

# საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქივქვეყნის

კრობლემები და მათი  
გადაჭრის შესაძლო გზები

გიორგი ბილანიშვილი  
ვაჟა სოფრომაძე

# საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქივქვეყნის

პრობლემები და მათი  
გადაჭრის შესაძლო გზები

გიორგი ბილანიშვილი  
ვაჟა სოფრომაძე

თბილისი  
2024

პოლიტიკის დოკუმენტი შექმნილია კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ისა და საქართველოს უნივერსიტეტის უსაფრთხოების პლატფორმის (UGSP) კოლაბორაციით, Gnomon Wise-ის პროექტის – „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ -ფარგლებში.

პოლიტიკის დოკუმენტის ავტორები:

გიორგი ბილანიშვილი - UGSP-ის მკვლევარი, საქართველოს უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა სკოლა

ვაჟა სოფრომაძე - UGSP-ის მკვლევარი, საქართველოს უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა სკოლა

ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით ავტორებს და შესაძლოა არ ასახავდეს, საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



# I სარჩევი

სარჩევი	3
შესავალი	5
ეროვნული უსაფრთხოების ერქიციეცუტრის ჩამოყალიბება	6
ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ღაბეგევის პროცესის სეყინსები	12
უსაფრთხოების სეკიტხებში მრჩეველთა სეერთეორისო სეგჭო	20
ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ღაბეგევის პროცესი ვერღების რეპოლუტინის შემღებ	22
ორი სეგჭოს პრეპტინკე	28
ეროვნული უსაფრთხოების სეგჭო ღე ორი სეგჭოს პრეპტინკის გეგრძელება	36
ღესკენე	43
რეკომენდაციები	44

# I შესავალი

საქართველო ახალგაზრდა სახელმწიფოა, რომელსაც, საკუთარი ინსტიტუციების განვითარების გზაზე, ბევრი ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზით გამოწვეული პრობლემის გადალახვა უწევს. სიტუაციას კიდევ უფრო ართულებს ის გარემოება, რომ მოშლილია ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა. საქართველო დგას სხვადასხვა საფრთხის წინაშე, რომლებიც, უმეტესად, გარეგანი და ნაწილობრივ, შინაგანი ფაქტორებითაც არის განპირობებული. ამასთან ერთად, თანამედროვე მსოფლიოსთვის დამახასიათებელია საფრთხეების გამრავალფეროვნება და მათ მიერ ე.წ. ჰიბრიდული ფორმების შექმნა, რასთან გამკლავებაც საქართველოზე გაცილებით ძლიერ და გამართული სახელმწიფო ინსტიტუტების მქონე ქვეყნებსაც უჭირთ. ცალკე უნდა გამოიყოს რუსეთის ნეგატიური როლი, რადგან ის პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე, მათ შორის, საქართველოზე, საკუთარი ექსკლუზიური გავლენის აღდგენას ცდილობს. ამ მიზნით, იგი იყენებს როგორც ჰიბრიდულ ტაქტიკას, რისი მაგალითიც არის 2014 წელს ყირიმის ანექსია და აღმოსავლეთ უკრაინაში სამხედრო კონფლიქტის წამოწყება, ისე პირდაპირ სამხედრო აგრესიას, რაც 2008 წელს - საქართველოს, ხოლო 2022 წელს კი უკრაინის წინააღმდეგ განახორციელა.

ამ ფონზე, საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერასთან ერთად, საქართველოსთვის ძალზე მნიშვნელოვანია ეფექტიანი ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბება, რომლის მეშვეობითაც დაიგეგმებოდა და განხორციელდებოდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა, რაც ხელს შეუწყობ-

და ჩვენი ქვეყნის წინაშე არსებული საფრთხეების მინიმიზაცია/პრევენციას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ საკუთარი ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბება, დამოუკიდებლობის აღდგენიდან, მალევე სცადა, დღემდე ამ სფეროში სერიოზული პრობლემები არსებობს.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია, მიმოიხილოს და შეაფასოს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბება და განვითარება, ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების პროცესი და დღეს ამ სფეროში არსებული ვითარება. აგრეთვე, შეიმუშავოს რეკომენდაციები, ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურისა და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით.

## ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბება

საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბების პირველი ნიშნები, რაც სათანადო სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და საკანონმდებლო ბაზის შექმნას გულისხმობს, 1992 წლიდან ჩნდება. 1992 წლის 11 ნოემბერს საქართველოს მანდელმა პარლამენტმა მიიღო კანონი<sup>1</sup> სახელმწიფო ხელი-

<sup>1</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ, 6 ნოემბერი, 1992 წელი. ძალადაკარგულია -17.04.1997. <https://bit.ly/3uOv1j2>

სუფლების შესახებ, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე. ამ კანონის მე-7 თავის (მუხლი 31) თანახმად, შეიქმნა ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო, რომლის ძირითად ამოცანად ქვეყნის თავდაცვის, უშიშროებისა და წესრიგის უზრუნველყოფა განისაზღვრა. მის თავმჯდომარედ სახელმწიფოს მეთაური დაინიშნა, ხოლო საბჭოს ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე დაეკისრა.<sup>2</sup>

7 თვის შემდეგ კი, 1993 წლის 2 ივლისს, სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი<sup>3</sup>, რომლითაც ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს ფუნქციები, შემადგენლობა და სხვა საკითხები დაზუსტდა. თუმცა ეს საბჭო, პრაქტიკულად, ქმედუუნარო აღმოჩნდა. ამის ერთ-ერთი მიზეზად უნდა მივიჩნიოთ ის, რომ აღნიშნულ ორგანოს არ ჰყავდა მდივანი და არ ჰქონდა საკუთარი აპარატი, ანუ საბჭო სათანადოდ ინსტიტუციონალიზებული არ იყო.

ზოგადად, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ იმ დროისთვის ქვეყანაში შექმნილია უკიდურესად რთული სოციალურ-პოლიტიკური ვითარება, რომელიც გამოწვეულია მრავალი სხვადასხვა ფაქტორით. მათ შორის, აფხაზეთის ომში მარცხითა

<sup>2</sup> Ibid;

<sup>3</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს შესახებ, 2 ივლისი, 1993 წელი. ძალადაკარგულია - 24.01.1996. <https://rb.gy/4ien92>

და იმ შეიარაღებული დაპირისპირებით, რომელიც პრეზიდენტ ზვიად გამსახურდიასა და მოქმედი ხელისუფლების სამხედრო დაჯგუფებებს შორის არსებობდა. უაღრესად მძიმეა სოციალურ-ეკონომიკური და კრიმინოგენული ვითარება. არ არის მკაფიოდ გარკვეული სუბორდინაცია და უფლებამოსილებათა დანაწილება უშუალოდ მოქმედი ხელისუფლების შიგნით. ამ უკიდურესად მძიმე ვითარების ფონზე, ზოგადად, სახელმწიფო ინსტიტუტები ძალიან სუსტია, ხოლო მათი საქმიანობა – ქაოსური. ასეთ ვითარებაში, მით უმეტეს რთული იყო იმ ახლადშექმნილი უწყების თვითდამკვიდრება, რომელსაც ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭო წარმოადგენდა.

საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის თანამედროვე არქიტექტურის ჩამოყალიბება იწყება 1995 წლიდან, როდესაც, უკიდურესად მძიმე ვითარების ფონზე, ედუარდ შევარდნაძემ, რომელსაც იმ დროს ჯერ კიდევ მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსი ჰქონდა, საკუთარი ძალაუფლებისა და სახელმწიფოს მართვის ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, მკვეთრი ნაბიჯები გადადგა. კერძოდ, 1995 წლის 24 აგვისტოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ახალი კონსტიტუცია, რომლის გარდამავალი დებულებების თანახმად, საქართველოში დაინიშნა საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნები 1995 წლის 5 ნოემბერს<sup>4</sup>. იმავე კონსტიტუციის თანახმად, რომელიც ეროვნული უშიშროების საბჭოს თაობაზე რამდენიმე ჩანაწერს შეიცავს, ეს ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტი შეიქმნა.

<sup>4</sup> საქართველო - არჩევნების ისტორია 1990 – 2010. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია. <http://surl.li/qv1am>



კერძოდ, კონსტიტუციაში ნათქვამია, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი, იქმნება სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის.<sup>5</sup> პრეზიდენტი, რომელიც, ამავე დროს, არის საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, ნიშნავს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრებს და თავმჯდომარეობს მის სხდომებს<sup>6</sup>. რაც შეეხება ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და საქმიანობის წესს, ისინი ორგანული კანონით უნდა განსაზღვრულიყო<sup>7</sup>. ასევე, ეროვნული უშიშროების საბჭოს პარლამენტისთვის უნდა წარედგინა საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობა, რომელსაც დეპუტატთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა ამტკიცებდა<sup>8</sup>.

უნდა ითქვას, რომ არც კონსტიტუციაში ეროვნული უშიშროების საბჭოს თაობაზე ჩანაწერის გაკეთება და არც მისი ფოკუსირება მხოლოდ სამხედრო აღმშენებლობასა და თავდაცვის ორგანიზებაზე, როგორც ეს ზემოთ ნახსენები კონსტიტუციის 99-ე მუხლით იყო განსაზღვრული, არ არის საყოველთაოდ მიღებული პრაქტიკა. როგორც წესი, უშიშროების საბჭო არა – კონსტიტუციის, არამედ კანონის საფუძველზე იქმნება და მის კომპეტენციაში შედის არა მხოლოდ თავდაცვის სფეროს მიკუთვნებული საკითხები, არამედ მთლიანად უსაფრთხოების

<sup>5</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 99, 24 აგვისტო, 1995 წელი. რედაქცია (24/08/1995 - 20/07/1999) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>

<sup>6</sup> Ibid, მუხლი 73;

<sup>7</sup> Ibid, მუხლი 99;

<sup>8</sup> Ibid, მუხლი 98;

პოლიტიკის შემუშავება. როგორც ჩანს, ასეთი გადაწყვეტილება მიიღეს იმ დროისათვის საქართველოში არსებული რთული მდგომარეობიდან გამომდინარე, რადგან ჩათვალეს, რომ უშიშროების საბჭოს, როგორც „საკონსტიტუციო ორგანოს“ (ამ სახელწოდებით იგი შემდგომშიც ხშირად მოიხსენიებოდა), უფრო მეტი პოლიტიკური და ინსტიტუციური წონა ექნებოდა, რაც ხელს შეუწყობდა მის თვითდამკვიდრებასა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციას.

1996 წლის 24 იანვარს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“<sup>9</sup>, რომელშიც დაზუსტდა და დეტალურად გაიწერა საბჭოს ფუნქციები და კომპეტენცია. მათ შორის, საბჭოს დაევალა ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავება, თავდაცვასა და უშიშროებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხების განხილვა, კოლექტიური უშიშროების სისტემებთან საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ წინადადებების მომზადება, უშიშროებისა და თავდაცვის სფეროში საქართველოს სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის გაკონტროლება, საშინაო და საგარეო საფრთხის გამოვლენის, პროგნოზირების, მათი თავიდან აცილებისა და ნეიტრალიზაციისათვის შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავება, საგანგებო სიტუაციისას მძიმე შედეგების თავიდან ასაცილებლად ან აღმოსაფხვრელად წინადადებების მომზადება<sup>10</sup>. ამავე კანონის მე-4 მუხლის<sup>11</sup> თანახმად,

<sup>9</sup>. საქართველოს კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ, 24 იანვარი, 1996 წელი. ძალადაკარგულია - 12.11.2004. <https://rb.gy/oummri>

<sup>10</sup>. Ibid;

<sup>11</sup>. Ibid;

განისაზღვრა ეროვნული უშიშროების საბჭოს შემადგენლობა, ხოლო მე-5 და მე-8 მუხლების<sup>12</sup> შესაბამისად, შეიქმნა საბჭოს აპარატი, რომელსაც დაევალა ეროვნული უშიშროების საბჭოს ორგანიზაციულ-ტექნიკური და ინფორმაციულ-ანალიზური საქმიანობის უზრუნველყოფა.

შესაბამისად, ჩამოყალიბდა მისი წინამორბედისგან როგორც ინსტიტუციურად, ისე ფუნქციურად განსხვავებული უწყება, რომელსაც ჰქონდა კანონით განსაზღვრული სამოქმედო ჩარჩო. მას ჰყავდა საკუთარი მდივანი, რომელიც, ამავე დროს, იყო საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში<sup>13</sup> და ჰქონდა საკუთარი აპარატი. მნიშვნელოვანი გარემოებაა ისიც, რომ საბჭოს მდივნად პრეზიდენტ შევარდნაძის ნდობით აღჭურვილი პირი ნუგზარ საჯაია დაინიშნა. როგორც თავად ედუარდ შევარდნაძე ახასიათებს, ნუგზარ საჯაია იყო მისი თანამოაზრე და მეგობარი, საკუთარი საქმის შესანიშნავი მცოდნე, პროფესიონალი, რომელიც წარმატებით კურირებდა ძალოვან სტრუქტურებს.<sup>14</sup>

ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და მისი აპარატის ჩამოყალიბება შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე, ასევე, კოორდინაციის მექანიზმების შექმნა როგორც პოლიტიკურ, ისე ბიუროკრატიის დონეზე, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის რთულ გზაზე გადადგმული მნიშვნელოვანი, მაგრამ

12. Ibid;

13. Ibid;

14. შევარდნაძე, ედუარდ. „ფიქრები წარსულსა და მომავალზე“ მემუარები, გვ. 22. თბილისი, 2018. მეორე გამოცემა. გამომცემელი ნეოსტუდია;

მხოლოდ პირველი ნაბიჯი იყო. მით უმეტეს, რომ ამ სფეროში სათანადო გამოცდილება, პრაქტიკულად, არ არსებობდა. მნიშვნელოვანი იყო ის გარემოებაც, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი პრეზიდენტ შევარდნაძის ნდობით აღჭურვილი პირი იყო. ეს ზრდიდა საბჭოს და მისი აპარატის პოლიტიკურ წონას, რომელიც, უფრო მეტად, ძალოვანი სტრუქტურების კურირებაში გარდაისახა. თუმცა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა უფრო მეტ კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვდა, რისი მიღწევაც, სამწუხაროდ, ვერ მოხერხდა.

## ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის საწყისები

ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა გულისხმობს სხვადასხვა სფეროში საჯარო თუ კონფიდენციალური დოკუმენტების შემუშავებას უწყებათაშორისი ჩართულობით. ბუნებრივია, ამ დოკუმენტებს აქვთ იერარქია. ამ იერარქიაში, როგორც წესი, ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ეროვნული დონის დოკუმენტს წარმოადგენს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც არის ერთგვარი სახელმძღვანელო დოკუმენტი, უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებული სხვა დოკუმენტების შესამუშავებლად. საქართველოს შემთხვევაშიც, ახლადშექმნილი ეროვნული უშიშროების საბჭოსთვის ერთ-ერთ პირველ ამოცანად სწორედ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება განისაზღვრა.

1996 წლის 23 აგვისტოს გამოიცა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებელი კომისიის შესახებ“<sup>15</sup>, რომლის თანახმად: შეიქმნა ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებელი კომისია, რომელსაც დაევალა კომისიის სამუშაო გეგმის მომზადება და დასამტკიცებლად წარდგენა ერთ თვეში, ასევე, სპეციალისტთა ფართო მონაწილეობით, ექსპერტთა ჯგუფების შექმნის უზრუნველყოფა; ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავების დრო განისაზღვრა ერთი წლის ვადით; ამ ბრძანებულების შესრულების კონტროლი დაევალა ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანს, ნ. საჯაიას. აღსანიშნავია, რომ ამავე ბრძანებულების თანახმად, ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებელი კომისიის ხელმძღვანელად დაინიშნა საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი ირაკლი მენაღარიშვილი. კომისია სულ 41 წევრისგან შედგებოდა. ბუნებრივია, მათ შორის სტარბობდნენ სახელმწიფო მოხელეები, მაგრამ კომისიის შემადგენლობაში ასევე შედიოდა რამდენიმე წევრი არასამთავრობო სექტორიდან და აკადემიიდან<sup>16</sup>. კომისიის პირველი სხდომა გაიმართა ორ დღეში, 1996 წლის 25 აგვისტოს<sup>17</sup>. ამ სხდომაზე შეიქმნა კონცეფციის ძირეულ საკითხთა მოსამზადებელი ცხრა ჯგუფი და განისაზღვრა მათი ხელმძღვანელები<sup>18</sup>. ჯგუფები შეიქ-

15. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებელი კომისიის შესახებ“, 23 აგვისტო, 1996 წელი. ძალადაკარგულია - 28.10.2002.;

16. Ibid;

17. ეროვნული უშიშროების კონცეფციის შემუშავებელი კომისიის პირველი სხდომის დღის წესრიგი და გეგმა. 25 აგვისტო, 1996 წ. <https://rb.gy/ok64bg>

18. Ibid;

მნა შემდეგი სფეროების მიხედვით: საგარეო პოლიტიკური უშიშროება; საშინაო პოლიტიკური უშიშროება; ეკონომიკური უშიშროება; ეკოლოგიური უშიშროება; სამეცნიერო-ტექნიკური უშიშროება; განათლებისა და კულტურის უსაფრთხოება; საზოგადოებრივი და სამართლებრივი უსაფრთხოება; დემოგრაფიული უსაფრთხოება; ჯანმრთელობის დაცვა. ჯგუფების ხელმძღვანელებს დაევალოთ სამუშაო ჯგუფების წევრთა სრული შემადგენლობის წარდგენა და ერთი თვის განმავლობაში გეგმა-პროსპექტის მომზადება<sup>19</sup>. აღსანიშნავია, რომ ამავდროულად პერიოდში შეინიშნება უსაფრთხოების პრობლემატიკის გარშემო არასამთავრობო სექტორის გააქტიურება, უშიშროების კონცეფციის შემუშავებულ კომისიასა და სამუშაო ჯგუფებში მონაწილეობის მიღმა. ასე მაგალითად, არასამთავრობო სექტორის ორგანიზებით, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, 1996 წელს უსაფრთხოების თემაზე თბილისში ორი საერთაშორისო კონფერენცია გაიმართა და პუბლიკაციები გამოიცა<sup>20</sup>.

რაც შეეხება უშუალოდ ეროვნული უშიშროების კონცეფციაზე მუშაობის პროცესს, ამ საკითხზე შექმნილი კომისიისა და სამუშაო ჯგუფების ფარგლებში, მართალია, გარკვეული პროგრესი იყო, თუმცა ჩანდა, რომ დოკუმენტის შემუშავებას წინასწარ გან-

19. Ibid;

20. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის განვითარება (საერთაშორისო კონფერენციის მასალები), აპრილი, 1996 წელი. „კავკასიისათვის რეგიონული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება“ 1997 წელი, რედაქტორი გიორგი ხუციშვილი, გამომცემლობა ნეკერი. <https://rb.gy/5rerux>

საზღვრულზე მეტი დრო სჭირდებოდა. ერთეულ შემთხვევებში, ცალკეულ უწყებებს ინიციატივებიც ჰქონდათ. მაგალითად, საქართველოს საზღვრის დაცვის დეპარტამენტმა შეიმუშავა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც, ძირითადად, საზღვრის დაცვის საკითხებს ასახავდა<sup>21</sup>. შესაბამისად, დარღვეული იყო არა მხოლოდ კონცეფციის შემუშავებისთვის უკვე შექმნილი სამუშაო ფორმატი, არამედ დოკუმენტის არსიც. საბოლოო ჯამში, საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტი საფუძვლად დაედო 1998 წელს მიღებულ ახალ კანონს „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“<sup>22</sup>.

უშუალოდ სახელმწიფო კომისიისა და სამუშაო ჯგუფის ფორმატში შემუშავებული კონცეფციის პროექტის დამუშავებაში აქტიურად იყო ჩართული სტრატეგიულ გამოკვლევათა ცენტრი, რომელიც საკონსულტაციო მომსახურებას ეწეოდა<sup>23</sup>. ამ ცენტრმა პროექტის სახით შეიმუშავა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ვერსია<sup>24</sup>. როგორც ამ ცენტრის ხელმძღვანელი ნიკო მელიქაძე აღნიშნავს<sup>25</sup>, ამ კონცეფციის პროექტის შემუშავებაში ჩართული იყო 100-ზე მეტი ადამიანი, ხოლო პროცესის კოორდინაციას ეროვნული უშიშროების საბჭო ახორციელებდა. კონ-

21. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ისტორიისთვის, კონფლიქტოლოგიისა და მოლაპარაკებათა სტრატეგიის საერთაშორისო ცენტრი. <https://shorturl.at/demrs>

22. Ibid;

23. Ibid;

24. Georgia's Security conception, International Center on Conflict and Negotiation. Issue No. 1-2 (18-19), Winter-Spring 1998, pp. 5. <https://shorturl.at/KY037>

25. Ibid, pp. 6;

ცეფციის პროექტში ჩამოყალიბებული იყო შიდა და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა საზოგადოებრივი წესრიგი, თავდაცვა, სოციალური პოლიტიკა, სამოქალაქო და დემოკრატიული განვითარება, სულიერი ცხოვრება და ეკონომიკური განვითარება<sup>26</sup>. ამასთან, კონცეფციის ძირითად ამოცანებს წარმოადგენდა<sup>27</sup>:

- უსაფრთხოების სისტემის თაობაზე საქართველოს ხელი-სუფლების ხედვის წარმოდგენა;
- საქართველოს უსაფრთხოების პროგრამის განვითარებისთვის რაციონალური ბაზის ჩამოყალიბება;
- უახლოესი მომავლისთვის სამოქმედო არეალის განსაზღვრა.

თუმცა სტრატეგიულ გამოკვლევათა ცენტრის მიერ შემუშავებული ვერსია არ იქცა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ოფიციალურ დოკუმენტად. 2000 წლის 5-6 ოქტომბერს საქართველოში გაიმართა სახელმწიფოს მიერ ორგანიზებული საერთაშორისო კონფერენცია „საქართველო და მისი პარტნიორები: ძირითადი მიმართულებანი ახალი ათასწლეულისთვის“<sup>28</sup>. კონფერენცია გახსნა საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრმა ირაკლი მენაღარიშვილმა<sup>29</sup>. მონა-

26. Ibid pp. 7;

27. Ibid;

28. მაღალი დონის საერთაშორისო კონფერენციის თემაზე „საქართველო და მისი პარტნიორები: ძირითადი მიმართულებანი ახალი ათასწლეულისთვის“ პროგრამა. თბილისი, 5-6 ოქტომბერი, 2000 წელი. <https://rb.gy/mm3h3p>

29. Ibid;



წილებს ასევე სიტყვით მიმართა საქართველოს პრეზიდენტმა ედუარდ შევარდნაძემ, რომელმაც ხაზი გაუსვა კონფერენციის მნიშვნელობას, რადგან მასზე უნდა მომხდარიყო სტრატეგიული დოკუმენტის „საქართველო და მსოფლიო: მომავლის ხედვა და სტრატეგიის“ პრეზენტაცია<sup>30</sup>. დოკუმენტის წარდგენისას, ირაკლი მენაღარიშვილმა ყურადღება გაამახვილა შემდეგ ასპექტებზე:

- დოკუმენტი „საქართველო და მსოფლიო: მომავლის ხედვა და სტრატეგია“, რომლის შემუშავებაში ექსპერტთა ფართო წრე მონაწილეობდა, ეფუძნება საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას და პრაქტიკულად, წარმოადგენს ამ კონცეფციის სამი მნიშვნელოვანი ელემენტის: საქართველოს საგარეო პოლიტიკური, საგარეო ეკონომიკური და თავდაცვითი სტრატეგიების პრეზენტაციას<sup>31</sup>;
- ევროპაში ინტეგრაცია წარმოადგენს ქვეყნის უმთავრეს საგარეო პოლიტიკურ მიმართულებას<sup>32</sup>;
- დღეისათვის, საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის პროცესთან დაახლოების პოლიტიკის უმთავრეს პრიორიტეტს ევროპის კავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავება წარმოადგენს<sup>33</sup>;

30. Address of the President of Georgia H.E. Eduard Shevardnadze to the Conference “Georgia and its Partners: Directions for the New Millennium”, Tbilisi, 05.10.2000.;

31. საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის ბატონ ირაკლი მენაღარიშვილის მიერ „საქართველო და მსოფლიო: მომავლის ხედვა და სტრატეგია“ დოკუმენტის პრეზენტაცია, თბილისი, 5 ოქტომბერი, 2000 წ. გვ. 1.

32. Ibid, გვ.3;

33. Ibid, გვ.4;

- ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის გაძლიერების საქმეში საქართველო დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებთან ურთიერთობის განვითარებას<sup>34</sup>;
- საქართველო ადასტურებს თავის ერთმნიშვნელოვან არჩევანს კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით მოწესრიგების თაობაზე და მიზანშეწონილად მიაჩნია საერთაშორისო თანამეგობრობის აქტიური ჩარევა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საქმეში<sup>35</sup>;
- საქართველო ესწრაფვის, საკუთარი წვლილი შეიტანოს მსოფლიოში მშვიდობის დამკვიდრების საქმეში, რაც დასტურდება კოსოვოში მშვიდობისა და სტაბილიზაციის დამყარების საქმეში საქართველოს შენაერთის მონაწილეობით<sup>36</sup>.

გარდა ზემოხსენებულისა, ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოება, რომ უშუალოდ დოკუმენტში კიდევ უფრო მკაფიოდ და ღიად არის საუბარი საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ მისწრაფებებზე. კერძოდ, პირდაპირ არის ნათქვამი, რომ საქართველოს მიზანია ევროპული და ევროატლანტიკური თანამეგობრობის ყველა ძირითად ინსტიტუტში ინტეგრაცია<sup>37</sup>. „საქართველო და მსოფლიო: მომავლის ხედვა და სტრატეგია“ მართლაც ძალიან მნიშვნელოვანი დოკუმენტია, რადგან შეიცავს მკაფიო პასაჟებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროსთან

34. Ibid;

35. Ibid, გვ.8;

36. Ibid, გვ.10;

37. Ibid, pp 5;

დაკავშირებულ თითქმის ყველა არსებით საკითხზე. თუმცა იგი მაინც უნდა ჩაითვალოს ერთგვარ არაოფიციალურ კონცეპტუალურ დოკუმენტად, რადგან ის საქართველოს სახელისუფლებო სტრუქტურებს არასდროს დაუმტკიცებია.

შეიძლება ითქვას, რომ შევარდნაძის პრეზიდენტობის პერიოდში, უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი საკმაოდ რთულად მიმდინარეობდა და კონკრეტული ამოცანების შესრულება წინასწარ განსაზღვრულზე მეტ დროს საჭიროებდა. ამ პროცესში სამოქალაქო სექტორის აქტიური ჩართულობა, თავისთავად, მისასალმებელი ფაქტია, მაგრამ იგი, ასევე, შეიძლება მიუთითებდეს საჯარო სექტორში სათანადო გამოცდილების არარსებობაზე, რადგან, როგორც წესი, უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაში სწორედ საჯარო სექტორი ასრულებს წამყვან როლს, ხოლო სამოქალაქო სექტორს მნიშვნელოვანი, თუმცა დამხმარე ფუნქცია აქვს. ის ფაქტი, რომ შევარდნაძის მმართველობის დროს არ დამტკიცდა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია შესაძლოა, სხვა ფაქტორებთან ერთად, სათანადო პოლიტიკური ნების არარსებობითაც იყოს გამოწვეული. საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ამ პერიოდში ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის საფუძველი შეიქმნა, მაგრამ სათანადო პროგრესის მიღწევა ვერ მოხერხდა.

# უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭო

როგორც მთლიანად ქვეყანაში, ისე უსაფრთხოების სფეროშიც 90-იანი წლების ბოლოს უამრავი პრობლემა იყო დაგროვებული. შესაბამისად, გასატარებელი იყო რეფორმები სხვადასხვა მიმართულებით. ამ სირთულეების დაძლევის მიზნით, საქართველოს ხელისუფლების ინიციატივით, 1998 წელს შეიქმნა უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭო, რომელშიც ამ სფეროში გამოცდილების მქონე საერთაშორისო ექსპერტები შედიოდნენ<sup>38</sup>. აღნიშნული ორგანოს ამოცანა იყო საქართველოს ხელისუფლებისთვის, უშიშროების საბჭოს მეშვეობით, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისა და მოდერნიზაციის საკითხებთან დაკავშირებული მიუკერძოებელი რჩევებისა და რეკომენდაციების მიწოდება<sup>39</sup>.

2005 წლამდე მოქმედი საბჭოს შემადგენლობა<sup>40</sup>:

- გენერალი სერ გარი ჯონსონი (დიდი ბრიტანეთი), თავმჯდომარე, 1998–2005 წწ.

<sup>38</sup>. International Security Advisory Board (ISAB) Report 1999 to the National Security Council of the Republic of Georgia, Tbilisi, 1999. <http://surl.li/qvlfj>

<sup>39</sup>. საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწის ეროვნული უშიშროების საკითხებში, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივნის, გელა ბეჟუაშვილის წინასიტყვაობა უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭოს 2005 წლის ანგარიშის მიმართ, თბილისი, ივნისი 2005. [https://iccn.ge/files/isab\\_2005.pdf](https://iccn.ge/files/isab_2005.pdf)

<sup>40</sup>. უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭო 2005 წლის ანგარიში, თბილისი, ივნისი 2005. [https://iccn.ge/files/isab\\_2005.pdf](https://iccn.ge/files/isab_2005.pdf)

- ლაური ალმანი (ესტონეთი), 2003-2005 წწ.
- კონტრ-ადმირალი რაიმუნდას ბალტუშტა (ლიეტუვა), 2002-2005 წწ.
- დოქტორი ატის ლეჯინსი (ლატვია), 2003-2005 წწ.
- ელჩი იური ლუიკი (ესტონეთი), 2002-2003 წწ.
- დევიდ ოკმანეკი (აშშ), 1999-2001 წწ.
- გენერალი ჰენინგ ფონ ონდრაცა (გერმანია), 1999-2001 წწ.
- ელჩი დევიდ სმიტი (აშშ), 2002-2005 წწ.
- გენერალ-მაიორი ფრანც ვერნერი (გერმანია), 2002-2005 წწ.

თავისი საქმიანობის პერიოდში, საბჭო, საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში არსებული ვითარების შესწავლის საფუძველზე, საქართველოს ხელისუფლებას წარუდგენდა წლიურ ანგარიშს, რომელშიც ასახული იყო როგორც უსაფრთხოების სექტორში არსებული პრობლემები, ისე მიღწეული პროგრესი და ასევე, რეკომენდაციები მომავალში გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე. რეკომენდაციები შეეხებოდა საკითხთა ფართო წრეს: თავდაცვის ძალების ორგანიზაცია, სადაზვერვო სამსახურების მოწყობა, კრიზისების მართვის ერთიანი ცენტრის შექმნა და სიტუაციათა მართვის ოთახის მოწყობა, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება და სხვა<sup>41</sup>. უნდა ითქვას, რომ რეკომენდაციების გარკვეული ნაწილი განხორციელდა, რამაც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საქართველოს უსაფრთხოების არქიტექტურის გაუმჯობესებაში.

<sup>41</sup>. Ibid;

როგორც საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილება უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭოს შექმნის თაობაზე, ისე ამ საბჭოს საქმიანობა დადებითად უნდა შეფასდეს. საბჭოს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები ნაწილობრივ მაინც ავსებდა უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებით არსებულ აშკარა დეფიციტს და საქართველოს ხელისუფლებას რეფორმების გატარებისკენ უბიძგებდა. თავად ის ფაქტი, რომ საბჭო დაკომპლექტებული იყო დასავლეთის ქვეყნების კვალიფიციური ექსპერტებით, ერთგვარად ხაზს უსვამდა საქართველოს ხელისუფლების განზრახვას, მოეწყო ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა დასავლურ მოდელზე და გაეღრმავებინა თანამშრომლობა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებთან.

## ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი პარლამენტის რეკომენდაციის მეშვეობით

ვარდების რევოლუციის შემდეგ, უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესმა გარკვეული პროგრესი განიცადა. ეს განსაკუთრებით ეხება ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავებას. 2004 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება, რომელიც მოითხოვდა ეროვნული უშიშროების საბჭოსგან, რომ რეალურ ვადებში, არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, შეემუშავებინა

ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და განსახილველად წარედგინა საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისთვის<sup>42</sup>. 2005 წლის ივნისში ეროვნული უშიშროების საბჭოს კანონში შევიდა დამატება, რომლის თანახმად, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, საქართველოს პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა<sup>43</sup>, რაც მოხდა კიდევ 2005 წლის 8 ივლისს<sup>44</sup>.

ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის პროცესში კიდევ ერთი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2007–2009 წწ. დოკუმენტის“ შემუშავება. დოკუმენტი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, 2007 წლის 24 სექტემბერს დამტკიცდა<sup>45</sup>. ამ დოკუმენტის ძირითად ვერსიას აქვს გრიფი „სრულიად საიდუმლო“, თუმცა არსებობს მისი ღია/საჯარო ვარიანტიც<sup>46</sup>. უნდა აღინიშნოს, რომ საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი შემუშავდა თავდაცვის სამინისტროს კოორდინაციით, თუმცა, ობიექტურად, ეს - არა თავდაცვის

---

42. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავების შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 12 ოქტომბერი, 2004 წელი. <https://shorturl.at/duwFK>

43. „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში დამატების შეტანის თაობაზე, საქართველოს პარლამენტი, 17 ივნისი, 2005 წელი. <https://shorturl.at/mBJQ6>

44. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 8 ივლისი, 2005 წელი. ძალადაკარგულია - 06.01.2012. <https://shorturl.at/jQ026>

45. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2007–2009 წწ. დოკუმენტის“ დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს პრეზიდენტი, 24 სექტემბერი, 2007 წელი. ძალადაკარგულია - 10.09.2010. <https://shorturl.at/mAQZ9>

46. Ibid;

სამინისტროს, არამედ ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატს უნდა განხორციელებინა.

რუსეთის სამხედრო აგრესიამ, რომელიც 2008 წლის აგვისტოში საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელდა, სხვა სავალალო შედეგებთან ერთად, მკაფიოდ აჩვენა, რომ საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას სერიოზული ნაკლოვანებები ჰქონდა. ომის შემდეგ, ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატმა დააინიცირა პროცესი, რომელიც საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურაში არსებული ნაკლოვანებების იდენტიფიცირებასა და მათ გამოსწორებას ისახავდა მიზნად<sup>47</sup>. ამ პროცესის შედეგად, გადაწყდა, რომ ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვა (თავისი არსით, იგივეა, რაც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა) სამ ეტაპად განხორციელდებოდა. პირველ ეტაპზე რევიზია ჩატარდებოდა საფრთხეების შეფასების დოკუმენტსა და ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას, მოხდებოდა მათი ახალ რეალიებთან ადაპტირება და დამტკიცება; მეორე ეტაპზე, უწყებების დონეზე, შემუშავდებოდა სტრატეგიები; მესამეზე ეტაპზე შემუშავდებოდა ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგია<sup>48</sup>. 2009 წლიდან დაიწყო დიდ ბრიტანეთთან ორმხრივი თანამშრომლობის პროგრამა კრიზისების მართვის სფეროში, რომელიც მიზნად ისახავდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის სათანადოდ აღჭურვას როგორც საოპერაციო მექანიზმების

47. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი, საბოლოო ანგარიში 2014, საქართველოს ატლანტიკური საბჭო, გვ. 36;

48. Ibid გვ. 41;



თვალსაზრისით, ისე კონცეპტუალურად და ადამიანური რესურსების დონეზე.

2010 წლის სექტემბერში საქართველოს პრეზიდენტმა დაამტკიცა<sup>49</sup> „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2010–2013 წწ. დოკუმენტი“, რომელიც უკვე ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის კოორდინაციით, უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფების ფორმატში, გაახლდა. წინა შემთხვევის მსგავსად, განახლებულ დოკუმენტსაც ჰქონდა როგორც ღია, ისე სრულიად საიდუმლო ვერსია<sup>50</sup>. თუმცა არსებითი განსხვავება ის იყო, რომ ამჯერად ამ დოკუმენტში საფრთხეები შეფასდა სპეციალურად შემუშავებული მეთოდოლოგიის საფუძველზე, რის შედეგადაც დოკუმენტი უფრო დეტალიზებული გახდა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პრაქტიკული ნაწილის განსახორციელებლად, ბევრად უფრო შესაბამისი სტრუქტურა და შინაარსი შეიძინა. 2011 წლის დეკემბერში პარლამენტმა დაამტკიცა<sup>51</sup> საქართველოს განახლებული ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც, ასევე, უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფების ფორმატში, ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის კოორდინაციით შემუშავდა. მნიშვნელოვანი იყო ისიც, რომ შეიცვალა ამ ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების თანმიმდევრობა.

49. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2010–2013 წწ. დოკუმენტის“ დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს პრეზიდენტი, 2 სექტემბერი, 2010 წელი. <https://shorturl.at/krMX0>

50. Ibid;

51. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 23 დეკემბერი, 2011 წელი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1555410?publication=0>

კერძოდ, ამ შემთხვევაში, პირველად – საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი, ხოლო შემდეგ, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია შემუშავდა, რაც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის პროცესისთვის გაცილებით რელევანტურია.

2012 წელს, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის კოორდინაციით, უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფების ფორმატში, დაიწყო მუშაობა ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიაზე, რომელიც, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მსგავსად, საჯარო დოკუმენტი უნდა ყოფილიყო.<sup>52</sup> ეს დოკუმენტი არ შემუშავებულა, თუმცა რთული სათქმელია, რამდენად წაადგებოდა იგი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას, რადგან გაუგებარია, რა არსებითი განსხვავება უნდა ყოფილიყო ორ საჯარო დოკუმენტს – ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციასა და ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიას შორის. ალბათ, ამიტომ ძნელად თუ მოიძებნება ისეთი პრეცედენტი, როდესაც რომელიმე ქვეყანას ერთდროულად გამოქვეყნებული აქვს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიაც<sup>53</sup>.

გარდა იმისა, თუ რა შეიცვალა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომსაქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურაზე, როგორც შემდგომში გამოჩნდა, არსებითი გავლენა მოახდინა 2009 წელს საქართველოს ხელისფლების მიერ მიღებულმა

52. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა – პრობლემები და გამოწვევები, უსაფრთხოების მიმოხილვა, გიორგი ბილანიშვილი, რონდელის ფონდი, 7 ივლისი, 2019 წელი. <https://gfsis.org/ge/ge/publications/view/2681>

53. Ibid;

გადაწყვეტილებამ კონსტიტუციის ცვლილების თაობაზე<sup>54</sup>. ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შემდეგ, რომელიც სრულად შევიდა ძალაში 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ, გაიზარდა მთავრობის უფლებამოსილება, ხოლო პრეზიდენტის შემცირდა<sup>55</sup>. მათ შორის, მთავრობა პასუხისმგებელი გახდა ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვაზეც, მაგრამ ამ პროცესისთვის შექმნილი ეროვნული უშიშროების საბჭო, ახალი კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში დარჩა. ამასთან, 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებში „ქართულმა ოცნებამ“ გაიმარჯვა, რის შედეგადაც, საქართველოში ხელისუფლება შეიცვალა. ქვეყანაში მომხდარმა პოლიტიკურმა ცვლილებებმა ერთგვარად განაპირობა ის ცვლილებებიც, რომლებიც 2014 წლიდან საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურამ განიცადა.

მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ ვარდების რევოლუციის შემდეგ, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში, პროგრესი ნამდვილად გვექონდა, მაგრამ იგი არასაკმარისი იყო. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ სათანადო სამოქმედო გეგმების შემუშავების თვალსაზრისით, არ

---

54. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტი, 23 ივნისი, 2009 წელი. ძალადაკარგულია - 01.10.2010. <http://surl.li/qvllho>

55. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის ინსტიტუციური მოწყობა, ანგარიშვალდებულების და ზედამხედველობის აქტუალური საკითხები, ლევან ალაფიშვილი, სამართლის ჟურნალი, #1, 2018 წელი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა. გვ. 263

მომხდარა წინსვლა, რომლის მიზანიც, უწყებათაშორისი კოორდინაციის პირობებში, იქნებოდა, ერთი მხრივ, საქართველოს წინააღმდეგ არსებული საფრთხეების მინიმიზაცია, ხოლო, მეორე მხრივ, საქართველოს ეროვნული ინტერესების რეალიზაცია. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მნიშვნელობა არ იყო სათანადოდ გააზრებული პოლიტიკურ დონეზე. საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში, დიდწილად, სწორედ ამან განაპირობა გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, ეროვნული უშიშროების საბჭო მაინც პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში დარჩა, მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კონსტიტუციით, პრემიერ-მინისტრის უფლებები, მათ შორის, უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროში, გაიზარდა, ხოლო პრეზიდენტის უფლებები შემცირდა.

## I ორი საბჭოს პრაქტიკა

იმ პირობებში, როდესაც ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში დარჩა, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის დასაწყისში მიიღო გადაწყვეტილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს, როგორც საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს, შექმნის თაობაზე<sup>56</sup>. საბჭოს ჰყავდა მდივანი,

<sup>56</sup>. საქართველოს მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 იანვარი, 2014 წელი. ძალადაკარგულია -23/03/2015. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2186268?publication=0>

რომელიც, ამავე დროს, იყო პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში<sup>57</sup> და ჰქონდა საკუთარი აპარატი<sup>58</sup>. სწორედ ამ საბჭოსა და მისი აპარატის პასუხისმგებლობა გახდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა. მას, ასევე, ჰქონდა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელიც, ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციის მართვის მიზნით, უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაზე პასუხისმგებლობას გულისხმობდა<sup>59</sup> და მანამდე, 2011 წლიდან, ეროვნული უშიშროების საბჭოს ფუნქციებს დაემატა<sup>60</sup>.

მაღევე შეიცვალა საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ, რომლის ახალი ვერსიის თანახმად, საბჭოს უფლებამოსილება თავდაცვისა და სხვა სამხედრო საკითხებით შემოიფარგლა<sup>61</sup>. 2015 წლის მარტში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის

57. Ibid;

58. საქართველოს მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის დებულებისა და საშტატო განრიგის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 17 იანვარი, 2014 წელი. ძალადაკარგულია - 17.01.2018. <http://surli.qvlin>

59. საქართველოს მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 6 იანვარი, 2014 წელი. ძალადაკარგულია - 23.03.2015. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2186268?publication=0>

60. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა: დაგეგმვა, კოორდინაცია, პრაქტიკა, თეონა აქუბარდია, ექსპერტის აზრი #135, რონდელის ფონდი, 2020 წელი. <http://surli.qvkkp>

61. საქართველოს ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ. ძალადაკარგულია - 16.12.2018. <http://surli.qvika>

შესახებ<sup>62</sup>, რომლის პროექტი სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატში შემუშავდა. ამ კანონით დარეგულირდა ისეთი საკითხები, რომლებიც მანამდე კანონით არ რეგულირდებოდა. მათ შორის, განისაზღვრა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროები, ამ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესი. ასევე, დადგინდა ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების სახეები. ამ კანონის მიღება იმით იყო მნიშვნელოვანი, რომ უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის სისტემას, რადგან ის უკვე კანონს ეფუძნებოდა, უფრო მაღალი ლეგიტიმაცია მიანიჭა<sup>63</sup>.

დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის თანადგომით, 2016 წლის იანვარში სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატში ამოქმედდა ეროვნული სიტუაციური ოთახი, რომელიც ბრიტანული მოდელის, ე.წ. „COBR“-ის მიხედვით და ქართული სპეციფიკის გათვალისწინებით მოეწყო<sup>64</sup>. ოთახს აქვს შესაბამისი ტექნიკური აღჭურვილობა და მისი დანიშნულებაა ეროვნული მასშტაბის კრიზისის ეფექტიანი მართვა<sup>65</sup>. რაც შეეხება ეროვნუ-

62. საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 4 მარტი, 2015 წელი. <https://matsne.gov.ge/document/view/2764463?publication=0>

63. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის ინსტიტუციური მოწყობა, ანგარიშვალდებულების და ზედამხედველობის აქტუალური საკითხები, ლევან ალაფიშვილი, სამართლის ჟურნალი, #1, 2018 წელი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა. გვ. 269;

64. ეროვნული სიტუაციური ოთახი, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი. <https://nsc.gov.ge>

65. Ibid;

ლი უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას, 2015 წელს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის კოორდინაციით, უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის ფორმატში, გაახლდა „საქართველოს საფრთხეების შეფასების 2015–2018 წწ. დოკუმენტი“. თუმცა შემუშავდა ამ დოკუმენტის მხოლოდ საიდუმლო ვერსია<sup>66</sup>. ღია ვერსია არ გაახლებულა და შესაბამისად, არც გამოქვეყნებულა, რითაც დაირღვა მანამდე არსებული პრაქტიკა. რაც შეეხება საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას, რომელიც საჯარო კონცეპტუალური დოკუმენტების იერარქიაში მთავარი დოკუმენტია, ის საერთოდ არ გაახლებულა.

ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში არსებული სერიოზული ჩავარდნები საფუძველს უმყარებდა იმ კრიტიკას, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნას, პოლიტიკოსთა და საექსპერტო საზოგადოების გარკვეული ნაწილის მხრიდან, იმთავითვე მოჰყვა. კრიტიკოსთა მთავარი არგუმენტი ის იყო, რომ უშიშროების საბჭოს პარალელურად, კრიზისების მართვის საბჭოს არსებობა აჩენდა პარალელიზმს, რაც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას არ წაადგებოდა. კრიტიკის საფუძველი იყო ისიც, რომ ეს საბჭო საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით შეიქმნა<sup>67</sup>. ასეთ კრიტიკას კიდევ უფრო აძლიერებ-

66. Ibid;

67. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემის ინსტიტუციური მოწყობა, ანგარიშვალდებულების და ზედამხედველობის აქტუალური საკითხები, ლევან ალაფიშვილი, სამართლის ჟურნალი, #1, 2018 წელი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა. გვ. 267;

და ისეთი ჩავარდნა, რომელსაც ადგილი ჰქონდა თბილისში 2015 წლის 13 ივნისს მომხდარი სტიქიის დროს, როდესაც საბჭომ და მისმა აპარატმა ვერ მოახერხა სტიქიის სალიკვიდაციო სამუშაოების ეფექტიანად მართვა. ამ გარემოებებმა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს დისკრედიტაცია გამოიწვია.

2016 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში მორიგ ცვლილებებზე დაიწყო მუშაობა, რისთვისაც საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა<sup>68</sup>. ამ ცვლილებების ფარგლებში, წინასწარ იყო გაცხადებული, რომ ეროვნული უშიშროების საბჭო გაუქმდებოდა, ხოლო მის ნაცვლად, შეიქმნებოდა თავდაცვის საბჭო, რომელიც უშიშროების საბჭოსგან განსხვავებით, არ იქნებოდა მუდმივმოქმედი ორგანო და მხოლოდ საომარი ვითარების გამოცხადების შემთხვევაში შეიკრიბებოდა<sup>69</sup>. თუმცა, ვიდრე უშიშროების საბჭო გაუქმდებოდა, 2017 წლის ბოლოს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს გაუქმების თაობაზე<sup>70</sup>. შესაბამისი ცვლილებები შევიდა „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის თანახმად, საგანგებო სიტუაციე-

68. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 15 დეკემბერი, 2016 წელი. ძალადაკარგულია - 10.05.2017. <https://shorturl.at/ajsF8>

69. რა ცვლილებები შედის საქართველოს კონსტიტუციაში, 12 მაისი, 2017 წელი. REGinfo. <https://shorturl.at/dDPUW>

70. პარლამენტმა მთავრობის სტრუქტურულ რეორგანიზაციას მხარი დაუჭირა, Civil.ge, 07/12/2017. <https://civil.ge/ka/archives/219166>



ბის მართვის სამსახური, რომელიც მანამდე შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურულ დანაყოფს წარმოადგენდა, უშუალოდ პრემიერ-მინისტრს დაექვემდებარა და იქცა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის უფლებამონაცვლედ, საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში<sup>71</sup>. საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური, მართალია, ძალზე მნიშვნელოვანი, მაგრამ სრულიად სხვა ფუნქციების მქონე უწყებაა. მის კომპეტენციას არ მიეკუთვნებოდა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია. თუმცა, თავის დროზე, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, უპირველეს ყოვლისა, სწორედ ამ მიზნით შეიქმნა. შესაბამისად, ეს ფუნქცია საქართველოს მთავრობას გადაეცა<sup>72</sup>. რაც შეეხება კრიზისული სიტუაციების მართვის ეროვნულ ცენტრსა და სიტუაციების მართვის ოთახს, ისინი საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურში დარჩა<sup>73</sup>.

საბჭოს და მისი აპარატის არარსებობის პირობებში, საქართველოს მთავრობის მიდგომის თანახმად, უშუალოდ სამინისტროებს უნდა ეხელმძღვანელათ თავიანთ სფეროებში კონცეპ-

<sup>71</sup>. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს პარლამენტი, 7 დეკემბერი, 2017 წელი. <https://shorturl.at/kuBX3>

<sup>72</sup>. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა: დაგეგმვა, კოორდინაცია, პრაქტიკა, თეონა აქუბარდია, ექსპერტის აზრი #135, რონდელის ფონდი, 2020 წელი. <https://shorturl.at/oTWY9>

<sup>73</sup>. საქართველოს მთავრობის დადგენილება საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 25 დეკემბერი 2017 წელი. ძალადაკარგულია - 01.08.2018. <https://shorturl.at/bmAKM>

ტუალური დოკუმენტების შემუშავებისთვის. ასეთი მიდგომის პრაქტიკაში განხორციელება სცადეს 2018 წელს, როდესაც, თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობით, თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისია და სამუშაო ჯგუფი შეიქმნა<sup>74</sup>. იმავე წლის მაისში საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში გაიმართა ამ კომისიის პირველი სხდომა, რომელზეც მიიღეს გადაწყვეტილება ეროვნული თავდაცვის სტრატეგიაზე მუშაობის დაწყების თაობაზე<sup>75</sup>. ამ ფორმატში შეხვედრები შემდგომშიც გაგრძელდა<sup>76</sup>, თუმცა ეროვნული თავდაცვის სტრატეგია დღემდე არ შემუშავებულა.

ამასთანავე, უცნობია, როგორი მიდგომა ჰქონდა საქართველოს მთავრობას ისეთი ეროვნული დონის დოკუმენტების შემუშავებასთან მიმართებით, როგორებიცაა საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომლებიც კონკრეტულად ერთი რომელიმე უწყების კომპეტენციას არ განეკუთვნება.

მართალია, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის კუთხით, მანამდეც სერიოზული ჩავარდნები არსებობდა, თუმ-

---

74. საქართველოს მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიისა და სამუშაო ჯგუფის დებულების დამტკიცების თაობაზე. საქართველოს მთავრობა, 10 აპრილი, 2018 წელი. <https://shorturl.at/tBFGL>

75. ეროვნული თავდაცვის სტრატეგიის დოკუმენტზე სამუშაოდ უწყებათაშორისი ჯგუფი შეიქმნება, პირველი არხი, 05.05.2018. <https://shorturl.at/hPRYQ>

76. თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაციის მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის მორიგი სხდომა, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, 19.10.2018. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4140434?publication=0>

ცა თავად საბჭოსა და მისი აპარატის გაუქმება რომ არასწორი გადაწყვეტილება იყო, ეს საქართველოს მთავრობამ გარკვეულ დროში გააცნობიერა. ამას, სავარაუდოდ, იმანაც შეუწყო ხელი, რომ პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე გიორგი კვირიკაშვილი, რომლის გადაწყვეტილებითაც გაუქმდა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, მამუკა ბახტაძემ ჩაანაცვლა. 2018 წლის 6 აგვისტოს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანებულებით, შეიქმნა უწყებათაშორისი საბჭო, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბების მიზნით.<sup>77</sup> საბოლოოდ, ამ უწყებათაშორისი საბჭოს მუშაობა იმით დასრულდა, რომ 2019 წლის აპრილში ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო და მისი აპარატი შეიქმნა, როგორც საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო<sup>78</sup>. რაც შეეხება საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს, იგი კვლავ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში დაბრუნდა, ხოლო კრიზისული სიტუაციების მართვის ეროვნული ცენტრი და სიტუაციების მართვის ოთახი ახლადშექმნილი საბჭოს აპარატის სტრუქტურული ერთეული გახდა.

შესაბამისად, ქართული ოცნების ხელისუფლების სათავეში მოსვლის შემდეგ, აშკარად შეინიშნება რეგრესი, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის თვალსაზრისით. ასევე, სახეზეა პოლიტიკური ლიდერების ხედვაზე დაფუძნებული გადაწყვეტი-

<sup>77</sup>. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შექმნის მიზნით უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ, 6 აგვისტო, 2018 წელი. <https://shorturl.at/mtuF2>

<sup>78</sup>. რუსეთის სამხედრო აგრესია უკრაინაში და საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა, გიორგი ბილანიშვილი, უსაფრთხოების მიმოხილვა, რონდელის ფონდი, 29.03.2022. <https://shorturl.at/hosW9>

ლებების სიჭარბე, რაც განსაკუთრებით გამოვლინდა იმაში, რომ ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურამ, დროის საკმაოდ მოკლედ პერიოდში, სახე რამდენჯერმე იცვალა. სწორედ ეს გარემოება, რომ ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა პოლიტიკური კონიუნქტურის გავლენით იცვლებოდა, უმეტეს შემთხვევაში, გაუმჯობესების ნაცვლად, არსებულის გაურესებას განაპირობებდა.

## ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო და ორი საბჭოს პრაქტიკის გაგრძელება

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს და მისი აპარატის მთავრი დანიშნულება ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაციაა<sup>79</sup>. რამდენადაც გამართლებული იყო ამ ხალხი უწყების შექმნა, იმდენად გაუმართლებელია მისი ინსტიტუციური მოწყობა, რომლის ანალოგიც საერთაშორისო პრაქტიკაში იშვიათად მოიძებნება. კერძოდ, როგორც წესი, საბჭოს მდივანი არის დამოუკიდებელი პოლიტიკური თანამდებობა. საქართველოში არსებული მოდელი კი განსხვავდება, რადგან მდივნის ფუნქციებს ითავსებს საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით<sup>80</sup>. სხვადასხვა

79. საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი. <https://shorturl.at/yFQW4>

80. Ibid;

ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პრაქტიკაში, მსგავსი პრეცედენტი ძალზე იშვიათ გამონაკლისს წარმოადგენს. შესაბამისად, გადაწყვეტილება საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ასეთი მოდელის შემოღების თაობაზე, სავარაუდოდ, განაპირობა ვიწრო პოლიტიკურმა ინტერესმა და არა - უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის ეფექტიანობის გაზრდის სურვილმა.

ამჟამად ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის ფუნქცია საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრ ვახტანგ გომელაურს აქვს შეთავსებული. შესაბამისად, არ არსებობს პოლიტიკური ფიგურა, რომელიც მხოლოდ საბჭოს და მისი აპარატის საქმიანობით დაკავდებოდა. გარდა ამისა, საბჭოსა და მისი აპარატის და ზოგადად, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი უნდა იყოს მიუკერძოებლობის პრინციპი. იმ შემთხვევაში, როცა რომელიმე უწყების ხელმძღვანელი ითავსებს საბჭოს მდივნის ფუნქციას, მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა აპრიორი საფრთხის ქვეშ ექცევა.

არ არსებობს საბჭოს მდივნის მოადგილის თანამდებობა. ეს, თავის მხრივ, დამატებით სირთულეს ქმნის ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის პროცესში, რადგან, როგორც წესი, ეს პროცესი რამდენიმე დონეზეა ჩაშლილი. მაგალითად:

- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს თავმჯდომარე, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მდივანი, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრი და სხვა მოწვეული უწყებების პირველი პირები;

- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მდივანი, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრი და სხვა მოწვეული უწყებების პირველი პირები;
- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის მოადგილე, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრი და სხვა მოწვეული უწყებების მოადგილეები<sup>81</sup>.
- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის დეპარტამენტის უფროსი, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების დეპარტამენტების უფროსები<sup>82</sup>;

ახალი საბჭოსა და მისი აპარატის შექმნის მიუხედავად, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაში პროგრესი არ შეინიშნება. 2019 წლის ნოემბერში გაიმართა ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა, რომელზეც უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების გაახლების აუცილებლობაზე იმსჯელეს<sup>83</sup>. 2020 წლის იანვარში, კონცეპტუალური დოკუმენტების გაახლების მიზნით, ეროვნული უსაფ-

81. შენიშვნა: როგორც წესი, მოადგილეების დონეზე უწყებათაშორისი კოორდინაციის რამდენიმე პროცესია, იმის მიხედვით, თუ რომელ სფეროს კუთრებს უშიშროების საბჭოს მდივნის მოადგილე. მაგალითად, საგარეო უსაფრთხოება, თავდაცვა, შიდა უსაფრთხოება და სხვა.

82. შენიშვნა: ისევე, როგორც მოადგილეების შემთხვევაში, დეპარტამენტის უფროსების დონეზეც უწყებათაშორისი კოორდინაციის რამდენიმე პროცესია, დეპარტამენტების პროფილის მიხედვით. მაგალითად, საგარეო უსაფრთხოება, თავდაცვა, შიდა უსაფრთხოება და სხვა.

83. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მდივნის ფუნქცია, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის უფროსს, ლევან იზორიას, დაეკისრა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, 13.11.2019. <http://surf.li/qvknq>

რობების საბჭოსთან უწყებათაშორისი კომისია შეიქმნა<sup>84</sup>. 2021 წლის დეკემბერში გამართული უსაფრთხოების საბჭოს შემდეგ გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, ახალი ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია პარლამენტს დასამტკიცებლად გადაეგზავნებოდა 2022 წლის თებერვალში, ხოლო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის გაახლება დაგეგმილი იყო 2022 წლის პირველ კვარტალში<sup>85</sup>. 2021 წლის იანვრის მიწურულს, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის ორგანიზებით, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან გაიმართა შეხვედრა, რომელზეც ახალი ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტის პრეზენტაცია გაკეთდა<sup>86</sup>. ამ შეხვედრის თაობაზე გავრცელებული პრესრელიზის თანახმად, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტის საკანონმდებლო ორგანოსთვის დასამტკიცებლად წარდგენა საგამაფხულო სესიაზე იგეგმებოდა<sup>87</sup>, მაგრამ ასე არ მოხდა. ცხადია, რომ 2022 წლის 24 თებერვალს რუსეთის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ დაწყებული ფართომასშტაბიანი სამხედრო აგრესია საჭიროს გახდიდა გარკვეული ცვლილებების შეტანას საქართველოს ეროვნული

84. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსთან არსებული ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი უწყებათაშორისი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, 13 იანვარი, 2020 წელი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/471771?publication=0>

85. პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, 13.12.2020. <http://surl.li/qvkw>

86. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატმა სამოქალაქო საზოგადოებას ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის სამუშაო ვერსია წარუდგინა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, 31.01.2021. <http://surl.li/qvkkpi>

87. Ibid;

უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტში. თუმცა მას მერე თითქმის ორი წელი გავიდა და არც კონცეფციის და არც საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის თაობაზე სიახლე არ არის.

მიუხედავად იმისა, რომ ამჯერად საქართველოში აღარ არსებობს ორი მუდმივმოქმედი საბჭო, ორი საბჭოს პრაქტიკა მაინც შენარჩუნებულია, რადგან პრემიერთან არსებულ ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსთან (მუდმივმოქმედი) ერთად, როგორც ზემოთ ვახსენეთ, პრეზიდენტთან არსებობს ეროვნული თავდაცვის საბჭო (არამუდმივმოქმედი). უნდა ითქვას, რომ, როგორც უსაფრთხოების საბჭოს ინსტიტუციური მოწყობის შემთხვევაში, ორი სათათბირო ორგანოს არსებობაც იშვიათი გამონაკლისია და მსგავსი პრეცედენტი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებიდან, მხოლოდ უნგრეთშია, სადაც, ასევე, არსებობს თავდაცვის საბჭო, როგორც დროებითი ინსტიტუციონალური მოდელი<sup>88</sup>.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, თავდაცვის საბჭო იქმნება საომარი ვითარების დროს, საქართველოს პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით და მის შემადგენლობაში, პრეზიდენტთან ერთად, შედიან პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის თავმჯდომარე, თავდაცვის მინისტრი და თავდაცვის ძალების მეთაური<sup>89</sup>. გარდა ამისა, კონსტიტუციაში ასევე წერია, რომ

<sup>88</sup>. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა: დაგეგმვა, კოორდინაცია, პრაქტიკა, თეონა აქუბარდია, ექსპერტის აზრი #135, რონდელის ფონდი, 2020 წელი. <http://sur.li/qvkgq>

<sup>89</sup>. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73. ეროვნული თავდაცვის საბჭო, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>



ეროვნული თავდაცვის საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით<sup>90</sup>, თუმცა ცალკე კანონი ამ საბჭოს შესახებ, დღემდე არ არის შემუშავებული. თავდაცვის კოდექსი ცალკე მუხლს შეიცავს ეროვნული თავდაცვის საბჭოს თაობაზე<sup>91</sup>. ამ მუხლის თანახმად, ეროვნული თავდაცვის საბჭოს სხდომის მოწვევა და მისი დღის წესრიგის განსაზღვრა საქართველოს პრეზიდენტს საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით შეუძლია<sup>92</sup>. ამასთან, თავდაცვის საბჭოს, უსაფრთხოების საბჭოსგან განსხვავებით, არ გააჩნია საკუთარი აპარატი. მისი შეკრების შემთხვევაში, ეროვნული თავდაცვის საბჭოს სხდომის ოქმის შედგენას უზრუნველყოფს საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია<sup>93</sup>. ვინ უზრუნველყოფს თავდაცვის საბჭოს მიერ ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისა და საომარი მდგომარეობის სატირობებთან დაკავშირებით შემუშავებული რეკომენდაციებისა და წინადადებების განხორციელების კოორდინაციას, უცნობია. როგორც წესი, ამას უნდა აკეთებდეს საბჭოს აპარატი, რომელიც შესაბამისი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მქონე კადრებით არის დაკომპლექტებული. თუმცა აპარატი, როგორც უკვე ვახსენეთ, ეროვნული თავდაცვის საბჭოს არ გააჩნია. გაუგებარია, თუ რა ფუნქცია აქვს საომარი ვითარების შემთხვევაში ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს, ასევე, მის აპარატს, რომელიც პასუხისმგებელია

90. Ibid;

91. თავდაცვის კოდექსი, მუხლი 163. ეროვნული თავდაცვის საბჭო, 21 სექტემბერი, 2023 წელი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5916285?-publication=2>

92. Ibid;

93. Ibid;

ეროვნული უსაფრთხოების, მათ შორის, თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავების მიზნით, უწყებათაშორის კოორდინაციაზე და შესაბამისად, როგორც მშვიდობიან, ისე საომარ ვითარებაში, ხელისუფლების ქმედებების ეფექტიანად განხორციელების ხელშესაწყობად, ფორმატები და კომპეტენცია უნდა ჰქონდეს.

შესაბამისად, დღეისათვის გვაქვს ვითარება, როდესაც არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, მაგრამ აშკარად არასათანადო და არაეფექტური სტრუქტურით. კვლავაც შენარჩუნებულია სერიოზული ჩავარდნა ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების პროცესში. პოლიტიკურ დონეზე, არათუ ამ ნაკლოვანების აღმოფხვრა დგას დღის წესრიგში, არამედ საერთოდ არ ჩანს იმის მკაფიო ნიშანი, რომ სათანადოდ გააზრებულია ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს, მისი აპარატისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის მნიშვნელობა. ამას ადასტურებს თუნდაც ის გარემოება, რომ უსაფრთხოების საბჭო ძალზე იშვიათად იკრიბება და ხელისუფლების უმაღლესი პირები ხშირად აცხადებენ, რომ ამის საჭიროებას საერთოდ ვერ ხედავენ<sup>94</sup>. ამავდროულად, გარკვეულწილად შენარჩუნებულია ორი საბჭოს არსებობის დამაზიანებელი პრაქტიკა, რომელიც არ აისახება უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მიმდინარე პროცესზე, რადგან თავდაცვის საბჭო, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მუდმივმოქმედი ორგანოა არაა. თუმცა ეს პრაქტიკა აუცილებლად საჭიროებს გამოსწორებას.

<sup>94</sup>. რუსეთის სამხედრო აგრესია უკრაინაში და საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა, გიორგი ბილანიშვილი, უსაფრთხოების მიმოხილვა, რონდელის ფონდი, 29.03.2022. <http://surf.li/qvqql>

# I დასკვნა

საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის მოწყობასა და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაზე უარყოფით გავლენას ახდენს პოლიტიკურ კონიუნქტურასთან მჭიდრო კავშირი. პოლიტიკური მოტივებით მიღებული გადაწყვეტილების დროს, უმეტესად, უსაფრთხოების საკითხების იგნორირება ხდება, რაც აისახება ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესზე. საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბების შემდეგ, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, პერიოდულად, გარკვეული პროგრესი შეინიშნებოდა, თუმცა იგი არასაკმარისი იყო. ბოლო წლებში ეს გარკვეული პროგრესიც გაქრა და აშკარა რეგრესი შეინიშნება, რისი ნათელი დადასტურებაც არის თუნდაც ის გარემოება, რომ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია არ გაახლებულა 2011 წლის შემდეგ, ხოლო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი - 2018 წლის შემდეგ. გარდა ამისა, გასახლებელია უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებული მრავალი სხვა დოკუმენტიც. რეგრესი, ზოგადად, უარყოფითი მოვლენაა, მაგრამ ამის გამო, რისკები განსაკუთრებით გაზრდილია რუსეთის აგრესიული პოლიტიკის გაძლიერების ფონზე. ამასთან, აშკარაა, რომ დღეს არსებული უსაფრთხოების საბჭოს მოდელი არაეფექტურია არა მხოლოდ პოლიტიკური კონიუნქტურის, არამედ მისი სტრუქტურული მოწყობის გამო. ასევე, საკანონმდებლო დონეზე, გაურკვეველია პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საომარ ვითარებაში. გაუ-

გებარია ისიც, რა დატვირთვა უნდა ჰქონდეს საომარი ვითარების დროს ეროვნული თავდაცვის საბჭოს ამოქმედებას მაშინ, როდესაც არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო და მისი აპარატი, რომელიც, წესით, უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე მუდმივმოქმედ რეჟიმში უნდა მუშაობდეს.

## I რეკომენდაციები

- უნდა შეიცვალოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს არსებული მოდელი. საბჭოს უნდა ჰყავდეს დამოუკიდებელი მდივანი, რომელიც, იმავდროულად, იქნება პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. დამოუკიდებელი მდივნის თანამდებობის შემოღებასთან ერთად, საჭიროა საბჭოს მდივნის მოადგილის თანამდებობების შემოღება;
- უნდა გაუქმდეს ეროვნული თავდაცვის საბჭო. შესაბამისად, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს უნდა დაეკისროს სათათბირო ორგანოს როლი როგორც მშვიდობიანი, ისე საომარი ვითარების დროს;
- შესაბამისი ცვლილებები უნდა შევიდეს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრების შემადგენლობაში, რომელსაც, საომარი ვითარების დროს, უნდა დაემატონ საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე;
- უნდა განისაზღვროს, რით იწყება და სრულდება უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის ციკლი. არსებული პრაქ-

ტიკით, იგი ხან - ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავებით, ხან საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებით იწყებოდა. უპრიანია, რომ ციკლი დაიწყოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებით;

- უნდა გაიზარდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ან-გარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებით;
- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს და სხვა შესაბამისი უწყებების ინიციატივით, უნდა გაიზარდოს სამოქალაქო სექტორის (საექსპერტო საზოგადოების) ჩართულობა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

