EMC-ის მოსაზრებები ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შექმნის შესახებ ინიცირებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით

ბოლო კონსტიტუციური რეფორმით გაუქმდა პრეზიდენტთან არსებული სათათბირო ორგანო - უშიშროების საბჭო. ასევე არსებობა შეწყვიტა პრემიერ-მინისტრთან არსებულმა კრიზისების მართვის საბჭომ, ისე რომ მათ ნაცვლად ქვეყანაში უსაფრთხოების სექტორის ერთიანი, მაკოორდინირებელი ორგანოს შექმნა არ მომხდარა. უსაფრთხოების სექტორის მართვის და კოორდინირების, ასევე უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მიზნებისთვის, მნიშვნელოვან ინიციატივას წარმოადგენს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შექმნა.

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, ახალი ორგანოს შექმნამ ადეკვატურად უპასუხოს უშიშროების და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სფეროში არსებულ ინსტიტუციურ გამოწვევებს, ამ სფეროში მოქმედი ცალკეული სახელმწიფო უწყებების კოორდინაციის, მათ შორის ინფორმაციის მიმოცვლის და ანგარიშვალდებულების საკითხებს.

სამწუხაროა, რომ პრემიერ-მინისტრის შესაბამისი ბრძანების ფარგლებში არსებული შესაძლებლობის მიუხედავად[1], არასამთავრობო სექტორს, კანონპროექტის შემუშავების პროცესში ჩართულობის შესაძლებლობა, უწყებათაშორისი კომისიის ფარგლებში, არ ჰქონია.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, პროექტის დახვეწის მიზნით, მოსაზრებები წარვუდგინოთ შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტებს და მოვუწოდოთ პარლამენტს, საკითხის დეტალური განხილვის მიზნით, ორგანიზება გაუწიოს დამატებით სამუშაო შეხვედრებს.

1. პრემიერ-მინისტრის როლი

წარმოდგენილი კანონპროექტით მნიშვნელოვნად იცვლება საქართველოს მთავრობის როლი სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში და ფართოვდება პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებები. როგორც კანონპროექტის განმარტებითი ბარათიდან იკვეთება, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, როგორც პრემიერ-მინისტრთან არსებული ანალიტიკური ცენტრი, აღიჭურვება სტრატეგიულ დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის მანდატით, რომელსაც ოპერაციულ დონეზე ფუნქციონირების უფლებამოსილება არ ექნება. თუმცა, ამის პარალელურად, წარმოდგენილი პროექტი პრემიერ-მინისტრს ანიჭებს ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ვითარებების პოლიტიკურ დონეზე მართვის უფლებამოსილებას. პროექტში არსებული ჩანაწერები ბუნდოვანია და არ ირკვევა, რას გულისხმობს ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი, კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვა. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, პროექტში დაზუსტდეს რას გულისხმობს საფრთხის შემქმნელი სიტუაციის პოლიტიკურ დონეზე მართვა და რა გავლენა შეიძლება მას ქონდეს ოპერაციულ დონეზე უსაფრთხოების სამსახურების მუშაობაში.

[1] „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბების მიზნით, უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2018 წლის 6 აგვისტოს N302 ბრძანება

2. სავალდებულო მითითებების გაცემა

როგორც წარმოდგენილი პროექტის საკომიტეტო მოსმენისას აღინიშნა, პროექტით გათვალისწინებული ეროვნული სიტუაციური ოთახის ერთ-ერთი დანიშნულებაა, შესაბამის ვითარებაში მონაცემების ოპერატიულად მიღება და მონაცემთა ერთიანი სურათის საფუძველზე, შესაბამისი, შესასრულებლად სავალდებულო გადაწყვეტილების მიღება. მიზანშეწონილია, პროექტში ასევე გაიწეროს აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების/აღსრულების წესები, კონტროლის მექანიზმები და აღნიშნულთან დაკავშირებით შესაბამის ორგანოთა/პირთა ანგარიშვალდებულების წესი.

საყურადღებოა ასევე ეროვნული ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი კრიზისული ვითარების პოლიტიკურ დონეზე მართვის ფორმატი. კონკრეტულად კი იმის დაზუსტება, პრემიერ-მინისტრის მიერ, სიტუაციის პოლიტიკურ დონეზე მართვა, მოიაზრებს თუ არა, მსგავს ვითარებებში, სავალდებულო მითითებების/აღმასრულებელი დირექტივების გამოცემას. ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი იქნება, კანონით დაზუსტდეს პოლიტიკური მართვის ფარგლებში, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებების სახე, მიეცეს მას სავალდებულოდ წერილობითი ფორმა და განისაზღვროს მასზე შესაბამისი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები.

ცხადია, რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ კონკრეტული, სავალდებულოდ შესასრულებელი ოპერაციული დავალების გაცემა, უსაფრთხოების სამსახურების პოლიტიზირების რისკებს კიდევ უფრო ზრდის. ამდენად, საფუძვლიანი დისკუსიის საგანი უნდა გახდეს, პრემიერ-მინისტრის და სამთავრობო კაბინეტის უფლებამოსილებები უსაფრთხოების სამსახურებთან მიმართებით.

3. ინფორმაციის გაცვლის წესი

წარმოდგენილი პროექტით, საბჭოს მუდმივ შემადგენლობაში იქნებიან პრემიერ-მინისტრი, სხვადასხვა სამინისტროს ხელმძღვანელი პირები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, დაზვერვის სამსახურის უფროსი და თავდაცვის ძალების მეთაური. იმის გათვალისწინებით, რომ საბჭოს შემადგენლობაში მყოფ ყველა ორგანოს ერთმნიშვნელოვნად ექნება წვდომა სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ ინფორმაციაზე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, კანონით განისაზღვროს ამ ორგანოებს შორის ინფორმაციის გაცვლის რეჟიმი. დღეს სახელმწიფო უსაფრთხოებასა და საზოგადოებრივ წესრიგზე პასუხისმგებელ ორგანოებს ინფორმაციის მოპოვების განსხვავებული რეჟიმები და ლიმიტები აქვთ დაწესებული. მაგალითად, განსხვავებულია კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში ინფორმაციის ფარულად მოპოვების რეჟიმი, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების ფარგლებში ინფორმაციის მოპოვებისგან. თუკი ყველა უწყებას ინფორმაციაზე ერთგვაროვანი დაშვება მიეცემა ან/და არ დადგინდება ინფორმაციის გაცვლის რეჟიმი, მაშინ კანონმდებლობით დღეს განსაზღვრული ბარიერები დიდწილად აზრს დაკარგავს;

4. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მიმართება

როგორც აღინიშნა, პროექტის მიხედვით, საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი. სხვა ძირითად გამოწვევებთან, ერთად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში ერთ-ერთ პრობლემურ

საკითხს მისი სამთავრობო ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს. ,,საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სამსახურის საქმიანობის კონტროლის და ანგარიშვალდებულების რამდენიმე სახეს იცნობს, მათ შორის განსაზღვრავს საპარლამენტო კონტროლის ფორმატს და მეთოდს. კანონში ასევე მითითებულია, რომ სამსახური ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე. თუმცა, კანონი არ განსაზღვრავს ანგარიშვალდებულების ფორმატს, მეთოდს, ანგარიშის წარდგენის ვადას. შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამთავრობო კონტროლის საკითხი ამ დრომდე ღიად არის დატოვებული, რამდენადაც კანონი ანგარიშვალდებულების დეტალურ მოწესრიგებას არ შეიცავს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, კანონპროექტის განხილვისას, დღის წესრიგში ასევე დადგეს და დისკუსიის საგანი გახდეს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სამთავრობო ანგარიშვალდებულების საკითხი და სუს-ის მიმართება ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსთან.

5. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის დაკომპლექტება

საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მიზნით, პროექტით გათვალისწინებულია საბჭოს აპარატის შექმნა. კანონპროექტის პირველი მუხლს მე-19[6] პუნქტის მიხედვით, საბჭოს აპარატი პოლიტიკურად ნეიტრალური, განსაკუთრებული რეჟიმის სამსახურია. ამავე პროექტის განმარტებითი ბარათი ყურადღებას ამახვილებს საბჭოს აპარატის მართვაში პოლიტიკურად ნეიტრალური სუბიექტის ჩართულობაზე და ზოგადად, აპარატის პოლიტიკური გავლენებისგან დაცვის მნიშვნელობაზე. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ წარმოდგენილი პროექტით, საბჭოს აპარატის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი საბჭოს მდივნის წარდგინებით. მდივნის ფუნქციას კი, პრემიერ-მინისტრის დავალებით საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრი ასრულებს.

მიგვაჩნია, რომ არსებული რეგულაცია, არათუ უზრუნველყოფს საბჭოს აპარატის მენეჯმენტში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვას, არამედ, აპარატის უფროსის შერჩევის პროცესში მონაწილე სუბიექტების სტატუსის გათვალისწინებით, შეიცავს საბჭოს აპარატის საქმიანობაზე პოლიტიკური გავლენის მნიშვნელოვან რისკს. რამდენადაც, როგორც შუალედური, ასევე საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები პირი, უშუალოდ წარმოადგენს პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირს და კონკრეტულ პოლიტიკურ ჯგუფს. შესაბამისად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, შეიცვალოს პროექტით საბჭოს აპარატის უფროსის თანამდებობაზე გამწესებისათვის განსაზღვრული პროცედურები და კანდიდატის ნომინირების წესი, ღია კონკურსის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებით ჩანაცვლდეს;

საბჭოს აპარატის უფროსის თანამდებობაზე გამწესებისთვის შემოთავაზებული წესი ასევე პრობლემურია იმ თვალსაზრისით, რომ პროექტი არ შეიცავს დეტალურ მითითებებს საბჭოს აპარატის ხელმძღვანელი პირის შერჩევისთვის, შესაბამისი კრიტერიუმების შესახებ და ერთპიროვნულად, საბჭოს მდივანს მიანდობს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას. ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების თავიდან აცილების და მთლიანი პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, კანონით გაიწეროს ძირითადი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და დეტალური კრიტერიუმები თუ რას უნდა აკმაყოფილებდეს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის უფროსი.