



საქართველოს ეროვნული  
უსაფრთხოების არქიტექტურა



სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი





პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, პროექტის, „ანგარიშვალდებული და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული უსაფრთხოების სექტორის მხარდაჭერა კვლევების, ადვოკატირებისა და ინკლუზიური დიალოგის გზით“, ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

**დოკუმენტზე პასუხისმგებელი პირი:** გურამ იმნაძე

**მკვლევრები:** მარიამ გობრონიძე, თამთა წვერაიძე

**ყდის დიზაინი:** სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

*ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ გობრონიძე, თამთა წვერაიძე, „საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა“, 2023*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო  
ტელ.: +995 032 2 23 37 06

[www.socialjustice.org.ge](http://www.socialjustice.org.ge)

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

## საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა

სარჩევი	
შესავალი	3
1. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო	5
1.1. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს რეფორმები 1992-2019 წლებში	5
1.2. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს არსებული მოწყობა	7
2. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური	11
2.1. სსიპ ოპერატიულ ტექნიკური სააგენტო	17
3. საქართველოს დაზვერვის სამსახური	20
4. სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური	22
5. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	23
6. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	24
7. საქართველოს საგარეო საქმეთა და ფინანსთა სამინისტროები	25
დასკვნა	26

## შესავალი

ეროვნული უსაფრთხოება მრავალკომპონენტური ცნებაა და ერთ უნივერსალურ განმარტებაში მისი მოთავსება საკმაოდ რთულია. ვიწრო და მოძველებული გაგებით, ამ ცნებაზე მსჯელობისას, მთავარი აქცენტი ძალოვან ან/და გასამხედროებულ უწყებებზე კეთდება.<sup>1</sup> თანამედროვე, უფრო ფართო, გაგებით ეროვნული უსაფრთხოება ბევრად კომპლექსურია და მოიცავს სახელმწიფო ინტერესების უზრუნველსაყოფად განხორციელებულ ნებისმიერ ისეთ საქმიანობას, რომელიც გულისხმობს ქვეყნის შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ არსებული საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების გამოვლენას, იდენტიფიცირებას, შეფასებას, თავიდან აცილებასა და აღკვეთას. ამ ლოგიკას მიჰყვება საქართველოს კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ და ადგენს, რომ **ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროებია:**<sup>2</sup>

- სახელმწიფო თავდაცვა;
- საგარეო უსაფრთხოება;
- შიდა უსაფრთხოება;
- სოციალურ-ეკონომიკური და ენერგეტიკული უსაფრთხოება;
- სამოქალაქო უსაფრთხოება;
- ინფორმაციული უსაფრთხოება;
- მართლწესრიგი.

ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა იმ ინსტიტუტების ერთობლიობაა, რომლებიც ამ სფეროში პოლიტიკის ჩარჩოს შემუშავებასა და აღსრულებაზე არიან პასუხისმგებელი. უსაფრთხოების სისტემის გამართული ფუნქციონირება, ეროვნულ დონეზე, ქმედებების კოორდინაციისა და სათანადო დემოკრატიული კონტროლის პირობებში საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების სწორ და დროულ იდენტიფიცირებას, მათზე ეფექტიან რეაგირებას ეფუძნება. შესაბამისად, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის, როგორც ერთ მთლიან ეკოსისტემად, არქიტექტურად აღქმა, სხვადასხვა უწყების საქმიანობის ორგანიზებისა და ურთიერთდამხედველობის ხელშეწყობისთვისაა აუცილებელი.

ეროვნული უსაფრთხოების საიმედო და სტაბილური სისტემის თანამედროვე, დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია სისტემის მარეგულირებელი, ნათლად განსაზღვრული, საკანონმდებლო ბაზა, სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციათა მკვეთრი გამიჯვნა და კონტროლისა და ბალანსირების ეფექტიანი მექანიზმები. ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის მოწყობისას გარანტირებული უნდა იყოს უსაფრთხოების სფეროში უფლებამოსილებების სათანადო გადანაწილება, უწყებრივ და ეროვნულ დონეებზე პოლიტიკის

<sup>1</sup> გიორგი ბილანიშვილი, „რუსეთიდან მომდინარე საფრთხეები და საქართველოს უსაფრთხოების სისტემა“, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი“, 04.01.2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40FrOfG>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>2</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ მე-3 მუხლი.



ეფექტიანი შემუშავება და განხორციელება, სათანადო ინსტიტუციური ურთიერთკონტროლი და ბალანსი, ქმედითი უწყებათაშორისი კოორდინაცია და დემოკრატიული კონტროლი.

მოქმედმა კონსტიტუციურმა მოდელმა შეცვალა უსაფრთხოების სისტემა: უსაფრთხოების სფეროში მთავრობის უფლებამოსილება გაიზარდა, პრეზიდენტის კი შემცირდა.<sup>3</sup> ახალი კონსტიტუციით, შეიცვალა ზოგიერთი უწყების კომპეტენცია და მათი ანგარიშვალდებულების ადრესატი. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია სრულად აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში მოექცა, ხოლო ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას პარლამენტი ამტკიცებს.<sup>4</sup> ამ მოწყობაში, გაუქმდა პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოები - სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვისა და უშიშროების საბჭოები.<sup>5</sup> ამ უწყებების ფუნქციები ეროვნული უსაფრთხოების საბჭომ შეითავსა, რომელიც სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირებისა და მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადებაზე, სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინაციაზეა პასუხისმგებელი. ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტებით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელება სხვადასხვა უწყებაზე ნაწილდება. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შემადგენლობის საფუძველზე,<sup>6</sup> შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უსაფრთხოების სისტემის მუშაობაში შემდეგი ორგანოები მონაწილეობენ:

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური;
- დაზვერვის სამსახური;
- თავდაცვის სამინისტრო;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური;
- საგარეო საქმეთა სამინისტრო;
- ფინანსთა სამინისტრო.

თითოეულ მათგანს აქვს კანონმდებლობით განსაზღვრული მანდატი, რომლის ფარგლებშიც, შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების მეშვეობით, პასუხისმგებელნი არიან ეროვნული უსაფრთხოების დაცვაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი უფლებამოსილებები, ძირითადად, ძალოვან ან/და გასამხედროებულ უწყებებზე ნაწილდება, ეს არ გამოორიცხავს სხვა ინსტიტუტების ჩართულობას ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში.

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 49-ე, 52-ე, 54-ე და 55-ე მუხლები, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3JT6ahu>, განახლებულია 28.03.2023.

<sup>4</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ მე-14 და მე-15 მუხლები.

<sup>5</sup> ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, „საბჭოს შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3M6D5Sx>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>6</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ მე-19<sup>3</sup> მუხლის მე-2 ნაწილი.

წინამდებარე დოკუმენტი მიმოიხილავს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსა და მის შემადგენლობაში არსებული უწყებების ინსტიტუციურ მოწყობას, ძირითად ფუნქციებს, მართვისა და ანგარიშვალდებულების საკითხებს.

## 1. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო

### 1.1. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს რეფორმები 1992-2019 წლებში

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს (შემდგომში - საბჭო) შესახებ ჩანაწერი, პირველად, 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ კანონში „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს სახელწოდებით, გაჩნდა. ნორმატიული აქტის მიხედვით, რომელიც საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე განსაზღვრავდა, საბჭოს მთავარ ფუნქციას ქვეყნის თავდაცვის, უშიშროებისა და წესრიგის უზრუნველყოფა წარმოადგენდა.<sup>7</sup> მას ხელმძღვანელობდა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური (პარლამენტის თავმჯდომარე) და ის ანგარიშვალდებულებული იყო პარლამენტის წინაშე.<sup>8</sup> კიდევ ერთი უწყება, რომლის ფუნქციებიც მოქმედმა სათათბირო ორგანომ შეითავსა, ეროვნული უშიშროების საბჭოა. მისი საქმიანობის ისტორია ხანგრძლივია და ის 1995-2018 წლებში, მაშინდელი კონსტიტუციის შესაბამისად, პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში იყო. წინამორბედისგან განსხვავებით, ის კონსტიტუციით შექმნილი ორგანო იყო და მის მთავარ ფუნქციას სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაცია წარმოადგენდა.<sup>9</sup> უწყებას ქვეყნის პრეზიდენტი თავმჯდომარეობდა. 2011 წლის მაისში საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილებები გაეზარდა.<sup>10</sup> მის ფუნქციებს დაემატა ისეთი საკითხების განსაზღვრა, როგორებიცაა უსაფრთხოების საკითხებში საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის სტრატეგია, ქვეყნის უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვა.<sup>11</sup>

2013 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების გაზრდის შედეგად, გამყარდა მთავრობის როლი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და უზრუნველყოფის სფეროში. პარალელურად, 2014 წელს, უსაფრთხოების სექტორის კოორდინაციისთვის, შეიქმნა პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო — სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო, რომლის ფუნქციაც სახელმწიფო

<sup>7</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონის „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 31-ე მუხლი (ძალადაკარგულია 17.04.1997).

<sup>8</sup> იქვე.

<sup>9</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის 13 ოქტომბრამდე მოქმედი რედაქციის 99-ე მუხლი.

<sup>10</sup> „უშიშროების ეროვნულ საბჭოს უფლებამოსილება გაეზარდა“, საქართველოს ახალი ამბების სააგენტო (GHN), 17.05.2011, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Zv8fFY>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>11</sup> საქართველოს ორგანული კანონის „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ მე-2 მუხლი (ძალადაკარგულია 31.10.2018).



უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა იყო.<sup>12</sup> ამ უწყების შექმნიდან თითქმის ერთ წელიწადში, კონსტიტუციის ახალი რედაქცია შევიდა ძალაში, რომელიც ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობას აღარ ითვალისწინებდა. შესაბამისად, 2018 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს ორგანული კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ ძალადაკარგულად გამოცხადდა, საბჭოს უფლებამონაცვლედ კი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს მთავრობა განისაზღვრა.<sup>13</sup>

2017 წელს მთავრობის სტრუქტურის რეფორმა გატარდა, რომლის მიზანიც ადმინისტრაციული და ბიუროკრატიული ხარჯების ოპტიმიზაცია იყო. ცვლილებები, მეტწილად, გულისხმობდა სამინისტროების რაოდენობის შემცირებას და სხვადასხვა უწყებების კომპეტენციების ახლებურ განაწილებას.<sup>14</sup> მთავრობის მოთხოვნით, პარლამენტმა რეფორმა დაჩქარებული წესით განიხილა ისე, რომ წინასწარ ცვლილებები საჯაროდ არ განხილულა.<sup>15</sup> რეფორმა შეეხო უსაფრთხოების სისტემაში შემავალ უწყებებსაც. მაგალითად, სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური - ჩაითვალა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის უფლებამონაცვლედ, რომელმაც, ცვლილებების შედეგად, ფუნქციონირება შეწყვიტა.<sup>16</sup>

ამრიგად, 2017 წლის დეკემბრიდან 2019 წლის იანვრამდე ერთადერთი უწყება, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში აღმასრულებელი ხელისუფლების სათათბირო ორგანოს ფუნქციას შეასრულებდა, პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული „საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური“ უნდა ყოფილიყო, რადგან მსგავსი მანდატის მქონე სხვა ყველა უწყება, ამ პერიოდში, გაუქმებული იყო.

თავის მხრივ, „საგანგებო სიტუაციების სამსახური“ უზრუნველყოფდა საგანგებო სიტუაციების პრევენციას, ერთიანი სისტემის მზადყოფნას, საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირებისა და საგანგებო სიტუაციის ზონაში აღდგენითი სამუშაოების ორგანიზებასა და სამოქალაქო უსაფრთხოების ამოცანების გადასაწყვეტად ეროვნული გეგმის განხორციელებას.<sup>17</sup> სამსახურის მანდატი, ძირითადად, სამოქალაქო უსაფრთხოების საკითხებს ფარავდა და საგანგებო სიტუაციაში მოიაზრებდა ისეთ შემთხვევებს, როგორებიცაა, მაგალითად, ხანძარი, ბუნებრივი კატასტროფა და

<sup>12</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 იანვრის N38 დადგენილების „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ 1-ლი მუხლი (ძალადაკარგულია 04.03.2015).

<sup>13</sup> საქართველოს ორგანული კანონის „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე“ მე-2 მუხლის 1-ლი და მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილები.

<sup>14</sup> „სამთავრობო ცვლილებები“, საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი, 13.11.2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3JUDV1N>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>15</sup> „საიას განცხადება მთავრობაში დაგეგმილ სტრუქტურულ ცვლილებებთან დაკავშირებით“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), 29.11.2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zdLn3g>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>16</sup> საქართველოს კანონის პროექტი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (N07-2/149; 22.11.2017), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3nABeuE>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 31 ივლისის N387 დადგენილება „საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულების 1-ლი მუხლის 1-ლი ნაწილი (ძალადაკარგულია 01.05.2019).

სხვა.<sup>18</sup> უწყების მსგავსი კომპეტენცია უსაფრთხოების სისტემის კოორდინაციას გამორიცხავდა. ამ დასკვნას ამყარებს ისიც, რომ „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მაშინდელი რედაქცია მსგავს უფლებამოსილებას მხოლოდ მთავრობას ანიჭებდა. გარდა ამისა, ნორმატიულ აქტში „საგანგებო სიტუაციების სამსახურის“ მონაწილეობა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების არც ერთ ეტაპზე არ იკვეთებოდა.<sup>19</sup> აღსანიშნავია ისიც, რომ 2019 წლის 1 იანვრიდან სამსახურის სამართლებრივი სტატუსი შეიცვალა და ის შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შევიდა.<sup>20</sup>

ამრიგად, თითქმის 1 წლის განმავლობაში, ქვეყანაში, უსაფრთხოების პოლიტიკის უწყებათაშორის კოორდინაციასა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაზე ერთადერთი პასუხისმგებელი მთავრობა იყო, რომლის სათათბირო ორგანოს ფორმალურ ფუნქციას „საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური“ ითავსებდა. 2019 წლის იანვრიდან 2 აპრილამდე კი, სანამ „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო“ შეიქმნებოდა, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა არც ერთ კონკრეტულ უწყებას, რომელიც შეძლებდა ეროვნული უსაფრთხოების საკითხების უწყებათაშორის კოორდინაციასა და პოლიტიკის დაგეგმვას.<sup>21</sup>

უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად აუცილებელია სხვადასხვა უწყების კოორდინირებული საქმიანობა. ამასთან, მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფო არა მხოლოდ რეაგირების, არამედ პროაქტიულ რეჟიმში მოქმედებდეს მის წინაშე არსებულ საფრთხეებზე. ასეთი მოქმედება კი უნდა ეფუძნებოდეს ამ საფრთხეების სიღრმისეულ ანალიზსა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვას. ყოველივე ზემოხსენებული შეუძლებელია სხვადასხვა უწყების მჭიდრო თანამშრომლობისა და კოორდინაციის გარეშე. შესაბამისად, საქართველოს წინაშე არსებული მუდმივი გამოწვევების პირობებში, 2018-2019 წლებში გატარებულმა ქაოტურმა სტრუქტურულმა ცვლილებებმა მთავრობაში, სრულად უგულვებლყო უსაფრთხოების სისტემის მაკოორდინირებელი უწყების მნიშვნელობა, რაც იმაში აისახა, რომ 1 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, არაეფექტიანი იყო ან საერთოდ არ არსებობდა კონკრეტული ინსტიტუტი, რომელიც მუდმივ რეჟიმში იმუშავებდა საფრთხეების შეფასებაზე, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაციაზე.

## 1.2. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს არსებული მოწყობა

<sup>18</sup> საქართველოს კანონის „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ მე-3 მუხლი.

<sup>19</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ 2019 წლის 2 აპრილამდე მოქმედი რედაქციის მე-19 მუხლი.

<sup>20</sup> საქართველოს კანონის „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ZvGyNn>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>21</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 1-ლი მუხლის მე-4 და მე-5 ქვეპუნქტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/42VMySn>, განახლებულია: 29.03.2023.



იმ ინსტიტუციური ვაკუუმის შევსების მიზნით, რომელიც მიმოხილულმა რეფორმებმა განაპირობა, საქართველოს მთავრობამ, პარლამენტში, მორიგი ცვლილებების პაკეტი დაარეგისტრირა და. 2019 წლის 2 აპრილის ცვლილებებით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო შეიქმნა.<sup>22</sup> მოქმედ საკანონმდებლო ჩარჩოში, საბჭოს უსაფრთხოების სისტემის კოორდინაციასა და ეფექტიან მუშაობაში საკვანძო როლი აქვს. წინამორბედებისგან განსხვავებით, მას მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ფუნქციები აკისრია.

საბჭო არის საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო და უშუალოდ ექვემდებარება მას. მისი საქმიანობის მიზანია ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირება და მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადება, სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია.<sup>23</sup> საბჭო განიხილავს და აანალიზებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. საბჭოს ფუნქციებშია ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე მდგარი საფრთხეების როგორც იდენტიფიცირება და შეფასება, ასევე მათი თავიდან აცილებისა და აღკვეთისთვის საჭირო ზომების მიღების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება, მათ შორის ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის, გამოყენებისა, გადაადგილებისა და საომარი/საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხების განხილვა.<sup>24</sup>

საბჭოს ჰყავს მუდმივი და მოწვეული წევრები.<sup>25</sup> კანონმდებლობის მიხედვით, მას პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს, ხოლო მის შემადგენლობაში შედიან: საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა და ფინანსთა მინისტრები, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების, საქართველოს დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის უფროსები და საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური.<sup>26</sup> ქვეყნის პრეზიდენტის ან მისი ნდობით აღჭურვილი პირის, ასევე, ნებისმიერი სხვა პირის სხდომებზე მოწვევა პრემიერ-მინისტრის დისკრეციული უფლებამოსილებაა.<sup>27</sup> კანონმდებლობის მიხედვით, საბჭოს სხდომას პრემიერ-მინისტრი თავისი ინიციატივით ან საბჭოს მუდმივმოქმედი წევრის მოთხოვნით იწვევს.<sup>28</sup> მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების ვალდებულებას ნორმატიული აქტი არ განსაზღვრავს, ის ადგენს, რომ, როგორც წესი, სხდომები 3 თვეში ერთხელ ტარდება.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> საქართველოს კანონის პროექტის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (N07-2/293, 13.12.2018) განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/42QxmpL>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>23</sup> საქართველოს კანონის „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ მე-19<sup>1</sup> მუხლი.

<sup>24</sup> იქვე, მე-19<sup>2</sup> მუხლი.

<sup>25</sup> იქვე, მე-19<sup>3</sup> მუხლის 1-ლი ნაწილი.

<sup>26</sup> იქვე, მე-2 ნაწილი.

<sup>27</sup> იქვე, მე-4 ნაწილი.

<sup>28</sup> იქვე, მე-19<sup>5</sup> მუხლი.

<sup>29</sup> იქვე.

მიუხედავად მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციებისა, საბჭოს მუშაობა აჩვენებს, რომ სახელმწიფოში არ არსებობს გააზრებული ხედვა ამ უწყების მნიშვნელობასთან და საჭიროებასთან დაკავშირებით. უწყების ოფიციალური ვებ-გვერდის თანახმად, რომელზეც განთავსდება ინფორმაცია სხდომების ჩატარების შესახებ, 2020 წელს, პანდემიის პერიოდში, საბჭო 3-ჯერ შეიკრიბა. აქედან ორი შეხვედრა COVID-19-ით გამოწვეულ უსაფრთხოების რისკებს შეეხო,<sup>30</sup> ერთი შეხვედრა კი აზერბაიჯანისა და სომხეთის რესპუბლიკებს შორის მორიგ სამხედრო დაპირისპირებას დაეთმო.<sup>31</sup> ირაკლი ღარიბაშვილის პრემიერ-მინისტრად დანიშვნის შემდეგ, 2021 წელს, საბჭო სულ 2-ჯერ შეიკრიბა. პირველ შემთხვევაში, საუბარი იყო საქართველოს წინაშე არსებულ უსაფრთხოების ზოგად გამოწვევებზე,<sup>32</sup> მეორე სხდომა კი ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების განახლების საკითხებს დაეთმო.<sup>33</sup> განთავსებული ინფორმაციის თანახმად, „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის“ განახლებული ვერსიის პარლამენტისთვის წარდგენა 2022 წლის თებერვალში იგეგმებოდა; ამავე კვარტალში იყო დაგეგმილი „საფრთხეების შეფასების“ დოკუმენტის შემუშავებაც.<sup>34</sup> მიუხედავად ამ განაცხადისა, ეროვნული უსაფრთხოების ფუძემდებლური დოკუმენტი - კონცეფცია დღემდე არ განახლებულა და სახელმძღვანელოდ 2011 წლის ვერსია გამოიყენება.<sup>35</sup> საბჭოს მიერ შემუშავებული საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის ბოლო ვერსია კი მხოლოდ 2015-2018 წლებს მოიცავს.<sup>36</sup> უწყების ინფორმაციით, მათ შეიმუშავეს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის პროექტი, თუმცა რუსეთ-უკრაინის ომის ფონზე, გრძელდება დოკუმენტის განახლება და არსებულ უსაფრთხოების გარემოსთან შესაბამისობაში მოყვანა.<sup>37</sup> კონცეფციის სამუშაო ვერსიის გაცემაზე, საბჭომ, უარი განაცხადა.<sup>38</sup> მათივე ინფორმაციით, აქტიური მუშაობა მიდის საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის განახლებაზეც და, ამ ეტაპზე, მიმდინარეობს მისი ზოგიერთი ნაწილის დამუშავება, რუსეთ-უკრაინის ომის ფონზე, შეცვლილი უსაფრთხოების

<sup>30</sup> „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელებასთან დაკავშირებით ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 16.03.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3LfwKE>, განახლებულია: 29.03.2023.

„პრემიერ-მინისტრ გიორგი გახარიას ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს გაფართოებული სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 19.03.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3JP131y>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>31</sup> „აზერბაიჯანისა და სომხეთის რესპუბლიკებს შორის მორიგ სამხედრო დაპირისპირებასთან დაკავშირებით საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 03.10.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Kl4Sgy>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>32</sup> „პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 23.06.2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3M4h4Um>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>33</sup> „პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 13.12.2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zjISgX>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>34</sup> იქვე.

<sup>35</sup> ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40taHOu>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>36</sup> ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, „საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ZqQyYk>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>37</sup> ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს 2023 წლის 5 აპრილის N489 წერილი.

<sup>38</sup> იქვე.



გარემოებების გათვალისწინებით. რაც შეეხება ბოლო პერიოდში განახლებულ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებს, ამ ეტაპზე, მოქმედია მხოლოდ 4 ასეთი დოკუმენტი, რომლებიც უკავშირდება ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის საფრთხეებს, სახელმწიფო საზღვრის ინტეგრირებულ მართვას, კიბერუსაფრთხოებასა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას.<sup>39</sup>

2023 წლის 24 მარტს, პარლამენტმა პლენარულ სხდომაზე ინტერპელაციის წესით პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილს მოუსმინა; პროცედურის ინიციატორები ოპოზიციონერი დეპუტატები იყვნენ და მათ მიერ წარდგენილი კითხვები შეეხებოდა ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში ფუძემდებლური დოკუმენტების განახლებასა და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუშაობას, განსაკუთრებით, უკრაინაში მიმდინარე ომის ფონზე.<sup>40</sup> დეპუტატ თეონა აქუბარდიას შეკითხვას, რომელიც ეროვნული დონის კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავებას შეეხებოდა, პრემიერმა შემდეგნაირად უპასუხა:

„...ქალბატონი თეონა აქუბარდია მეკითხება კონცეპტუალურ დოკუმენტებზე, რომელიც მისი გადმოსახედიდან, თურმე, შექმნის უსაფრთხოების გარანტიებს ქვეყნისთვის და მოსახლეობის უსაფრთხოებას დაიცავს [...] მე მინდა, აქ, ხალხს შევხსენო, რომ დოკუმენტი კი ვერ დაიცავს ქვეყანას, ქვეყანას დაიცავს სწორი პოლიტიკა, ხელისუფლების გონივრული პოლიტიკა, რომელსაც ჩვენ ვახროცილებთ [...] უსაფრთხოების საბჭოს აქვს დამუშავებული [...] ეს არის დრაფტი დოკუმენტები, მის (დეპუტატ თეონა აქუბარდიას, ავტ.) მიერ ნახსენები ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი, თავდაცვის სტრატეგია [...] და ასევე ჩვენ ვმუშაობთ ძალიან აქტიურად კრიტიკულ ინფრასტრუქტურაზე, რომელიც არის ძალიან მნიშვნელოვანი გასაკეთებელი, ამაზე უკვე წინ წავედით და მიმდინარეობს უკვე უწყებებს შორის კოორდინაცია და გაცვლა, ინფორმაციების გაზიარება. ამის თაობაზე ჩვენ არაერთხელ განვაცხადეთ, რომ ვინაიდან რეგიონში არის შეცვლილი ვითარება უკრაინის ომის შედეგების პროგნოზირება [...] დღეს არავის შეუძლია დედამიწის ზურგზე, არავის. ჩვენი პარტნიორები [...] დღეს ვერ ამბობენ გადაჭრით, თუ რა შეიძლება მოხდეს უკრაინაში [...] არავინ არ იცის თუ როგორ დასრულდება უკრაინის ომი და დღეს უნდათ ამ ადამიანებს (მიმართავს ოპოზიციას, ავტ.), რომ ჩვენ გავაკეთოთ უსაფრთხოების კონცეფცია და, ვთქვათ, გამოვკვეთოთ საფრთხეები, მე არ ვიცი რა საფრთხეები შეიძლება გამოიკვეთოს დამატებით, ომის დასრულების შემდეგ. თქვენ წარმოდგენა არ გაქვთ [...] რეალურად რა გამოწვევების წინაშე არის ქვეყანა.“<sup>41</sup>

2022 წლის 24 თებერვლიდან, მას შემდეგ, რაც რუსეთი უკრაინაში შეიჭრა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო მხოლოდ 2-ჯერ - ამავე წლის 4 ნოემბერსა და 2023 წლის 28 თებერვალს შეიკრიბა. გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, პირველი შეხვედრა „გლობალური და რეგიონული

<sup>39</sup> იქვე.

<sup>40</sup> „პარლამენტში ირაკლი ღარიბაშვილის ინტერპელაციის წესით მოსმენა დაიწყო“, ინტერპრესნიუსი, 24.03.2023, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/40tejA2>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>41</sup> საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ირაკლი ღარიბაშვილის, გამოსვლა საქართველოს პარლამენტში, ინტერპელაციის წესით, 24.03.2023, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3K1W3XA> (დრო: 12:44:00-12:46:30), განახლებულია: 29.03.2023.

უსაფრთხოების გარემოს მნიშვნელოვან ტენდენციებს შეეხებოდა“;<sup>42</sup> ამავე საკითხს დაეთმო უკრაინაში ომის დაწყებიდან 1 წლის თავზე ჩატარებული სხდომაც, სადაც, დამატებით, საბჭოს წევრებმა მიმდინარე საომარ მოქმედებებზეც ისაუბრეს.<sup>43</sup> საბჭოს ცნობით, ამ სხდომებზე მოწვეული არ ყოფილა საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი.<sup>44</sup>

საბჭოს მუშაობის მსგავსი პრაქტიკა აჩვენებს, რომ გლობალურად გაზრდილი საფრთხეებისა და რისკების ფონზე, სახელმწიფო არაეფექტიანად იყენებს არსებულ ინსტრუმენტებს და ვერ ახერხებს დროულად უპასუხოს ქვეყნის წინაშე არსებულ გამოწვევებს. მთავარი მაკოორდინირებელი ორგანო ვერ უზრუნველყოფს მასზე დაკისრებულ მთავარ ფუნქციას - შექმნას ეროვნული დონის უსაფრთხოების კონეპტუალური დოკუმენტები, რომლებიც შეაფასებს საქართველოს წინაშე არსებულ მიმდინარე საფრთხეებსა და რისკებს, განსაზღვრავს უსაფრთხოების პოლიტიკას შეცვლილი გლობალური უსაფრთხოების სისტემის პირობებში, დასახავს შესაბამის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას კანონმდებლობით განსაზღვრული სფეროების მიხედვით, და უზრუნველყოფს სექტორში შემავალი უწყებების კოორდინირებულ მუშაობას ქვეყნის უსაფრთხოების დასაცავად.

## 2. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (შემდგომში - სუს) უსაფრთხოების სისტემის ყველაზე მძლავრი და ფართო, თითქმის შეუზღუდავი უფლებამოსილებების მქონე ინსტიტუტია. 2015 წლამდე სუს-ის ფუნქციები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვადასხვა სრტუქტურულ ერთეულში იყო თავმოყრილი, თუმცა რეფორმის შედეგად საპოლიციო და სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნქციები მკვეთრად გაიმიჯნა. კერძოდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციის სფეროს კონტრდაზვერვითი ფუნქცია გამოეყო და ამ მიზნით დამოუკიდებელი, უშუალოდ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სამსახური შეიქმნა. თუმცა, საპოლიციო და სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნქციების მკვეთრად გაიმიჯნის პოზიტიური ნაბიჯის მიუხედავად, რეფორმამ დემოკრატიული მოწყობისა და ანგარიშვალდებულების მყარი გარანტიები ვერ შექმნა: ერთი ძლევამოსილი სამინისტროს დაშლით ორი სტრუქტურა ჩამოყალიბდა – ჭარბი ძალაუფლებით, დუბლირებული ფუნქციებითა და უფლებამოსილების გადაჭარბების მაღალი რისკებით.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> „პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 04.11.2022, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zjBm4I>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>43</sup> „პრემიერ-მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ხელმძღვანელობით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომა გაიმართა“, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ვებ-გვერდი, 28.02.2023, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3G33tsl>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>44</sup> ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის 2023 წლის 5 აპრილის N501 წერილი.

<sup>45</sup> თამარ სამხარაძე, თორნიკე გერლიანი, „ვარული მიყურადება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში (ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი)“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, გვ. 6-7, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Y3gx7K>, განახლებულია: 29.03.2023.

მოქმედი კანონმდებლობით, სუს-ის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია ტერორიზმთან და სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის საფრთხის შემცველი სხვა ტრანსნაციონალური ორგანიზებული და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის დაცვა უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისაგან; ასევე, სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენა და დაცვის უზრუნველყოფა.<sup>46</sup>

სხვა ფუნქციებთან ერთად, სუს-ის კომპეტენციას განეკუთვნება ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ასევე კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიზნებისთვის, სამსახური აღჭურვილია საგამომეზო ფუნქციებითაც.<sup>47</sup>

კანონმდებლობით დასახული მიზნების მისაღწევად, სუს-ი სხვადასხვა უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. თავისი შინაარსით, ისინი ემსახურება უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას. სუს-ის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები ფარული ან ღია ხასიათის არის და ისინი სხვადასხვა სამართლებრივ რეჟიმს ექვემდებარება:

- ფარული საგამომეზო მოქმედებები - რეგულირდება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით;
- ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები - რეგულირდება „ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით;
- კონტრდაზვერვითი ღონისძიებები - რეგულირდება „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით;
- იძულების ღონისძიებები - რეგულირდება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონით.
- სამსახურის წარმომადგენლის (უსაფრთხოების ოფიცრის) ინსტიტუტი - რეგულირდება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ კანონით.

ფარულ საგამომეზო მოქმედებებს განეკუთვნება სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადება და ჩაწერა, ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია კავშირგაბმულობის არხიდან (კავშირგაბმულობის საშუალებებთან, კომპიუტერულ ქსელებთან, სახაზო კომუნიკაციებთან და სასადგურე აპარატურასთან მიერთებით), კომპიუტერული სისტემიდან (როგორც უშუალოდ, ისე დისტანციურად) და ამ მიზნით კომპიუტერულ სისტემაში შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებების ინსტალაცია, გეოლოკაციის რეალურ დროში განსაზღვრა, საფოსტო-სატელეგრაფო გზავნილის (დიკლომატიური ფოსტის გარდა) კონტროლი, ფარული

<sup>46</sup> საქართველოს კანონის „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ მე-5 მუხლი.

<sup>47</sup> იქვე.



ვიდეოჩაწერა ან/და აუდიოჩაწერა, ფოტოგადაღება, ელექტრონული თვალყურის დევნება.<sup>48</sup> მათ ჩატარებაზე ექსკლუზიური უფლებამოსილება საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს აქვს.<sup>49</sup>

ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები მოიცავს როგორც ღია, ისე ფარული მეთოდით ჩატარებულ მოქმედებებს და მათი მიზანია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, იურიდიული პირის უფლებების, საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა დანაშაულებრივი და სხვა მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისაგან.<sup>50</sup> ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა მკაცრად გასაიდუმლოებულია, შესაბამის მასალებსა და დოკუმენტებზე წვდომა კი კანონმდებლობით განსაზღვრულ კონკრეტულ პირებს აქვთ.<sup>51</sup> ამ კატეგორიის ღონისძიებებს განეკუთვნება, პირის გამოკითხვა, ცნობების შეგროვება და ვიზუალური კონტროლი, საკონტროლო შესყიდვა, საგნებისა და დოკუმენტების გამოკვლევა, ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების მოპოვება, ინტერნეტურთიერთობის მონიტორინგი და სხვა.<sup>52</sup>

კონტრდაზვერვითი ღონისძიებები, კანონმდებლობით დაშვებულ შემთხვევებში, შესაძლოა, ნებისმიერი პირის მიმართ განხორციელდეს.<sup>53</sup> მსგავსი ტიპის საქმიანობა მიმართულია მხოლოდ უცხო ქვეყნის სუბიექტების მიმართ, სახელმწიფო ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული სადაზვერვო ან/და ტერორისტული საქმიანობიდან მომდინარე საფრთხეების გამოსავლენად და თავიდან ასაცილებლად.<sup>54</sup> სპეციალური ღონისძიებების სამართლებრივი რეჟიმი, ზოგადი წესისგან, განსხვავებულია. იმ შემთხვევაში, თუ ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში მიმდინარეობს, მათზე არ ვრცელდება სასამართლო ზედამხედველობა.<sup>55</sup> გამონაკლისია ორი შემთხვევა - ელექტრონული თვალთვალი და საფოსტო კორესპონდენციის კონტროლი, რა დროსაც საჭიროა ზედამხედველი მოსამართლის ბრძანება.

სახელმწიფოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, სამსახური, დამატებით, უფლებამოსილია თავისი წარმომადგენელი დანიშნოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებში, მათი მოთხოვნის შემთხვევაში.<sup>56</sup> ამ სტატუსს სახელმწიფო დაწესებულებებს საქართველოს მთავრობა ანიჭებს და ამ სიაში, ძირითადად, სახელმწიფო ინსტიტუტები (სამინისტროები, მუნიციპალიტეტები) და კრიტიკულ ინფრასტრუქტურასა და ენერგოუსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო და კერძო კომპანიები შედიან (ჰესები, პორტები, რკინიგზა).<sup>57</sup> მოქმედ კანონმდებლობაში, სამსახურის „წარმომადგენელი“ ან „მოსამსახურე“

<sup>48</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 143<sup>1</sup> მუხლი.

<sup>49</sup> იქვე, მე-3 მუხლის 32-ე ნაწილი.

<sup>50</sup> საქართველოს კანონის „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ 1-ლი მუხლის 1-ლი ნაწილი.

<sup>51</sup> იქვე, მე-5 მუხლი.

<sup>52</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>53</sup> საქართველოს კანონის „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ მე-11 მუხლი.

<sup>54</sup> იქვე, 1-ლი მუხლი.

<sup>55</sup> იქვე, მე-11 მუხლი.

<sup>56</sup> იქვე, 22-ე მუხლი.

<sup>57</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 18 ნოემბრის N584-ე დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“.

ანაცვლებს უსაფრთხოების ოფიცრის - ე.წ. „ოდეერის“<sup>58</sup> ინსტიტუტს. ოფიცრების სხვადასხვა დაწესებულებაში არსებობა წარმოადგენს უსაფრთხოების სამსახურის ხელში არსებულ მექანიზმს, რომლის ბოროტად გამოყენებითაც შესაძლოა საფრთხე შეექმნას ქვეყნის დემოკრატიულ მმართველობასა და მექანიზმი იქცეს პოლიტიკური რეჟიმის დაცვის ინსტრუმენტად იმ პირობებში, როდესაც სუს-ის მართვა სრულად პოლიტიზირებულია.

სამსახურის უფლებამოსილებები და მისი საქმიანობის ფარულობა, არ აძლევს დამკვირვებლებსა და დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას, გადაამოწმოს თუ რამდენად კანონიერად იყენებს ამ მექანიზმს სუს-ი. მაგალითად, 2023 წლის თებერვალში გაგზავნილი წერილის საპასუხოდ, რომელშიც სოციალური სამართლიანობის ცენტრი ითხოვდა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რაოდენობრივად რამდენ უწყებაში ჰყავს სამსახურს წარგზავნილი წარმომადგენელი და ჯამში რამდენი პირისგან იღებდა ნებაყოფლობით კონფიდენციალურ დახმარებას სუს-ი, უწყებამ განაცხადა, რომ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს მაღალი რისკის მქონე სუბიექტებში, დამატებითი ინფორმაციის მიწოდების სამართლებრივი საფუძველი კი, არ აქვს, რადგან ის განეკუთვნება ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას.<sup>59</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ „ოდეერის“ ინსტიტუტი, ფორმალურად, ახლებურად ჩამოყალიბდა და მისი წარგზავნის საკითხი დაწესებულებასა და სუს-ს შორის ურთიერთთანამშრომლობის ხელშეკრულებით რეგულირდება, კანონმდებლობით არ მოწესრიგდა იმ ოფიცრების სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხი, რომლებიც რეფორმამდე სხვადასხვა დაწესებულების შტატის თანამშრომლები იყვნენ და ამავე ორგანიზაციებში ადმინისტრაციულ ფუნქციებსაც ითავსებდნენ.<sup>60</sup> პრობლემურია ისიც, რომ სუს-ის ამ საქმიანობაზე არ ვრცელდება გარე კონტროლის მექანიზმები, დადებული ხელშეკრულებების შესწავლისა და მის ფარგლებში ჩატარებული მოქმედებების კანონიერებას არ ამოწმებს სასამართლო. გარდა ამისა, თუ სუს-ი მიიჩნევს, რომ ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, ინფორმაციის პარლამენტის „ნდობის ჯგუფისთვის გაზიარება არ არის მიზანშეწონილი, ის უფლებამოსილია უარი განაცხადოს დეკლარაციებისთვის ინფორმაციის მიწოდებაზეც.<sup>61</sup>

### **სუს-ის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და გარე კონტროლის მექანიზმები**

უწყებმის მიერ ჭარბი უფლებამოსილებით სარგებლობისას, აუცილებელია კანონმდებლობა ქმნიდეს უწყების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და დამოუკიდებლობის გარანტიებს. კანონი სუს-ის უფროსის დანიშვნის რამდენიმესაფეხურიან პროცედურას აწესებს, სადაც საბოლოო

<sup>58</sup> რუსული სახელმწიფოებიდან - Офицер Действующего Резерва – ОДР (მოქმედი რეზერვის ოფიცერი) ნაწარმოები აბრევიატურა.  
<sup>59</sup> საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2023 წლის 9 თებერვლის NSSG 9 23 00032011 წერილი.  
<sup>60</sup> მარიამ მხატვარი, გიგი ჩიხლაძე და სხვები, „უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში (შედეგები და გამოწვევები)“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2018, გვ. 39, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/416mQcr>, განახლებულია: 29.03.2023.  
<sup>61</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

გადაწყვეტილებას საკანონმდებლო ორგანო, დაბალი კვორუმით - სრული შემადგენლობის უმრავლესობით - იღებს. პრობლემურია კანდიდატურის პარლამენტისთვის წარდგენის საკითხიც, რაც პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის პრეროგატივაა.<sup>62</sup> შესაბამისად, უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობის პირობებში, კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს სამსახურის უფროსის შერჩევის პროცესის ვიწრო პარტიული ინტერესებისგან დაცვას.<sup>63</sup> სუსის უფროსის დანიშვნის მსგავსი წესი აისახება მისი ანგარიშვალდებულების ადრესატებზეც. ერთი მხრივ, ის, როგორც პარლამენტის მიერ დანიშნული თანამდებობის პირი, ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე, ხოლო როგორც საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემის ხელმძღვანელი, ასევე საქართველოს მთავრობის წინაშე.<sup>64</sup>

შედეგად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ჩამოყალიბდა ცენტრალიზებულ, მკაცრი იერარქიის მქონე ინსტიტუციად, რომელშიც სამსახურის უფროსს აქვს ფაქტობრივად შეუზღუდავი კომპეტენცია ზოგად-უწყებრივ და მმართველობით საკითხებზე. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის შერჩევა-დანიშვნის პროცესი მხოლოდ ფასადურად შეიცავს პროფესიულ კომპონენტს და რეალურად, ამ საკითხზე გადაწყვეტილება მთლიანად პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინებით მიიღება. პოლიტიზირებულია სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხიც, ის კვაზი-უნდობლობის მექანიზმს წარმოადგენს და ამ შემთხვევაშიც, პარლამენტს მარტივად, სამართლებრივი დასაბუთების გარეშე შეუძლია მიიღოს ამ საკითხზე გადაწყვეტილება უბრალო უმრავლესობით.<sup>65</sup>

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუციის თანახმად, უსაფრთხოების სამსახურების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკი ჩნდება მაშინ, როდესაც უსაფრთხოების სამსახურებს მინიჭებული აქვთ როგორც პრევენციული, ისე სამართალდამცავი უფლებამოსილებები, მათ შორის, ძალისმიერი მეთოდების გამოყენების შესაძლებლობა (კერძო საკუთრების ჩხრეკა, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოება, დაკავება და დაპატიმრება). ამის საფუძველზე, ასამბლეის რეკომენდაციაა, არ მიენიჭოთ უსაფრთხოების სამსახურებს სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოების, დაკავებისა და დაპატიმრების ფუნქციები და ისინი არ იყვნენ ჩართულები ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში.<sup>66</sup> ასამბლეის სახელმძღვანელო წესებში განმარტებულია, რომ უსაფრთხოების სამსახურების ერთადერთი ამოცანა უნდა იყოს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვა. საქართველოს უსაფრთხოების სამსახურის უფლებამოსილებები ძალიან

<sup>62</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>63</sup> მარიამ მხატვარი, გიგი ჩიხლაძე და სხვები, „უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში (შედეგები და გამოწვევები)“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2018, გვ. 19, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/416mQcr>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>64</sup> საქართველოს კანონის „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ მე-9 მუხლი.

<sup>65</sup> მარიამ მხატვარი, გიგი ჩიხლაძე და სხვები, „უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში (შედეგები და გამოწვევები)“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2018, გვ. 21, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/416mQcr>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>66</sup> ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაცია 1402 (1999) შიდა უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლი ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, პუნქტი 5-6.



ფართეა და ეწინააღმდეგება ხსენებული რეზოლუციის სტანდარტებს. ფუნქციურად, ის პასუხისმგებელია სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოების ყველა ეტაპზე. ამ რეკომენდაციების საფუძველზე, მაგალითად, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ფუნქცია შეუთავსებელია სუს-ის საქმიანობის საიდუმლო ბუნებასთან, რაც საფრთხეს უქმნის უმნიშვნელოვანესს, გამჭვირვალობის სტანდარტს.<sup>67</sup>

დამატებით, სუს-ი ფლობს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილებასაც. გარდა ამისა, სამსახურს კვლავ აქვს საგამოძიებო ფუნქციები კონკრეტულ დანაშაულებზე,<sup>68</sup> რაც უწყების ბუნების გაორებას იწვევს. ამ პრობლემას ემატება ისიც, რომ სუსტია უსაფრთხოების სამსახურის შიდა კონტროლის მექანიზმი. კერძოდ, არ არსებობს სუს-ის გენერალური ინსპექციისთვის მოქალაქის მიმართვის ეფექტური მექანიზმი, ასევე, გენერალური ინსპექციის მიერ გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში, შეუძლებელია დასკვნის გასაჩივრება. გენერალური ინსპექციის მიმართვა არ ავალდებულებს სუს-ის უფროსს, დაიწყოს დისციპლინური წარმოება.<sup>69</sup> არაეფექტიანი და არასაკმარისია ამ უწყებაზე გარე კონტროლიც. სასამართლო ზედამხედველობის მიღმა რჩება სუს-ის მიერ წარმოებული მთელი რიგი ფარული ღონისძიებები, რომლებიც პირად ცხოვრებაში ინტენსიური ჩარევით ხასიათდება.<sup>70</sup> ასეთ მოქმედებებს განეკუთვნება, მაგალითად, კონტრდაზვერვითი მიზნებისთვის ფარული ვიდეო და აუდიო ჩაწერა ან ფარული კინო და ფოტოგადაღება, სატელევიზიო კამერების და სხვა სახის ელექტრონული მოწყობილობების გამოყენება, სტრატეგიული მონიტორინგის ღონისძიება, ინდივიდუალური მონიტორინგის ღონისძიება, შეთანხმებული ელექტრონული თვალთვალი (ერთ-ერთი მონაწილე მხარის წერილობითი თანხმობით) და დანაშაულებრივ ჯგუფში საიდუმლო თანამშრომლის ჩართვა.<sup>71</sup>

სუსტია საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებიც. უსაფრთხოების სექტორში შემავალი ყველა უწყების, მათ შორის, სუს-ის ზედამხედველობის ფუნქცია თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტსა და მის ბაზაზე შექმნილ ნდობის ჯგუფს აქვს. მის შემადგენლობაში ადგილები შემდეგი კვოტებით ნაწილდება: 5 წევრიდან 2 საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციების წევრია, 2 - საპარლამენტო ოპოზიციაში, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე კი ჯგუფის ex officio წევრია და მის საქმიანობასაც ხელმძღვანელობს.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური - საქართველო და საერთაშორისო სტანდარტები, 2017, IDFI, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ZxDmRs>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>68</sup> საქართველოს კანონის „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ მე-12 მუხლის მე-2 ნაწილი.

<sup>69</sup> მარიამ მხატვარი, გიგი ჩიხლაძე და სხვები, „უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში (შედეგები და გამოწვევები)“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2018, გვ. 95, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/416mQcr>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>70</sup> იქვე, გვ. 79.

<sup>71</sup> იქვე, გვ. 70.

<sup>72</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე მუხლი.

ნდობის ჯგუფი, ფაქტობრივად, იმეორებს კომიტეტის იურისდიქციას იმის დამატებით, რომ მის წევრებს საიდუმლო ინფორმაციაზე აქვთ წვდომა.<sup>73</sup> მიუხედავად ამ უფლებამოსილებებისა, „ნდობის ჯგუფის“ წევრების წვდომა სუს-ისა და მის მმართველობის სფეროში შემავალი უწყებების საქმიანობაზე შეზღუდულია. მაგალითად, ჯგუფს არ აქვს უფლება გამოითხოვოს ისეთი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობას, საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებს, მათ შორის, ასეთ ნორმატიულ აქტებს.<sup>74</sup> გარდა ამისა, ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, სუს-ი უფლებამოსილია უარი განაცხადოს მიმდინარე საქმეებსა და ღონისძიებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდებაზე.<sup>75</sup> პრობლემურია ნდობის ჯგუფის მუშაობის რეგულირებაც. მაგალითად, რეგლამენტი არ განსაზღვრავს მისი შეკრების პერიოდულობას, სხდომა იმართება საჭიროებისამებრ; ერთადერთი, ვისაც სხდომის მოწვევა შეუძლია - თავმჯდომარეა. სხვა შემთხვევაში, ნდობის ჯგუფის წევრის ინიციატივით შეკრებას წევრების უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდება.<sup>76</sup> ასეთი საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში, საპარლამენტო უმრავლესობას ნდობის ჯგუფში 3 წევრი ჰყავს, რადგან კომიტეტის თავმჯდომარე, როგორც წესი, მას წარმოადგენს. შესაბამისად, ერთი მხრივ, არაეფექტიანი და სუსტი საპარლამენტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები ზრდის სუს-ის მიერ უფლებამოსილების გადაამეტების რისკებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ნდობის ჯგუფის არსებული დაკომპლექტების წესი ვერ უზრუნველყოფს უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების სათანადო კონტროლს, რადგან გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენას უმრავლესობის დეკლარაციები ახდენენ.<sup>77</sup>

## 2.1. სსიპ ოპერატიულ ტექნიკური სააგენტო

სუს-ის მმართველობის სფეროში შედის სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოც (სააგენტო, ოტ-ო). ის სპეციალური დანიშნულებისა და განსაკუთრებული სტატუსის მქონე დაწესებულებაა, რომელიც უფლებამოსილია, შესაბამისი ორგანოს მიმართვის საფუძველზე, სპეციალური ტექნოლოგიური საშუალებებითა და ფარული მეთოდებით, მოიპოვოს ფაქტობრივი ინფორმაცია სისხლის სამართლის საქმეებზე ან ისეთ ქმედებებზე, რომლებიც მიმართულია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, თავდაცვისუნარიანობის, ტერიტორიული მთლიანობის, მართლწესრიგისა და სამხედრო პოტენციალის წინააღმდეგ.<sup>78</sup> ამ ამოცანის შესასრულებლად,

<sup>73</sup> ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), 2020, გვ. 59, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3IYoiP0>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>74</sup> იქვე, გვ. 63.

<sup>75</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

<sup>76</sup> იქვე, 158-ე მუხლი.

<sup>77</sup> თამარ სამხარაძე, თორნიკე გერლიანი, ფარული მიყურადება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში (ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი), სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, გვ. 7-10, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Y3gx7K>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>78</sup> საქართველოს კანონის „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ მე-7 მუხლი.

სააგენტოს კანონმდებლობა ანიჭებს ისეთი ღონისძიებების ჩატარების უფლებას, როგორებიცაა: სატელეფონო კომუნიკაციების ფარული მიყურადება და ჩაწერა, კავშირგაბმულობის არხიდან და კომპიუტერიული სისტემიდან ინფორმაციის მოპოვება, ფარული ვიდეო/აუდიო ჩაწერა, რეალურ დროში გეოლოკაციის განსაზღვრა და სხვა.<sup>79</sup>

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური წარმოადგენს ინფორმაციის მოპოვებაზე და დამუშავებაზე პროფესიულად დაინტერესებულ ორგანოს. ამის გამო, სასამართლომ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფრთხის შემცველად მიიჩნია სამსახურის ხელში ინფორმაციის შეუზღუდავი და დაუბალანსებელი ტექნიკური შესაძლებლობის თავმოყრა.<sup>80</sup> ამ განმარტების საპასუხოდ სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შექმნა, რომელიც სუს-ის მმართველობაში შედის, ამ რისკებს ვერ აზღვევს.<sup>81</sup> ამ ორი უწყების ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობის პრობლემაზე მიუთითებს ისიც, რომ სააგენტოზე სახელმწიფო კონტროლს სუს-ი ახორციელებს, ხოლო პრემიერ-მინისტრთან, ვის წინაშეც ის უშუალოდაა ანგარიშვალდებული, ანგარიშით წარდგენამდე, სააგენტოს უფროსი ამ დოკუმენტს ჯერ სამსახურის უფროსს წარუდგენს.<sup>82</sup>

მსგავსად სუს-ისა, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს უფროსის დანიშვნის წესიც, მიუხედავად რამდენიმესაფეხურიანი პროცედურისა, პოლიტიზირებულია. მართალია, მას პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით სპეციალური კომისია ირჩევს, თუმცა, თავად ამ ორგანოს, 3 კანდიდატს სუს-ის უფროსი წარუდგენს.<sup>83</sup> გარდა ამისა, პრობლემურია სპეციალური კომისიის დაკომპლექტებაც, რომელშიც 7 წევრიდან, 3 პარლამენტის სხვადასხვა კომიტეტის თავმჯდომარე, 1 მთავრობის წარმომადგენელი, ხოლო 1-იც სუს-ის უფროსია. უმრავლესობის მიერ დაკომპლექტებული მთავრობის პირობებში, მმართველ პარტიას კომისიაში 7-დან 5 წარმომადგენელი ჰყავს, რაც გამორიცხავს მისთვის არასასურველი კანდიდატის თანამდებობაზე დანიშვნას. დამატებით, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პროცედურას ან კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზეც, სამსახურის უფროსი შეარჩევს 3 კანდიდატს და სპეციალურ კომისიას წარუდგენს სააგენტოს ხელმძღვანელის პოზიციაზე. სააგენტოს დამოუკიდებლობის დაბალ ხარისხზე მიუთითებს უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების წესიც. სააგენტოს ხელმძღვანელს უფლებამოსილება

<sup>79</sup> იქვე.

<sup>80</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №1/1/625, 640 გადაწყვეტილება საქმეზე: საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები - გიორგი ბურჯანაძე, ლიკა საჯია, გიორგი გოცირიძე, თათია ქინქლაძე, გიორგი ჩიტაძე, ლაშა ტულუში, ზვიად ქორიძე, ააიპ „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“, ააიპ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ააიპ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, ააიპ „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და ააიპ „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

<sup>81</sup> თამარ სამხარაძე, თორნიკე გერლიანი, ფარული მიყურადება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში (ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი), სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Y3gx7K>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>82</sup> საქართველოს კანონის „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ 29-ე მუხლი.

<sup>83</sup> იქვე, მე-19 მუხლი.



შეუწყდება სუს-ის უფროსის წარდგინებით, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით ისეთი ზოგადი საფუძვლით, როგორცაა მისთვის დაკისრებული უფლებამოსილების არაჯეროვნად შესრულება.<sup>84</sup>

მაშინ, როდესაც ამდენად მასშტაბურია სააგენტოს შესაძლებლობა უთვალთვალოს მოქალაქეებს, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მისი გარე კონტროლის მექანიზმებს. მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტოს საქმიანობაზე ზედამხედველობა ექცევა საპარლამენტო „ნდობის ჯგუფის“ იურისდიქციაში, ის მაინც არაეფექტურია. ყოველწლიურად, სააგენტოს უფროსი „ნდობის ჯგუფს“ წარუდგენს მხოლოდ განზოგადებულ და სტატისტიკურ ანგარიშს.<sup>85</sup> ზოგადად, უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებები ვალდებული არიან ნდობის ჯგუფის მოთხოვნის შემთხვევაში წარუდგინონ მას მისი უფლებამოსილების შეუფერხებელი განხორციელებისათვის საჭირო ყველა ინფორმაცია, თუმცა სააგენტო ამ შემთხვევაში გამონაკლისია და მის მიერ პარლამენტისთვის მასალების მიწოდება მხოლოდ ყოველწლიური ანგარიშის შინაარსით შემოიფარგლება.<sup>86</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სააგენტოს შემოწმების შესახებ და შეამოწმოს იგი წელიწადში არაუმეტეს ორჯერ, ეს მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს ეფექტიან კონტროლს, რადგან მსგავსი ვიზიტი არ არის მოულოდნელი, დაგეგმილია და ამის შესახებ ინფორმაცია სააგენტოს წინასწარ ეცნობება.<sup>87</sup>

ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს იმ საქმიანობაზე, რომელიც უკავშირდება პირადი ცხოვრებისა და ტექნიკური საშუალებებით მიღებულ შეტყობინებათა ხელშეუხებლობის უფლებების შეზღუდვას, ვრცელდება სასამართლო კონტროლი.<sup>88</sup> ამ შემთხვევაშიც იდენტურია იმ ღონისძიებების ჩამონათვალი, რომლებზეც მართლმსაჯულების ორგანოს კონტროლი არ ვრცელდება და ეს ქმნის სააგენტოსგან თვითნებობის რისკებს. დამატებით, კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში ჩატარებულ ფარულ ღონისძიებებზე ვრცელდება უზენაესი სასამართლოს ზედამხედველობა.<sup>89</sup> ამ შემთხვევაშიც, ზედამხედველი მოსამართლის მაკონტროლებელი ფუნქცია შემოიფარგლება კონკრეტული ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიების მიმდინარეობის მონიტორინგით, ასევე იმ ინფორმაციის ანალიზით, რომელსაც მოთხოვნის საფუძველზე თავად ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო წარუდგენს; ამის მიღმა, არც მოსამართლის და არც რომელიმე სხვა ორგანოს უფლებამოსილებაში არ შედის სააგენტოს ტექნიკური ინფრასტრუქტურის, პროგრამული უზრუნველყოფისა და ტექნიკური ინსტრუქციების შემოწმება, სააგენტოს შეზღუდული დაშვების არეალებში შესვლა, სააგენტოს ან/და სამსახურის მიერ ელექტრონული თვალთვალის შედეგად

---

<sup>84</sup> იქვე.

<sup>85</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

<sup>86</sup> იქვე, მე-2 ნაწილი.

<sup>87</sup> იქვე, მე-11 ნაწილი.

<sup>88</sup> იქვე, 27-ე მუხლი.

<sup>89</sup> იქვე, 26-ე მუხლი.

მოპოვებული ინფორმაციის შენახვის, დამუშავებისა და განადგურების წესების დაცვაზე კონტროლი.<sup>90</sup>

სასამართლო და საპარლამენტო კონტროლის მიღმა, სააგენტოს საქმიანობაზე ზედამხედველობის ფუნქციები აქვთ აუდიტისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურებს.<sup>91</sup> პირველი უწყება ოტ-ის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების გამოყენებასა და ხარჯვას აკონტროლებს.<sup>92</sup> პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური კი ფარული საგამომიებო მოქმედებების ჩატარებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებულ აქტივობებს აკონტროლებს.<sup>93</sup> ის ამოწმებს სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადებისა და ჩაწერის შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის დამუშავების კანონიერებას.<sup>94</sup>

უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების მსგავსი მოწყობა და მათთვის ასეთი ფართე მანდატის მინიჭება პრაქტიკაში ინსტიტუტების ინსტრუმენტალიზებაში გამოიხატება. საქართველოს რეალობაში ამის არაერთი მაგალითი არსებობს. 2021 წლის სექტემბერში, მედიასაშუალებებით გავრცელდა უკანონოდ მოპოვებული ფაილები, რომლებშიც სასულიერო პირების, ჟურნალისტების, ადვოკატების, დიპლომატებისა და სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფების წარმომადგენლების პირადი კომუნიკაციის დეტალები იყო დამუშავებული. უკანონო ფარული მიყურადების მანკიერი პრაქტიკის მასშტაბი დიდია, რასაც პირდაპირ განაპირობებს არსებული კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა, რომელიც ერთი მხრივ ჭარბი და უკონტროლო ძალაუფლებით აღჭურვავს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, მეორე მხრივ კი ამ ორგანოს საქმიანობაზე არ ავრცელებს ეფექტიან გარე კონტროლის მექანიზმებს.<sup>95</sup>

### 3. საქართველოს დაზვერვის სამსახური

მოქმედი კანონმდებლობა დაზვერვით და კონტრდაზვერვით საქმიანობას ერთმანეთისგან აცალკევებს. საგარეო საფრთხეებისაგან საქართველოს ეროვნული ინტერესების დაცვის მიზნით ხორციელდება სადაზვერვო საქმიანობა, რაც მოიცავს ეროვნული ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული საგარეო საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებას, დამუშავებას, ანალიზს, რეალიზაციასა და ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროებში ქვეყნის სტრატეგიული

<sup>90</sup> თამარ სამხარაძე, თორნიკე გერლიანი, ფარული მიყურადება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში (ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი), სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, გვ. 24-25, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Y3gx7K>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>91</sup> საქართველოს კანონის „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ 28-ე და 30-ე მუხლები.

<sup>92</sup> იქვე.

<sup>93</sup> საქართველოს კანონის „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ მე-14<sup>16</sup> მუხლი.

<sup>94</sup> იქვე.

<sup>95</sup> „ხელისუფლება სუს-ს ტოტალური კონტროლის მექანიზმად იყენებს“, სამოქალაქო ორგანიზაციების საერთო განცხადება, 02.08.2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/42WZGGX>, განახლებულია: 29.03.2023.

კურსის გატარებისათვის ხელის შეწყობას.<sup>96</sup> სადაზვერვო საქმიანობას სხვადასხვა უწყებები ახორციელებენ, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში. მათ შორის, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების შესაბამისი სტრუქტურები.<sup>97</sup> სადაზვერვო და საგარეო კონტრდაზვერვით საქმიანობას დაზვერვის სამსახური ახორციელებს, რაც გულისხმობს ქვეყნის საზღვრებს მიღმა ღონისძიებების გატარებასა და მათში ჩართული პირების, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციას ფლობენ, უსაფრთხოებას.<sup>98</sup>

საქართველოს დაზვერვის სამსახური არის საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულება.<sup>99</sup> სამსახური სადაზვერვო საქმიანობას ახორციელებს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამეცნიერო-ტექნიკურ, სამხედრო-პოლიტიკურ, ინფორმაციულ და ეკოლოგიურ სფეროებში, აგრეთვე თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობს საერთაშორისო ტერორიზმთან ბრძოლაში.<sup>100</sup> სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია საგარეო საფრთხეებისა და რისკების განსაზღვრა, ქვეყნის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების აუცილებელი სადაზვერვო ინფორმაციით აღჭურვა მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე, გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით.<sup>101</sup> შედეგების მისაღწევად, შესაბამისი ორგანოები სხვადასხვა მეთოდებსა და საშუალებებს იყენებენ. მათ შორის, ოპერატიულ, ოპერატიულ-ტექნიკურ, საინჟინრო-ტექნიკურ, რადიოელექტრონულ და სხვა.<sup>102</sup> გამოიყენება ოპერატიულ-სამძებრო და კონტრდაზვერვითი ღონისძიებებიც. საქართველოს დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის სახელმძღვანელო დოკუმენტია უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული სტრატეგია, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება სადაზვერვო საქმიანობის ძირითადი მიზნები და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.<sup>103</sup> აღსანიშნავია, რომ ეროვნული სადაზვერვო პროგრამა ეფუძნება უსაფრთხოების კონცეპტუალურ დოკუმენტებს, შესაბამისად, სამსახურის მიერ უფლებამოსილებების განსაზღვრებად მნიშვნელოვანია მათი მუდმივი განახლება და გამოწვევებთან შესაბამისობა. როგორც წინა თავებში მიმოვიხილეთ, მოქმედი კონცეფცია 2011 წლიდანაა ძალაში, ხოლო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის მოქმედება 2018 წელს დასრულდა. ამრიგად, შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, თუ რის საფუძველზე ქმნის სტრატეგიას და ახორციელებს სადაზვერვო და საგარეო კონტრდაზვერვით საქმიანობას დაზვერვის სამსახური 2018-2023 წლებში.

საქართველოს დაზვერვის სამსახურის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.<sup>104</sup> შესაბამისად, მთავრობის მეთაური სახელმწიფო დონეზე ზედახმედველობს სამსახურის საქმიანობას, ხოლო სამსახურის უფროსი მის წინაშე

<sup>96</sup> საქართველოს კანონის „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ 1-ლი და მე-2 მუხლები.

<sup>97</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>98</sup> იქვე, მე-3 მუხლი.

<sup>99</sup> საქართველოს კანონის „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“ მე-2 მუხლი.

<sup>100</sup> იქვე, მე-3 მუხლი.

<sup>101</sup> იქვე, მე-4 მუხლი.

<sup>102</sup> საქართველოს კანონის „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ მე-10 მუხლი.

<sup>103</sup> საქართველოს კანონის „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ მე-3 მუხლი.

<sup>104</sup> საქართველოს კანონის „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“ მე-9 მუხლი.



ანგარიშვალდებული.<sup>105</sup> კანონი არ განსაზღვრავს იმ საფუძვლებს, რომლებიც წინაპირობაა სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების. მსგავსი მოწყობა ვერ უზრუნველყოფს სამსახურის პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს და სრულად პრემიერ-მინისტრის ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებას ემყარება. საქმიანობა სრულად გასაიდუმლოებულია<sup>106</sup> და სუსტია მასზე საპარლამენტო კონტროლიც, რაც კიდევ უფრო ზრდის ინსტიტუტის თვითნებობის რისკებს. უსაფრთხოების სექტორში შემავალი სხვა უწყებების მსგავსად, დაზვერვის სამსახურზე ზედამხედველობას თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი, „ნდობის ჯგუფის“ მეშვეობით ახორციელებს. საიდუმლო საქმიანობისა და სპეციალური პროგრამების შესახებ ანგარიშს, სამსახური, წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ჯგუფს. პრობლემურია ის, რომ პლენარული სხდომა არ უსმენს დაზვერვის სამსახურის უფროსს, რაც ამცირებს მისი საქმიანობის კონტროლის შესაძლებლობას და ანგარიშვალდებულების ამ მექანიზმს მეორეხარისხოვან ელფერს სძენს.<sup>107</sup>

#### 4. სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივმოქმედი წევრია სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის (სდსს) უფროსი. განსხვავებით აქამდე განხილული უწყებებისგან, სდსს არის გასამხედროებული დაწესებულება, რომელიც მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაშია და, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს ქვეყნის უსაფრთხოებას.<sup>108</sup> მისი უშუალო ფუნქციაა სახელმწიფო ხელისუფლების შტოების და მათი თანამდებობის პირთა ფიზიკური დაცვა მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისაგან.<sup>109</sup> სდსს, ქვეყნის უსაფრთხოების მიზნით, იცავს საქართველოს პრეზიდენტს, ქვეყნის უმაღლესი კონსტიტუციური ორგანოების თანამდებობის პირებს, საქართველოში ვიზიტით მყოფი უცხო ქვეყნის უმაღლესი თანამდებობისა და სხვა მნიშვნელოვან პირებს.<sup>110</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა მეტწილად ამომწურავად განსაზღვრავს იმ პირების ჩამონათვალს, რომელთა დაცვის ვალდებულებაც სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურს აქვს, გრძელდება იმ საგამონაკლისო შემთხვევების სიაც, რა დროსაც, მთავრობის გადაწყვეტილებით, სდსს-ს შესაძლოა დაევალოს პერსონალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა სხვადასხვა პირისთვის. კანონმდებლობა მსგავსი გადაწყვეტილების მისაღებად ერთადერთ საფუძველს ასახელებს - პირის ან მისი ოჯახის წევრების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის მიმართ არსებულ საფრთხეს, რომლის შესახებაც არსებობს მონაცემები ან შესაბამისი სამსახურებიდან მიღებული ინფორმაცია.<sup>111</sup>

<sup>105</sup> იქვე, მე-6 და 26-ე მუხლები.

<sup>106</sup> საქართველოს კანონის „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ მე-2 მუხლი.

<sup>107</sup> ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), 2020, გვ. 102, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3IYoiP0>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>108</sup> საქართველოს კანონის „სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის შესახებ“ 1-ლი მუხლის 1-ლი ნაწილი.

<sup>109</sup> იქვე, მე-2 ნაწილი.

<sup>110</sup> იქვე, მე-4 მუხლი.

<sup>111</sup> იქვე, მე-5 მუხლი.

თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, სამსახურის მიზნების შესასრულებლად, სდსს უფლებამოსილია გამოიყენოს ისეთი მოქმედებები, როგორცაა ოპერატიულ-სამძებრო და ოპერატიულ-ტექნიკური. გარდა ამისა, სამსახურის თანამშრომლებს უფლება აქვთ გამოიყენონ ფიზიკური იძულების ღონისძიებები და სპეციალური საშუალებები, მათ შორის, ცეცხლსასროლი იარაღიც.<sup>112</sup>

სდსს-ს უფროსის დანიშვნა და გათავისუფლება პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივაა.<sup>113</sup> მთავრობა კი ამტკიცებს სამსახურის საქმიანობის პროგრამას.<sup>114</sup> უწყებაზე ვრცელდება საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმი, „ნდობის ჯგუფის“ მუშაობის ზოგადი წესით. კანონმდებლობა სდსს-ს უფროსის საქმიანობასა და მართავს სრულად პრემიერ-მინისტრს უქვემდებარებს, რაც შესაძლოა ზრდიდეს საფრთხეს ამ უწყების აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ თვითნებურ გამოყენებისა და პოლიტიზირების.<sup>115</sup>

## 5. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულაა. მისი დანიშნულებაა თავდაცვის ძალების აღმშენებლობა, მისი მუდმივი საბრძოლო და სამოხილიზაციო მზადყოფნის უზრუნველყოფა, ბრძოლისუნარიანობის განმტკიცება, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ნებისმიერი ხელყოფისა და შესაძლო აგრესიის მოგერიება.<sup>116</sup> ის უსაფრთხოების სისტემის მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია და შედის ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შემადგენლობაში. სამინისტროს ხელმძღვანელობს და მართავს თავდაცვის მინისტრი.<sup>117</sup>

სამინისტროს ფუნქციები მოიცავს სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავებასა და წარმართვას, ქვეყნის ტერიტორიის დაცვას, სამხედრო სადაზვერვო საქმიანობას, ომის საშიშროებისა და სამხედრო საფრთხეების განსაზღვრას და სხვა.<sup>118</sup> დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად, სამინისტრო იყენებს ოპერატიულ, სადაზვერვო, კონსტრუქციულ, საგამომიებო, სამართალდაცვით მოქმედებებს.<sup>119</sup>

თავდაცვის ძალებს ჰყავს მეთაური, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივმოქმედი წევრია. მას ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობის წარდგინებით.<sup>120</sup>

---

<sup>112</sup> იქვე, მე-9 და მე-12 მუხლები.

<sup>113</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>114</sup> იქვე, მე-18 მუხლი.

<sup>115</sup> ვახუშტი მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), 2020, გვ. 106, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3lYoiP0>, განახლებულია: 29.03.2023.

<sup>116</sup> საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 დეკემბრის N580 დადგენილება „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს დებულების 1-ლი მუხლი.

<sup>117</sup> იქვე, მე-3 მუხლი.

<sup>118</sup> იქვე, მე-2 მუხლი.

<sup>119</sup> იქვე.

<sup>120</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

შესაბამისად, ის ანგარიშვალდებულია მინისტრის, პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის წინაშე.<sup>121</sup> მისი მთავარი ფუნქციაა თავდაცვის ძალების გამოყენების სამხედრო-სტრატეგიული და ოპერატიულ-ტაქტიკური გეგმების მომზადება. ის მინისტრს წარუდგენს წინადადებებსა და რეკომენდაციებს თავდაცვის სფეროს მიკუთვნებულ სხვადასხვა საკითხზე.<sup>122</sup>

თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობაზე ვრცელდება საპარლამენტო ზედამხედველობის უსაფრთხოების სექტორისთვისა და მთავრობისთვის გათვალისწინებული ზოგადი ნორმები, როგორცაა „ნდობის ჯგუფის“ საქმიანობის კონტროლი, მინისტრის საათი და ინტერპელაცია.<sup>123</sup>

## 6. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

შინაგან საქმეთა სამინისტრომ ბოლო წლებში არაერთი უწყებრივი და ინსტიტუციური რეფორმა განიცადა. ამ კონტექსტში გამოსარჩევია ის, რომ სამინისტროს აღარ აქვს გასამხედროებული ბუნება და საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს.<sup>124</sup> სამინისტრო ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე, ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან საქართველოს მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. უწყება ერთმმართველობის პრინციპს ეფუძვნება და მას შინაგან საქმეთა მინისტრი ხელმძღვანელობს.<sup>125</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წელს გატარებული რეფორმის შედეგად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცალკე გამოეყო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (კონტრდაზვერვით, კონტრტერორისტული და კონსტიტუციური უსაფრთხოების ფუნქციები), უწყების კომპეტენცია დღესაც მეტად ფართოა და ის მოიცავს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის დაცვას, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენას, აღკვეთას, გამოძიებასა და ანალიზს, აგრეთვე სახელმწიფო საზღვრის დაცვას.<sup>126</sup> უსაფრთხოების კონტექსტში, აღსანიშნავია სამინისტროსთვის განსაზღვრული ისეთი ამოცანები, როგორცაა დანაშაულთან ბრძოლა და მისი პრევენცია, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვა, უკანონო მიგრაციასთან ბრძოლა, სახელმწიფო საზღვრისა და საზღვაო სივრცის დაცვა და კონტროლი, იარაღის ლეგალური ბრუნვის კონტროლი, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე სტრატეგიული და დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება, განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტების, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უმაღლესი თანამდებობის პირების უსაფრთხოების დაცვა.<sup>127</sup>

<sup>121</sup> იქვე.

<sup>122</sup> იქვე.

<sup>123</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე, 153-ე, 154-ე და 156-ე მუხლები.

<sup>124</sup> საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის N337 დადგენილება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების 1-ლი მუხლი.

<sup>125</sup> იქვე, მე-2 მუხლი.

<sup>126</sup> იქვე, მე-2 მუხლი.

<sup>127</sup> იქვე, მე-4 მუხლი.

ამ ფონზე, პრობლემურია შინაგან საქმეთა მინისტრის ჭარბი ძალაუფლება და ფაქტობრივად შეუზღუდავი კომპეტენცია როგორც უწყების ადმინისტრირების, ისე საპოლიციო ფუნქციების შესრულების კუთხით. გარდა იმისა, რომ მინისტრი არსებითად განსაზღვრავს და ადასრულებს უწყების საკადრო პოლიტიკას, იღებს გადაწყვეტილებებს ადმინისტრაციულ საკითხებზე, ის აგრეთვე არის ნომერ პირველი პოლიციელი და ხშირ შემთხვევაში, უშუალოდ იღებს გადაწყვეტილებას ცალკეულ საპოლიციო ღონისძიებებზე.<sup>128</sup> ასეთ პირობებში კი უწყების პოლიტიზირების და პოლიტიკური მიზნებით ინსტრუმენტალიზების რისკები მეტად იზრდება, რაც საფრთხეს უქმნის როგორც უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას, ისე ადამიანის უფლებების მაღალი სტანდარტებით დაცულობას.

შინაგან საქმეთა სამინისტროზე გარე ზედამხედველობის საკითხები სხვადასხვა ნორმატიული აქტით არის მოწესრიგებული და ის მოიცავს სასამართლო, საპარლამენტო, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის, საპროკურორო და სხვა უწყებრივ ზედამხედველობას. შინაგან საქმეთა მინისტრი აგრეთვე ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

## 7. საქართველოს საგარეო საქმეთა და ფინანსთა სამინისტროები

საგარო საქმეთა სამინისტროს მთავარი ფუნქცია უცხოეთის სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან საქართველოს საგარეო ურთიერთობათა სახელმწიფოებრივი მართვა და კოორდინაციაა.<sup>129</sup> ის იმართება საგარეო საქმეთა მინისტრის მიერ, რომელიც ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივმოქმედი წევრია. მსგავსად მთავრობის სხვა წევრებისა, საგარეო საქმეთა მინისტრი პრემიერის გადაწყვეტილებით ინიშნება და თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან.<sup>130</sup>

უწყების საქმიანობა საკმაოდ მრავალმხრივია და, მათ შორის, მოიცავს უსაფრთხოების საკითხებსაც. საგარეო საქმეთა სამინისტროს უპირველესი ფუნქციაა დაიცვას სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, უსაფრთხოებისა და სახელმწიფოებრივი ინტერესები საერთაშორისო ურთიერთობების წარმართვისას.<sup>131</sup> გარდა ამისა, ის ჩართულია ისეთი ღონისძიებების შემუშავებაში, რომლებიც შეეხება საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, საერთაშორისო მშვიდობის, გლობალური და რეგიონული უსაფრთხოების განმტკიცებას.<sup>132</sup> საგარეო საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში არსებული სტრუქტურული ერთეულები შეიმუშვებენ პოლიტიკის დოკუმენტებს, კონცეფციებსა და სტრატეგიებს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორებიცაა კონფლიქტის ესკალაციის პრევენცია, ქვეყნის დეოკუპაცია, ოკუპირებულ რეგიონებში უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის უზრუნველყოფა, კონფლიქტის მშვიდობიანი

<sup>128</sup> „რეფორმები სამართალდამცავ სისტემაში“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 17.09.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/419iNvV>, განახლებულია: 30.03.2023.

<sup>129</sup> საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 6 ნოემბრის N206 დადგენილება „საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების 1-ლი მუხლი.

<sup>130</sup> იქვე, მე-4 მუხლი.

<sup>131</sup> იქვე, მე-2 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

<sup>132</sup> იქვე, მე-3 მუხლის „გ“ და „ი“ ქვეპუნქტები.



მოგვარებისა და ამ პროცესში ქმედითი საერთაშორისო ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, საერთაშორისო ფორმატების ეფექტიანი გამოყენება.<sup>133</sup> სამინისტრო ის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უწყებაა, რომელიც პასუხისმგებელია ქვეყნის ევრო-ატლანტიკურ ინტეგრაციაზე. შესაბამისად, მის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა „ნატოში“ ინტეგრაციის პროცესის ხელშეწყობა და კოორდინირება.<sup>134</sup> გარდა ამისა, უწყების ერთ-ერთი მიმართულებაა უსაფრთხოების თანამედროვე გამოწვევებთან დაკავშირებულ გარემოებათა ანალიზი და რეკომენდაციების შემუშავება.<sup>135</sup> თავისი კომპეტენციების გათვალისწინებით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ფორმატში, სამინისტრო მონაწილეობს ეროვნული დონის კონცეფტუალური დოკუმენტების შემუშავებაში.

რაც შეეხება ფინანსთა სამინისტროს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს უწყება მმართველობას ახორციელებს საფინანსო-საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო სფეროებში, მისი როლი უსაფრთხოების სისტემაშიც მნიშვნელოვანია. სამინისტრო იმართება მინისტრის მიერ, რომლის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივაა.<sup>136</sup> მისი პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხები მსგავსია კაბიტენის სხვა წევრებისა.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებულ ფუნქციებს შორის არის ეკონომიკური დანაშაულის სფეროში პრევენციული ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა და გამოძიების წარმოება, შესაბამისი კომპეტენციის ფარგლებში, სამინისტროსა და სხვა სახელმწიფო უწყებების ინფორმაციული უსაფრთხოების სისტემების დანერგვის ხელშეწყობა.<sup>137</sup>

როგორც კაბინეტის წევრები, საგარეო საქმეთა და ფინანსთა მინისტრები ანგარიშვალდებულნი არიან პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის წინაშე. ინტერპელაციისა და მინისტრის საათის ფარგლებში, ისინი თავისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას აწვდიან დეპუტატებს. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს შემადგენლობაში შედიან, ამ სამინისტროების საქმიანობაზე არ ვრცელდება უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობის კონტროლისთვის განსაზღვრული „ნდობის ჯგუფის“ მექანიზმი.

## დასკვნა

საქართველოს უსაფრთხოებას არაერთი რეგიონული და გლობალური გამოწვევა აქვს. ამ პირობებში, პრობლემურია, რომ ქვეყნის ეროვნული დონის კონცეფტუალური დოკუმენტები - ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი და შესაბამისი სტრატეგიები მოძველებულია და ვერ პასუხობს ახალ გამოწვევებს. ამ დოკუმენტების საფუძველზე უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებები თავიანთი საქმიანობის პრიორიტეტებს ადგენენ. შესაბამისად, ბუნდოვანია რას ეფუძნება მათი საქმიანობის სტრატეგიები სადაზვერვო, კონტრდაზვერვითი თუ

<sup>133</sup> იქვე, მე-7 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>134</sup> იქვე, „ბ.ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>135</sup> იქვე, „ბ.ბ.“ ქვეპუნქტი.

<sup>136</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 31 მარტის N168 დადგენილება „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების 1-ლი მუხლი.

<sup>137</sup> იქვე, მე-3 მუხლი.

სხვა ტიპის უფლებამოსილებების განხორციელების დროს. მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა, გამოწვევაა უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების ინსტიტუციური მოწყობა. უწყებების ხელმძღვანელი პირების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება პოლიტიზირებულია. რიგ შემთხვევებში, პროცესი რამენიმესაფეხურიანია და მასში ჩართულია საკანონმდებლო ორგანოც, თუმცა გადაწყვეტილების მიღების ბერკეტები მაინც საპარლამენტო უმრავლესობისა და მის მიერ ნდობაგამოცხადებული პრემიერ-მინისტრის ხელშია. დამატებით, ბუნდოვანია ხელმძღვანელი პირების თანამდებობიდან გადაყენების საფუძვლებიც. უსაფრთხოების სისტემაში შემავალი ინსტიტუტები ფლობენ ჭარბ ძალაუფლებას, აქვთ არაერთი ბერკეტი, რომელთა გამოყენებითაც მათ შეუძლიათ ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვა. ასეთ პირობებში, მნიშვნელოვანია სექტორზე ძლიერი დემოკრატიული - სასამართლო და საპარლამენტო საზედამხედველო მექანიზმების არსებობა. დოკუმენტი აჩვენებს, რომ მოქმედი კანონმდებლობა მართლმსაჯულების სისტემის კონტროლის მიღმა ტოვებს უწყებების საქმიანობის არაერთ სფეროს. არაეფექტიანია საკანონმდებლო ორგანოში არსებული „ნდობის ჯგუფის“ მუშაობაც, რომელსაც მხოლოდ შეზღუდული წვდომა აქვს უსაფრთხოების სისტემის უწყებების საქმიანობასთან და ვერ უზრუნველყოფს მათ რეალურ და მყისიერ ანგარიშვალდებულებას. არსებული ინსტიტუციური მოწყობა ზრდის უსაფრთხოების სისტემის პოლიტიზაციის რისკებს, წარმოშობს უწყებების მხრიდან მათ ხელში არსებული ბერკეტების თვითნებურად გამოყენებისა და ადამიანის უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევის საფრთხეს.