

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი
ილია ჭავჭავაძის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა საქართველოში 2004-2007

დავით დარჩიაშვილი

თბილისი
2008

ავტორის შესახებ: დავით დარჩიაშვილი არის ილია ჭავჭავაძის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი. იგი არის ოცამდე აკადემიური პუბლიკაციის ავტორი უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების სფეროში.

ISBN 978-99928-37-11-5

© მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი
© ილია ჭავჭავაძის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

© Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
© Ilia Chavchavadze State University

თბილისი, მერაბ ალექსიძის 1, ტელ. 334081, ფაქსი 334163
ვებ გვერდი: <http://www.cipdd.org>

სარჩევი

შესავალი	5
უსაფრთხოების სექტორი – არსი და საუკეთესო პრაქტიკები	9
სტრატეგიული დისკურსი და უსაფრთხოების პრობლემატიკა საქართველოში – სექტორის დეფინიციის საფუძვლები	18
საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რუკა.....	30
დიღემები უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების გზაზე	48
დასკვნა და რეკომენდაციები	69

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა საქართველოში 2004-2007¹

შესავალი

ანტიკურ მოაზროვნეთაგან იღებს სათავეს, მაგრამ თანამედროვე ერი-სახელმწიფოების საერთაშორისო სისტემის ფორმირებასთან ასოცირდება იდეა, რომ პოლიტიკური სისტემის მთავარი ამოცანები ეროვნული ინტერესების დაცვა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფაა. არსებითად, ეროვნული ინტერესების და სახელმწიფოს, როგორც უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მექანიზმის მქადაგებელნი იყვნენ ნიკოლო მაკიაველი, ტომას ჰობსი თუ ჯონ ლოკი.² მაგრამ როგორც მოდერნული პოლიტიკური თეორიის თუ პრაქტიკული პოლიტიკის ამ „დამფუძნებელ მამებთანვე“ ჩანს, ეროვნული ინტერესის და უსაფრთხოების პოლიტიკის პრაქტიკული საზღვრების დადგენა ყველაზე უფრო რთული და საკამათო საკითხი. ჰობსი ხელისუფლების აბსოლუტური ძალაუფლების აუცილებლობისაკენ იხრება და, უსაფრთხოების თანამედროვე დისკურსით რომ ვთქვათ, რელიგიაც ეროვნულ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების კომპეტენციაში შეაქვს.³ ჯონ ლოკისათვის კი ნებისმიერი აღმსარებლობა, თუ იგი პირდაპირ არ ქადაგებს ან ხელს არ უწყობს ძალადობას, არ უნდა ექვემდებარებოდეს აკრძალვას უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მოტივით.⁴

თანამედროვე ქვეყნების უსაფრთხოების პოლიტიკაც და დისკურსიც დემოკრატიისა და ნაციონალიზმის ამ კლასიკოსთაგან მომდინარე ტრადიციის გაგრძელებად შეიძლება მივიჩნიოთ. შესაბამისად, ადამიანის უფლებების, დემოკრატიის, ნაციონალიზმის და ეროვნული უსაფრთხოების იმპერატივთა შენონასწორების ყავლგაუსვლელი მცდელობაა უსაფრთხოების სექტორის და მისი რეფორმირების შესახებ არსებული თანამედროვე აკადემიური თუ პოლიტიკური დისკურსიც. ერთის მხრივ, სახელმწიფოს ძლიერების ქვაკუთხედის, მისი უსაფრთხოების სისტემის ეფექტიანობაზე, მეორეს მხრივ კი განვითარების, დემოკრატიული გარდაქმნების და ინდივიდის სამსახურში სახელმწიფოს ჩაყენების მარადიულ ამოცანაზე დღეს უკვე ერთად მსჯელობენ და ურთიერთგავლენას ახდენენ თავდაცვის, სტრატეგიის, განვითარების და დემოკრატიის ექსპერტები და პრაქტიკოსები.⁵

¹ ნაშრომი ეძღვნება 2003 წლის ნოემბრის ვარდების რევოლუციის შემდგომ მოვლენებს. სტატია 2008 წლის დამდეგს დასრულდა და, შესაბამისად 2004-2007 წლებში ვარდების რევოლუციის შემდგომი ეპოქის განხილული მონაკვეთის ძირითადი საზღვრები. თუმცა მოვლენათა აღწერისას ყურადღება მიექცა რამოდენიმე ფაქტს 2003 წლის დასასრულიდან და 2008 წლის დამდეგიდან.

² მაგალითისათვის, თომას ჰობსი სახელმწიფოს არსის განსაზღვრისას, აქცენტს აკეთებს ძალაუფლებაზე, რომელიც შეძლებს, დაიცვას საზოგადოების წევრები უცხოელთა შემოსევისაგან, ან ერთმანეთისადმი ზიანის მიყენებისაგან და, ამდენად, *to secure* (ხაზი ჩემია, დ.დ.) them in such sort as that by their own industry and by the fruits of the earth they may nourish themselves and live contentedly, CHAPTER XVII, OF THE CAUSES, GENERATION, AND DEFINITION OF A COMMONWEALTH, In *Leviathan*, By Thomas Hobbes, ebooks@Adelaide, 2007, <http://etext.library.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/index.html>

³ ჰობსისათვის სახელმწიფო ლევიათანია, ანუ, to speak more reverently, of that mortal god to which we owe, under the immortal God, our peace and defence. შესაბამისად, იგი არის judge of doctrines. CHAPTER XVII, OF THE CAUSES, GENERATION, AND DEFINITION OF A COMMONWEALTH, და CHAPTER XX, OF DOMINION PATERNAL AND DESPOTICAL In *Leviathan*, By Thomas Hobbes, ebooks@Adelaide, 2007, <http://etext.library.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/index.html>

⁴ „If we allow the Jews to have private houses and dwellings amongst us, why should we not allow them to have synagogues? Is their doctrine more false, their worship more abominable, or is the civil peace more endangered by their meeting in public than in their private houses? But if these things may be granted to Jews and Pagans, surely the condition of any Christians ought not to be worse than theirs in a Christian commonwealth“. John Locke, A Letter Concerning Toleration, translated by William Popple http://oregonstate.edu/instruct/phl302/texts/locke/locke2/locke-t/locke_tolerant.html

⁵ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების საჭიროებასა და შინაარსზე იხ. მაგალითად *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic; *Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building*, Edited by Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, United Nations Press, 2005; *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, Issues, DFID, 2002; *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Development Assistance Committee. Organization for Economic Cooperation and Development 1998 Military Expenditures in Developing Countries: Security and Development, DAC, Government of Canada 1998 (Final Report

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პრაქტიკულ-პოლიტიკური ამოცანის ამოხსნის მცდელობაზე, რომელიც, როგორც წესი, ეროვნულ სისტემებს ეხება, გავლენას ახდენს საერთაშორისო უსაფრთხოების კლასიკური თუ თანამედროვე საკითხებიც. საქმე ეხება მსჯელობის უწყვეტ ხაზს კანტისეული მუდმივი მშვიდობიდან⁶ თანამედროვე „დემოკრატიული მშვიდობის“ და „კოოპერატიული უსაფრთხოების“ თეორიებამდე.⁷ ამ მსჯელობებში აქცენტი კვლავინდებურად ეროვნული უსაფრთხოების სექტორისა და პოლიტიკის იმდაგვარ რეფორმირებაზეა, რომელიც ეროვნულ ინტერესს, შესაბამისად კი ერთაშორის ურთიერთობებს სახელმწიფოთა დემოკრატიზაციასა და მათი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ღირებულებების დაახლოვებას დაუქვემდებარებს.

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების შესახებ არსებული დისკურსის მნიშვნელოვანი, თუმცა არა ყოველთვის გაცნობიერებული და პირდაპირი, წყაროა სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების თეორია.⁸ ჰანტინგტონის თქმით, ეს ურთიერთობები სხვა არაფერია, თუ არა სამხედრო უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტიტუციონალური დონე, ანუ მანერა, რომელშიც ეს პოლიტიკა ფორმულირდება და ხორციელდება.⁹ საქმე ეხება სამხედრო ძალებზე სამოქალაქო კონტროლს, რომელიც, უკვე 90-იანი წლების ევროპულ სახელმძღვანელო პოლიტიკურ დოკუმენტებში დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის ცნებით იცვლება და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ერთერთ საკვანძო საკითხს წარმოადგენს. მეორეს მხრივ, მორის იანოვიცი და არა მხოლოდ ის, აფართოვებს სამხედრო-სამოქალაქო პრობლემატიკას პარასამხედრო, საშინაო უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სააგენტოებით და სამშვიდობო ოპერაციებით. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების კლასიკური თეორია ნელნელა და უმტკივნეულოდ გადადის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების თანამედროვე დისკურსში და მასში ცენტრალურ ადგილს იკავებს.

და ბოლოს, უსაფრთხოების პოლიტიკა და სისტემა ვერ იქნება იზოლირებული დემოკრატიზაციის პროცესის ისეთი დილემისაგან, რომელზედაც ფარიდ ზაქარია საუბრობს თავის ცნობილ სტატიაში „არალიბერალური დემოკრატიების აღზევა“.¹⁰ დემოკრატია, როგორც ხელისუფლების არჩევნების გზით შექმნის მეთოდი, შეიძლება კონტრპროდუქტიული იყოს, თუ საზოგადოებაში ლიბერალური კონსტიტუციონალიზმის განცდა არაა დამკვიდრებული. ფარიდ ზაქარიას მსჯელობა არჩევნების გზით პოპულისტური, საბოლოო ჯამში კი ავტორიტარულად მოქმედი ხელისუფლებების შექმნის თანამედროვე მაგალითებს ეყრდნობა. შესაბამისად, დგება პოლიტიკურად არაკორექტული კითხვა – ხომ არ სჯობს ზოგჯერ განათლებული ავტორიტარიზმი არჩევნებით მოსულ გაუნათლებელს?

ვფიქრობ, რომ 21-ე საუკუნეში ხდება ზაქარიას მიერ მონიშნული პრობლემის გაღრმავება და ევოლუცია. სახეზეა უსაფრთხოების ახალი, ან განახლებული გამოწვევა – როგორც ორგანიზებული დამნაშავეობა, ისე ფუნდამენტალისტური, არსით არადემოკრატიული ძალები შეიძლება ეფექტურად იყენებდნენ დემოკრატიულ და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებულ რიტორიკას, რათა მოვიდნენ ხელისუფლებაში. კლასიკურ ლიბერალურ-დემოკრატიებსა თუ მათ კვალზე დამდგარ ახალგაზრდა ხელისუფლებებს კი სძლევთ ძალის არაპროპორციულად გამოყენების ცდუნება. დილემა ისიც, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის

and Follow up to the 1997 Ottawa Symposium); Chris Donnelly, *Rethinking Security*, NATO Review 2000-2001 Peter J. Katzenstein, ed. *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, NY 1996, In: *Norms, Identity and culture in National Security*, Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein:

⁶ Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm

⁷ იხ. მაგალითად Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Rienner Publishers, London 1998; საერთაშორისო ურთიერთობებისა და უსაფრთხოების კვლევების ჯ. მარშალის ცენტრის პუბლიკაციები, მეცხრე მოდული 2001 წელი (რუსულ ენაზე)

⁸ მისი კლასიკური საწყისი სამუელ ჰანტინგტონის და მორის იანოვიცის თეორიებია, რომელნიც 20-ე საუკუნის 50-60 იან წლებში იღებს სათავეს. იხ. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, renewed by samule P. Huntington, Twelfth Printing 1995; Moris Janovitz, *the Professional Soldier (A Social and Political Portrait)*, The Free Press Glencoe, 1961

⁹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, renewed by samule P. Huntington, Twelfth Printing 1995, p. 1

¹⁰ Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, In: *Foreign Affairs*, November/ December 1997

კლასიკური, მოდერნული საერთაშორისო ინსტიტუტები და მექანიზმები არსებითად უძლეურია საფრთხის მატარებელი არასახელმწიფო თუ პარასახელმწიფო აქტიორების წინაშე – მაშინ როცა თანამედროვე, მნიშვნელოვანწილად პოსტ-მოდერნულ უსაფრთხოებაში სწორედ ასეთი აქტიორების როლია გაზრდილი. მათ მხოლოდ ტრადიციული, ეროვნული და რეგიონალური უსაფრთხოების სექტორები უპირისპირდება. მაგრამ ეს დაპირისპირება ყოველთვის მარტივად ვერ ეტევა ადამიანის უფლებების დაცვის ჩარჩოებში.

წინამდებარე ნაშრომი ქართული, ანუ გარდამავალ სტადიაში მყოფი სახელმწიფოს უსაფრთხოების სექტორის მშენებლობას, რეფორმირებას და მისი წინაშე ჯერაც უპასუხოდ მდგარ ზოგიერთ გამოწვევას ეხება. მოთოდოლოგიურ ჩარჩოდ აღებულია ზემოთნახსენები თეორიები, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაში არსებული საუკეთესო პრაქტიკების ანალიზი და საფრთხეთა ის წრე, რომელიც საერთაშორისო მასშტაბით არის აღიარებული და რომელიც, არსებითად, კლასიკური და ახალი საფრთხეების ერთობლიობას წარმოადგენს. **პირველ პარაგრაფში** საუბარია უსაფრთხოების სექტორის დეფინიციასა და მის თანამედროვე, დემოკრატიის მოთხოვნილებათა გათვალისწინებით ფორმირებად პარამეტრებსა თუ ინდიკატორებზე. აღინიშნება, რომ დღეს, გამომდინარე საფრთხეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის ბუნების ცვლილებებიდან, განსაკუთრებით ძნელდება ზუსტი ზღვარის გავლება უსაფრთხოების და სამართლებრივ სექტორთა შორის. ასევე ნათქვამია, რომ დემოკრატიებში უსაფრთხოების სექტორის შექმნის, მოქმედების თუ რეფორმირების მთავარი პრინციპებია სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლი, გამჭვირვალობა და ანგარიშგება, ეროვნული ინტერესების დაცვისას ადამიანური ფაქტორის გათვალისწინება, ძალის გამოყენებაზე აქცენტირებისას პროპორციულობის და ადექვატურობის პრინციპთა გაცვა, ინტერსააგენტო კოორდინაცია და კანონის და პროცედურების უზენაესობა.

მეორე პარაგრაფი ეთმობა 2003-2007 წლებში საქართველოში განვითარებად სტრატეგიულ დისკურსს და ქვეყნის წინაშე მდგომ უსაფრთხოებით პრობლემატიკას. მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე საფრთხეების შესახებ არსებობს მეტნაკლები კონსენსუსი საერთაშორისო დონეზე, მათი ინტენსივობა, თავისებურებანი ყოველთვის ექვემდებარება ლოკალურ, ანუ ეროვნულ გარემოებებს. მაგალითისათვის, საქართველოში ორგანიზებული დანაშაული და დამნაშავეობის კულტურა არანაკლებ (თუ მეტად არა) პრობლემურია ეროვნული უსაფრთხოების თვალსაზრისით, ვიდრე ტერორიზმი ან გარემოს დაბინძურება. ამ პარაგრაფიდან ჩანს, რომ საქართველოს მდგომარეობაში მყოფ ქვეყნებში ზღვარი უსაფრთხოების და სამართლებრივ სექტორებს შორის განსაკუთრებით არამკაფიოა. შესაბამისად, მომდევნო პარაგრაფისათვის, ანუ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის რუქის დასადგენად და დასასურათებლად, მეორე პარაგრაფი გვთავაზობს ათვლის წერტილს – ესაა ეროვნული მასშტაბის საფრთხეების სპექტრი და ბუნება, როგორადაც იგი უსაფრთხოების აქტიორებს წარმოუდგენიათ.

მესამე პარაგრაფი აღწერს უსაფრთხოების სექტორის რუქას საქართველოში. საფრთხეთა ინტენსივობის წინა პარაგრაფში მოცემული დეფინიციის საფუძველზე გამოვლენილია და დახასიათებული მათზე რეაგირების ინსტიტუტები. შესაბამისად, უსაფრთხოების სექტორში შესაყვანია პოლიციურ სტრუქტურათა აბსოლუტური უმეტესობა, რაც, ალბათ, არ იქნებოდა ადექვატური ჩრდილოეთი ევროპის რომელიმე სახელმწიფოს ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის ანალიზისათვის. ამ პარაგრაფში აღწერილია უსაფრთხოების კონკრეტულ ინსტიტუტთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმულირება-აღსრულებაზე პასუხისმგებელ უმაღლეს სახელმწიფო სააგენტოთა მშენებლობისა და რეფორმირების არსებითი ნიშნები. ეს პარაგრაფი მოკლედ მიმოიხილავს იმ თვისობრივ, პოზიტიურ სხვაობას, რაც გამოარჩევს 2003 წლის რევოლუციის შემდგომ უსაფრთხოების სექტორს და პოლიტიკას წინამორბედისაგან.

მეოთხე პარაგრაფი ეთმობა იმ პრობლემათა ანალიზს, რომელნიც ხშირად დილემების სახითაა მოცემული და რომლებიც ქართული უსაფრთხოების პოლიტიკისა და უსაფრთხოების სექტორის მშენებლობის პროცესშია წარმოჩენილი. პირველი დილემა, ესაა ქვეყანაში არსებული ტერიტორიული კონფლიქტების გადაწყვეტის უფუნქციო ფორმატების შეცვლის ლეგიტიმური მცდელობა, რაც, მეორეს მხრივ, ზრდის დაძაბულობას იმავე კონფლიქტურ

ზონებში. მეორე დილემა – სახელმწიფოს მშენებლობის, იგივე უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესში საჭიროა სისწრაფე, რესურსების მობილიზება, არაპოპულარული ქმედებების (მაგალითად კადრების შეცვლა) განხორციელება. ეს იწვევს სიხისტეს გადაწყვეტილების მიღების სტილში, პროცედურების დაუხვეწაობას. ამას ემატება ნებისმიერი რევოლუციისათვის დამახასიათებელი არაფორმალური გუნდურობა ქვეყნის ლიდერთა შორის. შესაბამისად, ზარალდება შეკავება-განონასწორების, ანგარიშგების დემოკრატიული პრინციპი. მესამე – ესაა გარდაუვალი წინააღმდეგობა ეროვნულ და ადამიანურ უსაფრთხოებას შორის. ესაა აგრეთვე ძალის გადამეტების, კანონის უზენაესობის ზღვარზე სიარულის საკითხი, როდესაც ახლადრეფორმირებული პოლიცია და უსაფრთხოების სპეციალური სამსახურები ებრძვიან ორგანიზებულ კრიმინალსა და კორუფციას, რომელნიც, საქართველოს შემთხვევაში, ეროვნული საფრთხის რანგშია ასაყვანი. თუმცა ადამიანურ უსაფრთხოებას აქვს ორი ასპექტი – კანონმორჩილ მოქალაქეთა დაცულობა კრიმინალისაგან და დაცულობა სახელმწიფოსაგან. რევოლუციამდელ ვითარებასთან შედარებით, პირველ ასპექტში პროგრესი უდავოა თუნდაც იმიტომ, რომ მაშინ სახელმწიფო კრიმინალურ ქსელებთან იყო შეზრდილი. პრობლემური, კვლავ დილემის სახით წარმოჩენილი იყო ურთიერთობები რევოლუციურ ხელისუფლებასა და მედიას შორის.

მეხუთე პარაგრაფი აჯამებს ნაშრომის ფარგლებში შესრულებულ აღწერით და ანალიტიკურ სამუშაოს და მკითხველს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების სამომავლო პერსპექტივებსა და რეკომენდაციებს სთავაზობს. მთავარი დასკვნა ისაა, რომ ახალგაზრდა ქართული სახელმწიფო, რომელიც სამინაო თუ საგარეო ხასიათის რისკებისა და საფრთხეების სიმრავლეს განიცდის, ჯერაც რჩება მყიფე პოლიტიკურ სისტემად. მისი დემოკრატიზაცია არაა შეუქცევადი. ეს აისახება უსაფრთხოების სექტორზეც. არსებითად, ამ სექტორში მიმდინარე პროცესები, რომელშიც მთელი ქართული სოციალურ-პოლიტიკური და სამართლებრივი ტრანსფორმაცია აისახება, გადამწყვეტია ქვეყნის მომავალი ბედისათვის. მთავარი პრობლემა, რომელიც 2003-2007 წლებში მიმდინარე რეფორმებიდან ჩანს, საფრთხეებზე რეაგირების სისწრაფის და, იმავდროულად, კანონის უზენაესობის განუხრელი დაცვის საჭიროებათა დაბალანსებაშია. აქედან მომდინარეობს ის ობიექტური, სისტემური საფრთხე, რომ არ დაირღვას ზღვარი დემოკრატიათა და ავტორიტარიზმს შორის – არ გახდეს სისწრაფის, მყისიერების იმპერატივი დაუბალანსებელი ძალაუფლებით ტკბობის ნიადაგი.

უსაფრთხოების სექტორი – არსი და საუკეთესო პრაქტიკები

მარტინ ედმონდსი მიიჩნევს, რომ უსაფრთხოების სისტემის¹¹ საზღვრების დასადგენად მისი ფუნქციებია განსასაზღვრი. შესაბამისად, იგი გამოყოფს სისტემის/სექტორის შემდეგ ძირითად ამოცანასა და შემადგენელ ფუნქციებს: ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ამოცანაა სახელმწიფოს, მისი ინსტიტუტებისა და მოქალაქეების დაცვა ფიზიკური საფრთხის ყველა ფორმისაგან. სისტემის/სექტორის ფუნქციები კი არის გადანაცვების მიღება-ადმინისტრირება, ოპერატიული მოქმედება, დაზვერვა და საკონსულტაციო საქმიანობა.¹² მაგრამ ფუნქციების დადგენა არაა საკმარისი მათი შემსრულებელი დაწესებულებების ზუსტი დეფინიციისათვის. ძირითადი პრობლემა აქ საფრთხეების ცვალებად ბუნებასა და ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხშია. როდესაც ედმონდსი ციტირებულ ნაშრომს ქმნიდა, აქცენტი უსაფრთხოების პოლიტიკაში ტრადიციულ სამხედრო-პოლიტიკურ საფრთხეებზე კეთდებოდა. დღეს უსაფრთხოების პოლიტიკაში იზრდება ყურადღება ორგანიზებული დამნაშავეობის, ნარკობიზნესის, ტრაფიკინგის, ტერორიზმის და ამით დაკავებული არასახელმწიფო აქტორების მიმართ. ზოგიერთი ქვეყანისათვის მთავარ ეროვნულ საფრთხეებად სუსტი სახელმწიფო და კორუფციაა მიჩნეული.¹³ სწორედ ეს ხდება დემოკრატიული ქვეყნების ლიდერთა მხრიდან უსაფრთხოების ყოვლისმომცველი გაგების წახალისების მიზეზი.¹⁴ საფრთხეთა ამ სპექტრთან გამკლავებას არა მხოლოდ და არა იმდენად სამხედრო ძალები სჭირდება, რამდენადაც ძლიერი პოლიცია და სასამართლო. უმნიშვნელოვანესი ხდება საინფორმაციო-საგანმანათლებლო დაწესებულებების როლიც.

ყოველივე ამის პარალელურად, საერთაშორისო ურთიერთობებში მოქმედ ეროვნულ ინტერესთა და ძალთა პრიმატს და აქცენტს თავდაცვაზე „ძირს უთხრის“ ე.წ. კოოპერატიული უსაფრთხოების გაგება. ამ უკანასკნელის თანახმად, ეროვნული ინტერესების ურთიერთმორგებას თანამშრომლობა და ღირებულებათა თანხვედრა სჭირდება.¹⁵

მაგრამ უსაფრთხოების პოლიტიკა „პანიკური პოლიტიკაა“.¹⁶ იგი ადამიანის უფლებების და დემოკრატიული პროცესების შეზღუდვასთანაა ასოცირებული და დაკავშირებული. რაც უფრო მეტად ჩაებმება სახელმწიფო ამგვარი პოლიტიკის განხორციელებაში, რაც უფრო მეტ სფეროებსა თუ სახელმწიფო დაწესებულებებს შეეხება იგი, მით მეტი იქნება მოქალაქეთა თავისუფლების შეკვეცის ნიადაგი. საბოლოოდ, უსაფრთხოების პოლიტიკა თავად შეიძლება გახდეს საფრთხე. ამიტომ დემოკრატიულ ქვეყნებში უფრო ხიან ეკონომიკის, ინფორმაციის და კომუნიკაციის, კულტურისა თუ განათლების „გუსაფრთხოებას“. სხვადასხვა რეგიონისა თუ ეპოქის არადემოკრატიული რეჟიმებისათვის კი ჩვეული იყო და არის როგორც კომერციული, ისე კულტურული ურთიერთობების თუ აქტივობების აკრძალვა „ეროვნული უსაფრთხოების“ საჭიროებების მომჩივნებით.

უსაფრთხოების ცნებისა და შესაბამისი პოლიტიკის სექტორის გაფართოვება ანალიტიკურ პრობლემადაც ქმნის. სისტემური მიდგომით, ნებისმიერ სისტემას სჭირდება გარემო –

¹¹ იგი არ ხმარობს ტერმინს „სექტორი“. მაგრამ მიმჩნევს, რომ ამ შემთხვევაში „სისტემა“ და „სექტორი“ ურთიერთშემცველი ტერმინებია. თუმცა „სისტემა“ უფრო ანალიტიკურად ჟღერს, „სექტორი“ კი ნორმატიულ-პოლიტიკურად.

¹² Martin Edmonds, *Armed Services and Society*, Leicester University Press, 1988 p.123

¹³ In several transition states corruption has increased to a degree that it has become a national security threat წერს, მაგალითისათვის, კრის დონელი. Chris Donnelly, *Rethinking Security*, NATO Review 2000-2001, p.33

¹⁴ გერმანიის კანცლერის, ანგელა მერკელის გამოსვლა მიუნხენის 43-ე კონფერენციაზე 2007 წლის 10 თებერვალს www.securityconference.de ერთის მხრივ ევროკავშირის, მეორეს მხრივ კი თურქეთის უსაფრთხოების პოლიტიკათა დაახლოვებაზე და ახალ საფრთხეებზე აქცენტირებაზე იხ. აგრეთვე *Security Matters*, Issue 17, Newsletter from the Centre for European Security Studies

¹⁵ Richard Cohen, Michael Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, No 3, April 2001.

¹⁶ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap De Wilde, *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. 1998, p.34

მისგან გამიჯვნა, მასზე რეაგირება. უსაფრთხოების სექტორისათვის გარემო საფრთხეებიცაა და საზოგადოებრივი მოლოდინებიც.¹⁷ ეს უკანასკნელი გენერირდება საზოგადოებრივ და საჯარო ინსტიტუტებში. თუ, მაგალითისათვის, მთელი პარლამენტი ჩაითვალა უსაფრთხოების სექტორის ნაწილად, შეიძლება დაიკარგოს სისტემისა და მისი გარემოს ანალიტიკურად აუცილებელი დიქტომია.

და მაინც, ყველანაირი ანტისახელმწიფოებრივი თუ ანტისისტემური საქმიანობა, გარდა ღია და ჯგუფური შეიარაღებული გამოსვლისა, ველარ იქნება გატანილი „პანიკური“ ანუ აკრძალვითი და საგანგებო ზომებით გამორჩეული უსაფრთხოების პოლიტიკის განმახორციელებელი სექტორის ყურადღების გარეთ. თუ კორუფცია ან ორგანიზებული დამნაშავეობა სახელმწიფოს ეროზიას ემუქრება, მასთან მეზრძოლი ინსტიტუტები აგრეთვე ხვდებიან უსაფრთხოების სექტორში. გამოსავალი ზომიერება, კანონის უზენაესობის დაცვა და ე.წ. ადამიანური უსაფრთხოების არანაკლები პატივისცემაა, ვიდრე ეროვნული უსაფრთხოების.¹⁸ იმავდროულად, როგორც უსაფრთხოების პოლიტიკის პარამეტრების, ისე უსაფრთხოების სექტორის საზღვრების დადგენისას აუცილებელი ხდება კონკრეტული, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი თუ პოლიტიკურ-კულტურული სპეციფიკის გათვალისწინება.

უსაფრთხოების ცნების გაფართოვება გარდაუვლად ზრდის მისით დაინტერესებული სააგენტოების და პირების წრეს. ერთის მხრივ, სუსტდება ზღვარი უსაფრთხოებისა და სამართლის/სამართალდაცვის სექტორებს შორის, მეორეს მხრივ კი ადამიანურ და სოციალურ უსაფრთხოებაზე აქცენტირება, განვითარებაზე ორიენტირებულ ორგანიზაციებსაც უსაფრთხოების პოლიტიკაში მონაწილეობისაკენ უბიძგებს.¹⁹

ეროვნულ და ადამიანურ უსაფრთხოებას შორის, ისევე როგორც უსაფრთხოების, განვითარების და სამართლებრივ პოლიტიკებსა თუ სექტორებს შორის ურთიერთქმედება და სხვაობა ხშირად ნიუანსურია. ამასთან, მათი გამიჯვნა, რაც ანალიტიკური თუ პრაქტიკული მიზნებისაა საჭირო, სირთულეებს აწყდება. 1975 წელს ეუთოს ფორმირებისას ცნება „ადამიანური უსაფრთხოება“ არ არსებობდა, მაგრამ უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის საერთოევროპული თათბირი ამ ცნებაში აკუმულირებულ შინაარსს ეხებოდა. ერთერთი განმარტებით, გლობალური დათბობა ეროვნული უსაფრთხოების ლოგიკით ენერგორესურსების მიწოდება-გამოყენებაში შესაძლო ცვლილებებთან ასოცირდება, ადამიანური უსაფრთხოების გაგებით კი სკოლების გათბობის პრობლემატიკასთან. ადამიანურ უსაფრთხოებაში მთავარი ადამიანის უფლებებია, მაგრამ უსაფრთხოების ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ უსაფრთხოების ენით საუბარი, ეროვნული და ადამიანური უსაფრთხოების ურთიერთბალანსზე აქცენტირება უფრო ნაკლებ-კონფერენტაციულია და რეალისტური, ვიდრე დიქტომია – უსაფრთხოება თუ ადამიანის უფლებები.²⁰

უსაფრთხოების სექტორისა და პოლიტიკის არსს, ამ სფეროში დემოკრატიული პრაქტიკების დანერგვის აუცილებლობას არა მხოლოდ აკადემიური კვლევები თუ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი აქტები და პოლიტიკური გზავნილები, არამედ ეუთოს, ევროპის საბჭოს და გაეროს მიერ მიღებული დოკუმენტები განმარტავს. ამ დოკუმენტებშიც აირეკლება რთული და კომპლექსური რეალობა, რომლის გამოც ძნელია უსაფრთხოების სექტორის სრული დეფინიცია, სამხედრო და სამართლებრივი ფუნქციების აბსოლუტური გა-

¹⁷ უსაფრთხოების კვლევებში სისტემური ანალიზის გამოყენებაზე იხ. Martin Edmonds, *Armed Services and Society*, Leicester University Press, 1988

¹⁸ The human security policy stipulates that national security threats foremost arise when the governmental and security institutions fail to protect the citizens' rights, and/or even treat them in a predatory manner. At the same time, developmental issues such as unemployment, problems of nutrition, clean water and sanitation, become relevant for security. In: *Human Security. Safety for People in a Changing World*, Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, April 1999

¹⁹ Conferences dedicated to developmental issues increasingly address the subject of best practices in building security institutions, the transformation of roles and missions of defense and security agencies, civil control and the development of a national strategy. In: *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Development Assistance Committee. Organization for Economic Cooperation and Development 1998; *Military Expenditures in Developing Countries: Security and Development*, DAC, Government of Canada 1998 (Final Report and Follow up to the 1997 Ottawa Symposium)

²⁰ GFSIS-Caucasus Policy Institute „Human Security Conference – Focus on Georgia“ Tbilisi, 9-10.02.07

მიჯვნა. 1995 წლიდან ძალაში შესული უსაფრთხოების სამხედრო-პოლიტიკური ასპექტების ეუთოს კოდექსი აღნიშნავს, რომ უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის განუყოფელი ნაწილია სამხედრო, პარასამხედრო, სადაზვერვო, საშინაო უსაფრთხოების სააგენტოებისა და პოლიციის კონტროლი.²¹

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2005 წელს მიღებული რეკომენდაციებით, რომელიც წევრი ქვეყნების უსაფრთხოების სექტორთა დემოკრატიულ ზედამხედველობას ეხება, უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელ ძალებს და უწყებებს მრავალფეროვანი როლები აქვთ. საშინაო პოლიტიკის დონეზე, მათი საქმეა კანონის და წესრიგის უზრუნველყოფა, სახელმწიფოს, ინდივიდების და საკუთრების დაცვა, დემოკრატიული ინსტიტუტების, პროცედურების, საზოგადოებრივი ჯგუფების მშვიდობიანი თანაარსებობის გარანტირება. აღინიშნება ისიც, რომ სასამართლოს ენიჭება გადამწყვეტი როლი უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში, რამდენადაც მას შეუძლია ადამიანის უფლებათა დარღვევის რისკის შემცველი განსაკუთრებული ზომების ბოროტად გამოყენების აღკვეთა.²² მაგრამ უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორის ფარგლების დადგენის თვალსაზრისით, აღნიშნული რეკომენდაცია ტოვებს ბუნდოვანებას, რადგან ზემოთაღნიშნულის შემდგომ, იგი ხაზს უსვამს, რომ კანონმდებლობით უნდა გაიმიჯნოს ერთი მხრივ უსაფრთხოებისა და დაზვერვის, მეორეს მხრივ კი სამართალდაცვის სააგენტოები.²³

ბუნდოვანება, რომელსაც როგორც საფრთხეთა კომპლექსური ხასიათი, ისე ცალკეულ ქვეყანათა უსაფრთხოების პოლიტიკის თავისებურებები ქმნის, პირველ რიგში თავდაცვის და სამართალდაცვის ურთიერთგადაფარვაში ვლინდება. როგორც აღინიშნა, ეს სირთულე აირეკლება საერთაშორისო ორგანიზაციების ოფიციალურ დოკუმენტებშიც. ამ მხრივ არანაკლებ საყურადღებოა სამართალდამცველთა ქცევის კოდექსი, რომელიც გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 1977 წელს იყო მიღებული. დოკუმენტში ნათქვამია, რომ „სამართალდამცავი პირები“ (Law enforcement officials) არიან საპოლიციო უფლებების, განსაკუთრებით კი დაპატიმრების უფლების მქონენი. იქ, სადაც პოლიციურ უფლებებს აღასრულებენ სამხედრო ხელისუფალნი, ან უსაფრთხოების ძალები, მათ მიმართაც იგივე ტერმინი გამოიყენება.²⁴ არსებითად, ამ დოკუმენტის მიერ დახასიათებულ ვითარებებში, სამხედრონი და უსაფრთხოების სააგენტოები შეიძლება იყვნენ დანახულნი სამართალდამცავი სექტორის ნაწილად და არა პირიქით.

20-ე საუკუნის 50-იან წლებში, სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების თეორიის შემუშავებისას, პოლიციელთა და სამხედროთა ფუნქციების გამიჯვნა იმპერატიულ ხასიათს ატარებდა. ეს, ტრადიცია, მნიშვნელოვანწილად, ინარჩუნებს პოპულარობას. ითვლება, რომ სამხედროს მხრიდან იარაღის გამოყენება უნდა იყოს მაქსიმალური ზიანის გამომწვევი მოწინააღმდეგეთა რიგებში, პოლიციელმა კი იარაღი უკიდურესი საჭიროებისას და მეტად შეზღუდულად უნდა გამოიყენოს. შესაბამისად, პოლიციელი და სამხედრო პირი სრულიად განსხვავებულ წრეებსა და დოქტრინებს უნდა ემორჩილებოდნენ. თუმცა იმთავითვე გაჩნდა მორის იანოვიცისეული „საპოლიციო ძალების“ (Constabulary Forces) კონცეფცია, რაც მიუთითებდა სამხედროთა რიგებში, ომების ბუნების ცვლილებიდან გამომდინარე, პოლიციური და დიპლომატიური უნარ-ჩვევების გაძლიერების საჭიროებაზე.²⁵

მაგრამ როგორც იანოვიცს,²⁶ ისე სამხედრო და საპოლიციო ფუნქციების გამიჯვნის უფრო რადიკალურ მომხრეებს აშფოთებს უსაფრთხოების სექტორში როლებისა და ფუნქციების სრული ამაღვამირება. ეს საზიანოა სექტორთან დაკავშირებული ყოველი სააგენტო-

²¹ OSCE Code of Conduct On Politico-Military Aspects of Security, VII, 20 In: *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p. 86

²² *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1713 (2005) Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, 2 and 6. In: *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p. 91

²³ იქვე, II Police. b. გვ. 93

²⁴ UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (UN General Assembly, 17 December 1977) Article 1, Commentary, In: *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p. 97

²⁵ Moris Janovitz, *The Professional Soldier (A Social and Political Portrait)*, the Free Press Glencoe, 1961

²⁶ იქვე, გვ. 419

ტოს პროფესიონალიზმისათვის. მთავარი საფრთხე კი ისაა, რომ სამხედრო და სადამხმარეო პროფესიის დამახასიათებელი ექსტრემალური ბუნება არ გავრცელდეს მთელს სექტორზე – მის სამოქალაქო და პოლიციურ კომპონენტებზე. როგორც უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისადმი მიძღვნილ ერთერთ წარმომადგენლობით შეხვედრაზე აღინიშნა, თუ უსაფრთხოების სექტორის ყველა სააგენტო ტერორიზმთან ბრძოლაზე კონცენტრირდა, შეიძლება შედეგად მოქალაქეების უფლებების მასობრივი შელახვა თუ სახელმწიფო ტერორიზმი მივიღოთ.²⁷

დღეს არსებითად უკამათოდაა მიღებული, რომ უსაფრთხოების სექტორის აქტიორები მოქმედებენ როგორც თავდაცვის და დამხმარეობის, ისე სამართალდაცვის სფეროთა ფარგლებში.²⁸ რიგი ავტორიტეტული მკვლევარების და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ სექტორში მოიაზრება სპეციალური საკანონმდებლო კომიტეტები, სამოქალაქო სამინისტროები და აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური სააგენტოები. აქვე ათავსებენ ფინანსური მენეჯმენტის სამსახურებს და სამოქალაქო საზოგადოების იმ ორგანიზაციებს, რომელნიც უსაფრთხოების პოლიტიკის ანალიზით თუ რეგულაციური საჩივრების განხილვით არიან დაკავებული. ამას ემატება ისეთი სამართლებრივი და სამართალდამცავი ინსტიტუტები, როგორიცაა სასამართლო, იუსტიციის სამინისტრო, ციხეები, პროკურატურის სამსახურები, ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ორიენტირებული კომისიები თუ ორგანოები. უსაფრთხოების სექტორში ხედავენ ხოლმე ოფიციალური სტატუსის არმქონე ისეთ სტრუქტურებს, როგორიცაა განმათავისუფლებელი არმია, პარტიული მილიცია, დაცვის კერძო კომპანია.²⁹

რიგი ავტორები ცდილობენ ცალკე გამოყოფონ უსაფრთხოების სექტორის ბირთვი და მასში შეიყვანონ არმია, ჟანდარმერია და სხვა პარამილიტარული ძალები, პოლიცია, საბაჟო სამსახური და უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი რიგი სამოქალაქო სააგენტოები.³⁰ სექტორის ამაზე უფრო ტევადი და ადეკვატური, იმავდროულად უფრო ზუსტი დეფინიციის მოძიება ძნელია. იგი აჩვენებს უსაფრთხოების სფეროს მრავალფეროვნებასაც და მის შიგნით როლებისა და ფუნქციების გამიჯვნა-ავტონომიზაციის აუცილებლობასაც. ეს ერთგვარი „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“, რომელიც არ და ვერ ხსნის ბუნდოვანებას, მოდის თანამედროვე პოლიტიკური კულტურიდან და დემოკრატიული რეფორმების იმპერატიულობიდან.

უსაფრთხოების პოლიტიკის კულტურული ასპექტი ისაა, რომ თუ 19-ე საუკუნეში ომი სახელმწიფოს სიქველის ნიშანი იყო, დღეისათვის შეცვლილი საერთაშორისო ნორმები და სამინაო ფაქტორები ომს, უკიდურეს შემთხვევაში, აუცილებელ ბოროტებად განიხილავს.³¹ ამას ემატება და, გარკვეულწილად, აქედანვე მომდინარეობს აქცენტირება ადამიანურ უსაფრთხოებაზე. ადამიანი აღარ განიხილება მხოლოდ ქვეშევრდომად თუ სახელმწიფო ინტერესების დაცვისათვის მონოდებულ მოქალაქედ. თანამედროვე პოლიტიკურ დისკურსში სახელმწიფოს ვებერისეული განმარტება, რომ იგია მოცემულ ტერიტორიაზე ძალადობის ლეგიტიმურ საშუალებათა მონოპოლისტი, არასაკმარისია.

ალბრეხტ შნაბელი და ჰანს-გეორგ ერჰარტი უსაფრთხოების კულტურასთან დაკავშირებულ ცვლილების არსს და შედეგს პოსტმოდერნული სამხედრო ძალების გაჩენას უკავშირებენ. მათი თქმით, სამხედრო ძალების თანამედროვე გამოწვევაა ტრადიციული – სამშობლოს და ღირსების – განცდათა მოხვედრა თავისუფლების, დემოკრატიის, სამართლიანობის ღირებულებათა წინაშე; საომარ ამოცანათა გვერდით, პოსტმოდერნულ სამხედროთა ცხოვრებაში მზარდ ადგილს იკავებს არასაომარი მისიები (missions other than war) – საპოლიციო, მშვიდობის დაცვის, დიპლომატიის, სოციალური მუშაკის; იზრდება ნებისმიერი სამხედრო ინტერვენციისათვის საერთაშორისო ლეგიტიმაციის საჭიროება; სამხედრო და-

²⁷ Democratising Security In Transition States, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p. 9-14

²⁸ იქვე, გვ. 17

²⁹ Security System reform and Governance: Policy and Good Practice, A DAC Reference Document. Paris: OECD 2004, pp.16-17 In: Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building, United Nations Press, 2005 pp. 6-7

³⁰ Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building, Edited, United Nations Press, 2005, pp. 7-8

³¹ Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, Norms, Identity and culture in National Security, In: Peter J. Katzenstein, ed. The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics, Columbia University Press, NY 1996, p. 36

ლები მზარდად მულტიეროვნული ხდება; სამხედრო სფეროში მიმდინარე რევოლუცია ცვლის ომის და ინტერვენციის ფორმებს; ხდება ძალადობის პრივატიზაცია და ამის გამო უსაფრთხოების დილემა ახალ კონტურებს იძენს.³²

თავად უსაფრთხოების ცნების გაფართოვებასთან ერთად, დემოკრატიულ თუ დემოკრატიის გზაზე შემდგარ სახელმწიფოთათვის ამგვარ ცვლილებებს გარდაუვლად მოაქვს უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მენეჯმენტისა თუ შესაბამისი რეფორმების გატარების რთული ამოცანა. ამასთან, უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მართვა/რეფორმირების თემა ისევე მომდინარეობს ხელისუფლებათა გამიჯვნის კლასიკური დემოკრატიული პრინციპიდან, როგორც უსაფრთხოების ცნების და პოლიტიკის თანამედროვე ევოლუციის ზემოთაღწერილი პროცესებიდან. უკვე კლასიკად ქცეული სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების თეორიაც, არსებითად, სექტორის რეფორმირების თანამედროვე მოთხოვნებიდან მთავარს, უსაფრთხოებისა თუ თავდაცვის ძალებზე სამოქალაქო კონტროლის აუცილებლობას ქადაგებს და მის ოპტიმალურ ფორმებს ეძებს. თავის მხრივ, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაზე მომუშავე თანამედროვე ანალიტიკოსები სისტემატურად უბრუნდებიან სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების თეორიაში დამუშავებულ თემებსა და საკითხებს.³³

გარდა ანალიტიკური და თეორიული ნაშრომებისა, უსაფრთხოების სექტორის მართვის სათვის გასათვალისწინებელია ზემოთნახსენები საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები და რეკომენდაციები. ამ უკანასკნელთაგან ადამიანური უსაფრთხოების წინამონევის სულისკვეთებით გამოირჩევა 1990 წელს გაეროს სპეციალური კონგრესის მიერ მიღებული პრინციპები სამართალდამცავთა მხრიდან ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ. ამ პრინციპების თანახმად, მიუხედავად იმისა რომ პოლიციულზე თავდასხმა საზოგადოების სტაბილურობის საფრთხედაა მიჩნეული და პატიმართა წინააღმდეგაც ძალის გამოყენება ზოგჯერ აუცილებელია, საჭიროა სამართალდამცავთა მხრიდან ძალის გამოყენების მკაფიო წესების შემუშავება და მათი დაცვა თუნდაც საგანგებო მდგომარეობისა თუ პოლიტიკური არეულობების დროს.³⁴

უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მენეჯმენტის და/თუ რეფორმის არსი ფორმიანი და იარაღიანი ადამიანების პროფესიონალიზმის, ადამიანის უფლებებისადმი მათი მგრძნობიარობის გაზრდაა. მაგრამ, გარდა პროფესიონალიზმისა, რომელშიც იგულისხმება სპეციფიკური უნარჩვევებიც და ეთიკაც, ეს გულისხმობს ძალოვანი სტრუქტურების ანგარიშგებას, მათი საქმიანობის მაქსიმალურ გამჭვირვალებას, სამოქალაქო ხელისუფლებისა და საზოგადოების მხრიდან მათი კონტროლის ეფექტური მექანიზმების ამოქმედებას. მართვისა და რეფორმირების ამ ასპექტებს ეხება უსაფრთხოების სამხედრო-პოლიტიკურ საკითხებში ეუთოს ქცევის კოდექსი და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციები. ორივე დოკუმენტში საკვანძო მოთხოვნაა უსაფრთხოების მრავალფეროვან სამსახურებზე დემოკრატიული კონტროლი, რაც სტაბილურობისა და უსაფრთხოების აუცილებელ ელემენტად ითვლება.³⁵

განხილული შეფასებების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ უსაფრთხოების სექტორი, ერთის მხრივ, სამხედრო, პარასამხედრო, დამხვერვითი და, რიგ შემთხვევებში, პოლიციური ძალებისაგან შედგება. მეორეს მხრივ კი მას ემატება უსაფრთხოების პოლიტი-

³² Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building*, United Nations Press, 2005, pp. 3-4

³³ თუმცა სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ექსპერტთა ნაწილი არ ემხრობა ამ თეორიის „უსაფრთხოების სექტორის მართვის“ კონცეფციით სრული ჩანაცვლების იდეას, რადგან ამ უკანასკნელს ძალიან დიფუზიურად მიიჩნევენ საკუთარი ანალიტიკური მიზნებისათვის. Hans Born, Marina Caparini, Karl W. Haltiner and Jurgen Kuhlmann, eds., *Civil-Military Relations in Europe Learning from Crisis and Institutional Change*, Routledge, 2006, p. 5 არსებითად, ეს აზრთახევაობა კიდევ ერთხელ აჩვენებს „უსაფრთხოების სექტორის“ განსაზღვრის პროცესში არსებულ ანალიტიკურ და პრაქტიკულ ბუნდოვანებას.

³⁴ *UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Eight UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 27 August – 7 September, 1990) In: Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security In Transition States*, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p.103

³⁵ *OSCE Code of Conduct On Politico-Military Aspects of Security; Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1713*, In: Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security In Transition States*, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p.86-91

კის შემუშავებასა და მისი განხორციელების კონტროლში ჩართული სამოქალაქო – როგორც სახელმწიფო, ისე არასახელმწიფო – სტრუქტურები. სწორედ ეს უკანასკნელი სეგმენტი და მისი როლის ოპტიმიზაცია განსაზღვრავს, თუ რამდენად დემოკრატიულია სამოქალაქო კონტროლის ხარისხი.

შეიძლება ითქვას, რომ სხვა, ზემოთნახსენებ მიზეზებთან ერთად (საფრთხეთა ბუნების და უსაფრთხოების კულტურის ცვლა), სექტორის ფარგლების გაზრდის მიზეზია მისი გაკონტროლების, უსაფრთხოების საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკათა მზარდი დემოკრატიზაციის მოთხოვნა. ამითაა განპირობებული მასში ისეთი „უჩვეულო“ ორგანიზაციების მოხვედრა, როგორიც ადამიანის უფლებათა კომისიები, სახალხო დამცველის ინსტიტუტი თუ სპეციალური არასამთავრობო ორგანიზაციებია.³⁶ ეს გვიჩვენებს, თუ სად უნდა ვეძებოთ უსაფრთხოების სექტორის მართვასა და კონტროლში საუკეთესო დემოკრატიული პრაქტიკის საზომები. საუკეთესო დემოკრატიული პრაქტიკა გულისხმობს იმას, რომ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სააგენტოები, სახელმწიფოს ოპერატიული ორგანოები ექვემდებარებოდნენ კანონის უზენაესობის პრინციპებს და თვითმიზნურად არ ლახავდნენ ადამიანის უფლებებს. ამას ემატება მოთხოვნა, რომ უსაფრთხოების სექტორი ხელს უწყობდეს კონფლიქტების მშვიდობიან დარეგულირებას, მშვიდობის მშენებლობას – აქეთ იყოს მიმართული უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების აქცენტი ომით გახლეჩილ საზოგადოებებში.³⁷ შესაბამისად, არმიის, პოლიციის თუ სხვა შეიარაღებული სტრუქტურების ქცევის წესებსა და დოქტრინებზე, ამ წესების დაცვის პრაქტიკაზე, სექტორის ფინანსირებასა და მის სამოქმედო პოლიტიკაზე არაერთი სამოქალაქო ინსტიტუტი უნდა იყოს ფოკუსირებული.

ზემოთნათქვამი აჩვენებს, თუ რაა მიჩნეული უსაფრთხოების სექტორის მართვისა და რეფორმირების სფეროში აუცილებლად, საუკეთესო პრაქტიკად. თუმცა იმპლემენტაციის კონკრეტული და დეტალური ზოგად პრინციპებზე არანაკლებ მნიშვნელოვანია. არსებითი ორი მომენტი – პრაქტიკული რეკომენდაციები და მოთხოვნები უნდა იყოს რეალისტურიც და ეფექტიანიც.

უნივერსალური წესია, რომ არჩეული მთავრობა და პარლამენტი იყოს გადაწყვეტილების მიმღები საფრთხეთა შეფასების, სტრატეგიული დაგეგმვის, ძალთა გამოყენების წესის, შესყიდვებისა თუ მაღალი რანგის თანამდებობის პირთა დანიშვნის საკითხებში. ამავე დროს, სამოქალაქო ხელისუფლება უნდა ითვალისწინებდეს სამხედროთა პროფესიონალურ საჭიროებებს. ეს ნორმები ნატოში შესვლის წინაპირობად ითვლება დღეს. ყოველივე ამას სჭირდება როგორც მკაფიო საკანონმდებლო ჩარჩო, ისე უსაფრთხოების საკითხებში სამოქალაქო ექსპერტიზის განვითარება. მაგრამ დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის დანერგვის პროცესი განიცდის გავლენას ისეთი ფაქტორებისაგან, როგორიცაა წარსული მემკვიდრეობა თუ სახელისუფლო ინსტიტუტების თავისებურებები.

რიგი ავტორები მიიჩნევენ, რომ სექტორის მართვისა თუ რეფორმირების პროცესზე გავლენას ახდენს არა მხოლოდ გამჭვირვალების, არამედ ძალაუფლებისა და ეფექტიანობის სურვილი და კულტურული თავისებურებები.³⁸ შესაბამისად, ნებისმიერ პოლიტიკურ სისტემაში გარდაუვალია ინსტიტუციური და პიროვნული კონფლიქტები. კონსოლიდირებულ დემოკრატიას ის გამოარჩევს, რომ ეს კონფლიქტები სისტემის (ამ შემთხვევაში უსაფრთხოების სექტორის) დელეგიტიმაციისა თუ რღვევის გარეშე რეგულირდება. მაგრამ ცხადი ხდება, რომ რამდენადაც მართვა და რეფორმა ადანიანების მიერ და ადამიანებისათვის ხორციელდება, დემოკრატიული კონტროლის საერთაშორისო ნორმების ცოდნა არასაკმა-

³⁶ The „security sector“ includes „all those organizations that have the authority to use, or order the use of, force or threat of force, to protect the state and its citizens, as well as those civil structures that are responsible for their management and oversight“, Chalmers, Malcolm, *Security Sector reform in Developing Countries: An EU Perspective*. 2000. London/Ebenhausen: Saferworld and Conflict Prevention Network, January, p.6, In: Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building*, United Nations Press, 2005, p 6.

³⁷ The roles of security forces – external and internal – and the process of security sector reform are key ingredients of the post-conflict peacebuilding agenda, Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peace-building*, United Nations Press, 2005 p.3

³⁸ Hans Born, Marina Caparini, Karl W. Haltiner and Jurgen Kuhlmann, eds., *Civil-Military Relations in Europe Learning from Crisis and Institutional Change*, Routledge, 2006, pp. 238-240; ნათქვამს გამუდმებით ესმება ხაზი

რისია პრაქტიკული წარმატებებისათვის. თანაც, უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მართვა ერთგვარი „კონტინერი“ კონცეფციაა, რომელიც არასრული მიდგომებისა და იდეალური ტიპებისაგან შედგება. არც ერთ ქვეყანას არ შესწევს ამ კონცეფციის ამომწურავად განხორციელების ძალა.³⁹ ამასთან, პრობლემა მარტო ის კი არაა, თუ როგორ იქნას აცილებული სამხედროთა პოლიტიკაში „შეჭრა“, არამედ ისიც, თუ როგორ იქნან სამხედროები დაცულნი პოლიტიკოსთა მხრიდან განხორციელებული მიკრომენეჯმენტისაგან.⁴⁰ სამოქალაქო კონტროლი არ ნიშნავს სამოქალაქო ზემდგომობას ნებისმიერ ვითარებასა და საკითხში, განსაკუთრებით უსაფრთხოების თანამედროვე გარემოში, როდესაც შერეული, სამხედრო-სამოქალაქო ექსპერტიზაა საჭირო.⁴¹

რა თქმა უნდა, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ამოცანა სხვადასხვაგვარად დგას დემოკრატიულ და დემოკრატიის გზაზე მდგომ სახელმწიფოებში. ეს უკანასკნელნი გაცილებით მეტ და მწვავე წინააღმდეგობას აწყდებიან, როდესაც „საუკეთესო პრაქტიკები“ – გამჭვირვალების, ანგარიშგების, დემოკრატიული მონაწილეობის თანამედროვე მექანიზმებია ასამოქმედებელი. არსებითი წინააღმდეგობა პოლიტიკური კულტურის ხარვეზებიდან და ექსპერტიზის ნაკლებობიდან მოდის.

დემოკრატიული ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორი მთელი საზოგადოების მსახური უნდა იყოს.⁴² შესაბამისად, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ძირითადი მიზნებია კორუფციის, ადამიანის უფლებათა დარღვევის არდაშვება; მსგავსი ფაქტების შემთხვევაში – მყისიერი რეაგირება; საზოგადოებისათვის უსაფრთხოების პოლიტიკის, სექტორის დაფინანსების პარამეტრების ახსნა; ამ თემებზე ინფორმირებული დებატების უზრუნველყოფა. ყოველივე ამისათვის არსებითი არა მხოლოდ პარლამენტი, არამედ მედია და არასამთავრობო სექტორია, რადგან გამჭვირვალების გარეშე ანგარიშვალდებულება მოძველებული კონცეფციაა.⁴³ გამჭვირვალებას კი უსაფრთხოების თუ ნებისმიერ სხვა სექტორში საზოგადოებრივი ჩართულობა ქმნის. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტთა დახმარებით უნდა კომპლექტდებოდეს მრავალფეროვანი საზედამხებველო სტრუქტურებიც. ადგილობრივი, არასახელისუფლებო ინსტიტუტების როლი განსაკუთრებით აქტუალური იმიტომაცაა, რომ რიგი ქვეყნების ელიტები ზოგჯერ არ არიან დაინტერესებულნი არც გამჭვირვალებაში და არც ანგარიშგებაში, საგარეო აქტიორები კი ხშირად თავს არიდებენ ხანგრძლივადიან თანადგომას რეფორმირებადი ქვეყნების უსაფრთხოების სექტორის გარდაქმნაში.⁴⁴

თუმცა არასამთავრობო სექტორის და მედიის ეფექტიან მონაწილეობას უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაში მარტო პოლიტიკური ელიტის ნებართვა არ ეყოფა. არანაკლებ მნიშვნელოვანია თავად არასახელისუფლებო ინსტიტუტების წარმომადგენლებში კონსტრუქციული დიალოგისა და კრიტიკის უნარის გენერირება – მათი პროფესიონალიზმი. ლატვიის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო სექტორის მონაწილეთა განცხადებით, აუცილებელია მუდმივი ურთიერთთანამშრომლობა, რათა არასამთავრობო სექტორმა უკეთ გაიგოს და აუხსნას საზოგადოებას სექტორში მიმდინარე პროცესების სირთულე. მათივე თქმით, კრიტიკა ადვილია, კონსტრუქციული წინადადებების შემუშავება კი რთული; თუ სამთავრობო ინსტიტუტების შექმნა რამოდენიმე თვეში შეიძლება, ენერგიული და მიუკერძოებელი სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობას წლები სჭირდება. ახალგაზრდა, დემოკრატიზებად პოლიტიკურ სისტემებში კორუფცია და ნეპოტიზმი არაა მხოლოდ მთავრობებისათვის დამახასიათებელი.⁴⁵

³⁹ იქვე, გვ. 236

⁴⁰ იქვე, გვ. 253

⁴¹ არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის ნატოელი ექსპერტების მიერ ორგანიზებული მრავალი მაგიდა, ნატოს საინფორმაციო ცენტრი, თბილისი 9 მაისი 2007 წელი.

⁴² Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations Press, 2005, pp 6-7

⁴³ Katrin Kinzelbach and Eden Cole, EDS., *Democratising Security In Transition States*, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p 36

⁴⁴ Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations Press, 2005, p. 9

⁴⁵ სამოქალაქო საზღვის ჩართვა ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესში. ლატვიურ-ქართული მრავალი მაგიდა. თბილისი 18 აპრილი, 2007 წელი.

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაში პარლამენტართა როლი ცალსახაა – მათი, ისევე როგორც სასამართლოს უზრუნველსაყოფია კანონის უზენაესობა. მაგრამ აქაც აუცილებელია არა მხოლოდ ცოდნა, არამედ პოლიტიკური ნება, ოპოზიციის პატივისცემა უმრავლესობის მხრიდან და პირიქით. რაც შეეხება ცოდნას, იგი მხოლოდ ტექნიკურ საკითხებამდე არ დაიყვანება. რიგი კვლევები აჩვენებს, რომ ბევრ დემოკრატიზებად ქვეყანაში არაა დაძლეული შეხედულება, რომ უსაფრთხოება მხოლოდ საგარეო მტრებისაგან თავდაცვაა, არ თუ ვერაა გაცნობიერებული ადამიანური უსაფრთხოების ცნება. შესაბამისად, ახალი დემოკრატიების პარლამენტებში ზოგჯერ არაა მზაობა სერიოზული დემოკრატიული კონტროლისათვის.⁴⁶

მიუხედავად იმისა, რომ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პრობლემატიკა არც ერთი ქვეყნისათვის არაა უცხო, აქცენტი პოლიტიკოსთა თუ მკვლევართა მხრიდან, ძირითადად ახალ დემოკრატიებსა თუ დემოკრატიზებად სახელმწიფოებზეა. განსაკუთრებული ყურადღება კი ე.წ. სუსტ სახელმწიფოებსა თუ კონფლიქტებისაგან გახლეჩილ საზოგადოებებს ექცევა. მიჩნეულია, რომ როგორც ნეგატიური (პირდაპირი ძალადობის არარსებობა), ისე პოზიტიური (სამართლიანობის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფი გარემოს შექმნა) მშვიდობის უზრუნველყოფისათვის არსებითი სწორედ უსაფრთხოების სააგენტოების რეფორმირებაა. ეს გულისხმობს სამხედრო, პარასამხედრო და საპოლიციო ძალების გარდაქმნას ლეგიტიმურ და დემოკრატიულ სტრუქტურებად და აქტორებად.⁴⁷

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ უსაფრთხოების სექტორის მართვის/რეფორმის დემოკრატიული სტანდარტები გულისხმობს კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების პატივისცემის ტრადიციულ პრინციპებს; ადამიანურ უსაფრთხოებაზე ზრუნვას; კარგ მმართველობად ცნობილ ისეთ ფორმებს, როგორიც ანგარიშგება, გამჭვირვალობა და მონაწილეობაა და, საბოლოო ჯამში, ყოველივე ნათქვამის ასახვას ოპერატიულ სააგენტოებზე დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის დამკვიდრებაში. ამასთან ერთად, საყურადღებოა თავად სექტორის შეიარაღებული სტრუქტურების სისტემური ერთიანობისა და ფუნქციური გამიჯვნის დიალექტიკა. საქმე ეხება სამხედროების, უსაფრთხოების სპეცსამსახურების და პოლიციური ორგანოების განცალკევებას, მაგრამ ინტერსააგენტო თანამშრომლობის და ყოველ მათგანზე დემოკრატიული ზედამხედველობის ერთიანი პრინციპის და მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფას.

მიჩნეულია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც მჭიდროდ თანამშრომლობენ შესაფერის საერთაშორისო სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესი პროგრესირებს საყოველთაოდ აღიარებული დემოკრატიული ნორმების „ინტერნალიზების“ – გათავისების გზით. ასეთ ქვეყანათა შორის უკანასკნელ დრომდე მოიხსენიებოდა საქართველოც.⁴⁸ მაგრამ რამდენადაც ზემოთნახსენები სტანდარტების განხორციელებაში დიდია სამი სოციალურ-პოლიტიკური ცვლადის – ცოდნის, ნების და კულტურის – როლი, პროცესი არსად არ მიმდინარეობს უმტკივნეულოდ და ცალსახად. არანაკლებ არსებითია იმ საფრთხეთა ინტენსივობა და კონკრეტიკა, რომელსაც უსაფრთხოების ეროვნული სექტორები პრაქტიკაში აწყდება.

ახალ საფრთხეებსა და გამოწვევებთან დაპირისპირებისათვის ნებისმიერი ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორს სწორი და შესრულებადი კანონები, შესაბამისი ტრენინგები, სამსახურებს შორის სწორი და სანდო კომუნიკაციის უზრუნველყოფა სჭირდება.⁴⁹ მაგრამ საფრთხეები და გამოწვევები, ისევე როგორც ცოდნის, ნების და კულტურის ცვლადები ქმნიან ისეთ უსაფრთხოებით და პოლიტიკურ კონტექსტს, რომელიც ძნელად ჰგუობს ნიველირებულ თუ ნორმატივისტულ მიდგომას დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებაში.

⁴⁶ Katrin Kinzelbach and Eden Cole, EDS., *Democratising Security In Transition States*, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, pp 9-14; pp. 35-36

⁴⁷ Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, eds., *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations Press, 2005, pp. 4-5

⁴⁸ Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security In Transition States*, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p.37

⁴⁹ *Countering Terrorism and Drug Trafficking*, ეროვნული უშიშროების საბჭოს და ევროკომისიის ტექ დახმარების და ინფორმაციის გაცვლის ინსტრუმენტის კონფერენცია, George Katsirdakis-ის გამოსვლა

დემოკრატია მოლიპული (slippery) კონცეფტია, წერს ჟურნალი ეკონომისტი, არჩევნებზე მნიშვნელოვანი ისაა, თუ ვინ თვლის ხმებს, ვინ ირჩევს კანდიდატებს, ვინ აყალიბებს საკითხებს კენჭისყრისათვის. არსებითია საზოგადოების სულისკვეთება, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების არსებობა. მაგალითისათვის, ეროვნული თვითგამორკვევის დროს „დემოკრატია“ შეიძლება იყოს რეცეფტი კატასტროფისათვის. **In guaranteeing good government, „democracy“ is the wrong tool: a hammer in place of a screwdriver.**⁵⁰ 21-ე საუკუნის უსაფრთხოების პარადოქსად ისიც შეიძლება იქნას მიჩნეული, რომ არალიბერალური, არადემოკრატიული ძალები ეფექტურად იყენებენ არჩევნებს და ადამიანის უფლებების კონცეფციას, მაშინ როცა ლიბერალურ-დემოკრატიული ძალები იბნევიან, არც თუ იშვიათად მიმართავენ ძალის გადამეტებას თუ არც ისე დემოკრატიულ პრაქტიკებს ეროვნული საფრთხის შემქმნელ არასახელმწიფო აქტორებთან დაპირისპირებისას. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროცესი პოსტ-რევოლუციურ საქართველოში ამის საინტერესო მაგალითს ქმნის. ეს მაგალითი აჩვენებს როგორც იმას, რომ დემოკრატიის პრინციპთა უგულვებელყოფა არ შეიძლება, ისევე იმასაც, რომ ამ პრინციპების დანერგვისას თუ შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებისას კონკრეტული გარემოს გათვალისწინებაა აუცილებელი.

⁵⁰ *Down with democracy*, Europe.view, Dec 6th 2007, Economist.com

სტრატეგიული დისკურსი და უსაფრთხოების პრობლემატიკა საქართველოში – სექტორის დეფინიციის საფუძვლები

ქართული უსაფრთხოების სექტორის პარამეტრების დასადგენად და მასში შემავალი უწყებების ჩამოსათვლელად გასათვალისწინებელია როგორც უსაფრთხოებასა და სამართალდაცვას შორის არსებული ზღვარის სიმყიფე, ისე საფრთხეთა თანამედროვე ბუნება. ამ უკანასკნელში არის როგორც უნივერსალური, ისე სპეციფიურად ქართული კომპონენტები. რა თქმა უნდა, საკითხის სირთულე, უსაფრთხოების ცნების და განცდის სუბიექტური ხასიათი⁵¹ გამორიცხავს სრულყოფილი სურათის შექმნას. ამდენად, ქვემოთ მოცემული სურათი დაეყრდნობა საქართველოს წინაშე მდგომი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი გამოწვევების ავტორისეულ ხედვას და შეეხება იმ სტრუქტურათა დახასიათებას, იმ სახელისუფლო ნაბიჯებს, რომელთაც გამომწვევათა შესაბამის წრესთან აქვთ შეხება. არსებითია ისიც, რომ ანალიზი ეხება 2004-2007 წლებს, ვარდების რევოლუციის შემდგომ ვითარებას. ეს მოვლენები მეტად ახლოა დროში და, შეიძლება ითქვას, დაუსრულებელიც საიმისოდ, რომ მათზე ამომწურავად და ინფორმირებულობის მაქსიმალური დოზით ვისაუბროთ.

საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარირებიდან 2003 წლის ნომბრის მოვლენებამდე, ქვეყნის უსაფრთხოების მთავარი ნიშნები იყო უწყებების მრავალფეროვნება, მათი არაკოორდინირებულობა, უსაფრთხოების პოლიტიკის ჩამოუყალიბებლობა – უსაფრთხოების ეროვნული კონცეფციის არარსებობის ჩათვლით. სამოქალაქო კონტროლი ხან სამხედრო და სამოქალაქო როლების სრული აღრევით ხასიათდებოდა, ხან სუბიექტურ ელფერს იძენდა – ცალკეული პოლიტიკოსები შეიარაღებულ სტრუქტურებზე უფრო პირადი, ვიდრე სახელმწიფოებრივი ზეგავლენის მიღწევას ცდილობდნენ. ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებში მოქმედებდნენ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან სრულიად დამოუკიდებელი ფორმირებებიც. ყოველივე ამას ემატებოდა ორგანიზებული დამნაშავეობის სიძლიერე, ყოვლისმომცველი კორუფცია და სახელმწიფო უწყებების ქრონიკული დაუფინანსებლობა.⁵²

2000-2003 წლებში ადგილი ჰქონდა ურთიერთშეთავსებელ ტენდენციებს ქართული უსაფრთხოების პოლიტიკაში. ერთის მხრივ, კორუფციამ ეროვნული საფრთხის ელფერი შეიძინა და დაიწყო ანტიკორუფციული სტრატეგიის თუ კონკრეტული გეგმების შემუშავება. ამას დაემატა წრთვნისა და აღჭურვის ამერიკული პროგრამის ამოქმედება, რაც დასავლურ ყაიდზე გაწრთვნილ მსუბუქ ქვეითთა ბატალიონების შექმნას ისახავდა მიზნად. მაგრამ მეორეს მხრივ გაგრძელდა განუკითხაობა პოლიციის მხრიდან, რასაც მხოლოდ ორგანიზებული დამნაშავეობის ლიდერთა მზარდი გავლენა თუ „აბალანსებდა“. ხანში შესული, მეტად ნაირფერი გარემოცვით გარს შემორტყმული პრეზიდენტი შევარდნაძე ზოგჯერ ნატოსთან ინტეგრირების სასურველობაზე საუბრობდა, მაგრამ მეტად მცირე რამ კეთდებოდა სახელმწიფოში ნატოს სტანდარტების დასამკვიდრებლად. არსებითად არ თუ ვერ სრულდებოდა უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა საბჭოს რეკომენდაციები.⁵³

თავისი მმართველობის ბოლო ეტაპზე, შევარდნაძე ამთავრებდა რითიც დაიწყო – დაუმორჩილებლობის პრეცედენტებით სამხედროთა მხრიდან. 1992-1994 წლებში ქვეყანა ფორმიანი ადამიანების გავლენის ზონებად იყო დაყოფილი. 1995 წლიდან დაიწყო ვითარების

⁵¹ უსაფრთხოების ბუნდოვანებასა და სუბიექტურობაზე ხაზგასმა გულისხმობს, რომ საფრთხე და რისკი უფრო ალქმის და განცდის სფეროა, ვიდრე ობიექტური რეალობის იხ. Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Rienner Publishers, London 1998; აგრეთვე არნოლდ ვოლფერსი, *ეროვნული უსაფრთხოება, როგორც ორგანიზაციის სიმბოლო*, საერთაშორისო ურთიერთობების თეორია, ქრესტომათია, სამოქალაქო ინიციატივების ინსტიტუტი, თბილისი 2004 წ.

⁵² დავით დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ანალიზი*, თსუ, 2000 წელი

⁵³ ეს საბჭო შეიქმნა 1998 წელს, იმჟამინდელი პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარის თაოსნობით. რეკომენდაციები ითვალისწინებდა უსაფრთხოების კონცეფციის შექმნას, თავდაცვის მინისტრისა და გენერალური შტაბის ფუნქციათა გამიჯვნას, ნაირფერი შეიარაღებული სტრუქტურების ინტეგრაციას, პოლიციური და თავდაცვის ფუნქციების გამიჯვნას და ა.შ.. 2003 წლის რევოლუციამდე რეკომენდაციათა უმეტესობა ქალაქებში რჩებოდა.

სტაბილიზაცია – სამხედროთა და პარასამხედროთა შეყვანა ყაზარმებში. 2001 წლის მაისში კი, როდესაც ჟურნალისტებმა ერთერთ სამხედრო ნაწილში მომხდარი ამბოხების ინიციატორთა დაუსჯელობის მიზეზი კითხეს, შევარდნაძემ რიტორიკულად უპასუხა – ვართ კი ჩვენ ნორმალური სახელმწიფო?⁵⁴ საბოლოო ჯამში, რიგ სხვა მიზეზებთან ერთად (სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიისაგან ხელისუფლების გაუცხოვება ენდემური კორუფციის ფონზე, საპარლამენტო არჩევნების გაყალბება) 2003 წლის ნოემბრის რევოლუციური შედეგი სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობებში არსებული პრობლემებითაც იყო განპირობებული.⁵⁵

ქვეყნის სტრატეგიული კურსის ჩამოუყალიბებლობა იყო როგორც შინაგანი (კორუფციის მაღალი და პროფესიონალიზმის დაბალი დონე და ა.შ.), ისე გარეშე ფაქტორებით ნაკარნახევი. შევარდნაძეს უნდოდა დასავლეთთან დაახლოვება, მაგრამ მუდმივად ემინოდა რუსეთის გაღიზიანების. ეს ჩანს არსებითად ერთადერთ ოფიციალურ სტრატეგიულ დოკუმენტში, 1997 წელს მიღებულ სამხედრო დოქტრინაში. საბჭოური სტილით შედგენილი ეს დოკუმენტი ეხებოდა არა იმდენად სამხედრო ძალთა წრთვნის პრინციპებს, არამედ ქვეყნის სტრატეგიულ კურსს. მაგრამ მასში არ იყო თითქმის არანაირი კონკრეტულობა. აქ არც ნატოსთან ინტეგრირების სურვილი იყო ასახული და არც ქვეყანაში განლაგებულ რუსულ სამხედრო ბაზებზე ეწერა რაიმე.⁵⁶ მართალია, 1999 წელს დასავლეთის დახმარებით მოხერხდა რუსეთთან ბაზების გაყვანაზე შეთანხმების მიღწევა, მაგრამ რუსეთი ცდილობდა გაყვანის პროცესის მაქსიმალურად გაჭიმვას, საქართველოს პრეზიდენტი კი არ გამოიჩინებოდა მწვავე რეაქციით. თუმცა შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ მისი პროდასავლური მიდრეკილებების კლება, რასაც შევარდნაძის მმართველობის ბოლო პერიოდში კვლავ ქონდა ადგილი, შიდა დემოკრატიული პროცესების შეფერხების გამო დასავლეთის გაღიზიანებითაც იყო ნაკარნახევი. შევარდნაძეს გადარჩენა ენადა, ქვეყანაში მძვინვარე კორუფციისა და კრიმინალის ფონზე კი დასავლეთი ამით აღარ იყო დაინტერესებული.⁵⁷

სააკაშვილის გაპრეზიდენტებას უსაფრთხოების სექტორში რეფორმების ტალღა მოჰყვა. 2006 წელს ზემოთნახსენები ჯგუფი – „უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა საბჭო“ – თავის საბოლოო ანგარიშში წერდა, რომ მისი რეკომენდაციების უმეტესობა შესრულებული იყო.⁵⁸

ერთერთი არსებითი, რაც უსაფრთხოების სექტორში 2003 წლის შემდეგ მოხდა, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება და მიღებაა. დემოკრატიული ქვეყნების უსაფრთხოების სისტემათათვის დამახასიათებელია უსაფრთხოების კონცეფციისა თუ სტრატეგიის არსებობა. მისი დანიშნულება სამგვარია: ერთის მხრივ, იგი ქვეყნის საზიზიტო ბარათია საერთაშორისო არენაზე; მეორეს მხრივ, მთავრობის ქმედებათა კოორდინირების საშუალება; მესამეს მხრივ კი საკუთარ ამომრჩეველთან უსაფრთხოების თემებზე დიალოგის მექანიზმი. იგი, როგორც წესი, სამ საკითხს ფარავს – რა არის ქვეყნის ძირითადი ღირებულებები და ინტერესები, რა ემოქრება მათ და როგორ აპირებს ქვეყანა ამ მუქარათა განეიტრალებას. როგორ ითქვას, რევოლუციამდელი რეჟიმის მოწყვლადობის ნიშანი მსგავსი გზამკვლევის ვერმიღება იყო. 2005 წელს ასეთი დოკუმენტი შეიქმნა და გამოქვეყნდა.

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავება, მიღება და გამოქვეყნება, არსებითად, უსაფრთხოების საერთაშორისო ექსპრეტთა რეკომენდაციების მიხედ-

⁵⁴ შევარდნაძეს მემბოხები არ დაუსჯია, რადგან ჩათვალა, რომ სოციალურ-ეკონომიკური პირობებით ისედაც გაღიზიანებული საზოგადოების ფონზე, ჯართან ურთიერთობაში სიფრთხილე უნდა გამოეჩინა. იხ. დავით დარჩიაშვილი, *საქართველოს თავდაცვის პოლიტიკა და სამხედრო რეფორმა*, კრებულში: *სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება, საქართველო ვერდების რევოლუციის შემდეგ*. რედ. ბრუნო კოპიტერსი და რობერტ ლეგვოლდი, თბილისი 2006 წელი, გვ. 183

⁵⁵ იქვე, გვ. 194

⁵⁶ არსებითად, რუსეთის გაღიზიანების შიშითვე აიხსნებოდა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის არმიღებაც შევარდნაძის დროს. დავით დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ანალიზი*, თსუ, 2000 წელი, გვ. 155-216; 2001 წელს გამოქვეყნდა უცხოელი ექსპერტების დახმარებით შემუშავებული ახალი დოკუმენტი „საქართველო და გარე სამყარო – მომავლის ხედვა და სტრატეგია“. მას ქონდა შესაბამისი კონცეფციის სახე, მაგრამ მისი სტატუსი გაურკვეველი დარჩა შევარდნაძის მმართველობის დროს. იხ. დავით დარჩიაშვილი, *საქართველოს თავდაცვის პოლიტიკა და სამხედრო რეფორმა*, კრებულში: *სახელმწიფოებრიობა და უსაფრთხოება, საქართველო ვერდების რევოლუციის შემდეგ*. რედ. ბრუნო კოპიტერსი და რობერტ ლეგვოლდი, თბილისი 2006 წელი, გვ. 190

⁵⁷ პრორუსული განწყობების ზრდაზე მმართველობის ბოლო პერიოდში იხ. იქვე, გვ. 192

⁵⁸ ISAB Report 2006, 15 February 2006,

ვით მოხდა. გარკვეულ ეტაპზე, უშიშროების საბჭოს აპარატის და სხვა სამთავრობო ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან ერთად, კონცეფციის პროექტის განხილვაში ჩაბმულნი იყვნენ არასამთავრობო და აკადემიური წრეების წარმომადგენლებიც. შემდგომ ტექსტი დადგენილებით მოიწონა საქართველოს პარლამენტმა.

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის თანახმად, ქვეყნის ფუნდამენტურ ღირებულებებად აღიარებულია დამოუკიდებლობა, თავისუფლება, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, კეთილდღეობა, მშვიდობა და უსაფრთხოება. აღსანიშნავია, რომ მშვიდობა უსაფრთხოების წინ შეგნებულად, დებატების შემდეგ ჩაინერა. ტექსტში კონკრეტულადაა მოცემული უფრო პრაგმატული ეროვნული ინტერესები, როგორცაა ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, სამოქალაქო თანხმობის მიღწევა, თვითმყოფადობის შენარჩუნება და ქვეყნის სატრანზიტო ფუნქციის განხორციელება. შეიძლება ითქვას, რომ ყოველივე ეს ჯდება დემოკრატიული ქვეყნების უსაფრთხოების დისკურსის ფარგლებში. მეტნაკლები კონკრეტულობით და ადეკვატურობით გამოირჩევა საფრთხეთა, რისკთა და გამოწვევათა ჩამონათვალიც, იქნება ეს კონფლიქტები ქვეყნის ტერიტორიაზე და ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა, საერთაშორისო ტერორიზმი, ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულებანი, კორუფცია და მართვის არაეფექტიანი სისტემა, რუსული ბაზები თუ სოციალური, ეკოლოგიური და ენერგეტიკული გამოწვევები. ასევე კონკრეტულადაა ნახსენები საფრთხე/გამოწვევათა განეიტრალების – უსაფრთხოების პოლიტიკის – ძირითადი მიმართულებები. მათ შორისაა დემოკრატიულ სახელმწიფო ინსტიტუტთა გაძლიერება, თავდაცვისუნარიანობის ამაღლება და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის კურსი. სტრატეგიულ პარტნიორებად მიჩნეულია აშშ, უკრაინა, თურქეთი. ცალკე ყურადღება აქვს დათმობილი რეგიონალური ინტეგრაციის და კოოპერაციის აუცილებლობას შავი ზღვის არეალში.

ანუ, არსებითად, პოსტ-რევოლუციურმა ხელისუფლებამ შეძლო ნათლად ეჩვენებინა თუ რაა მისი საგარეო და საშინაო პოლიტიკის პრიორიტეტები, სად, როგორ რეგიონალურ კონტექსტში ხედავს იგი ქვეყნის მომავალ განვითარებას. დებატების შედეგადვე მოხდა, რომ ქვეყნის ტერიტორიაზე მიმდინარე ეთნიკური შეფერილობის კონფლიქტებს დარქმეოდა არა „გარე ძალების მიერ ინსპირირებული“, არამედ „მხარდაჭერილი“, რითაც ანგარიში გაენია ამ კონფლიქტებში ლოკალური მიზეზების და მოთამაშეების არსებობასაც. სამოქალაქო განცდის და მულტიეთნიკური კონსოლიდაციის დამკვიდრებისათვის არსებითია პოპულარული ცნების „ქართველი ხალხის“ ტექსტში ტერმინი „საქართველოს ხალხით“ ჩანაცვლებაც.

მთლიანობაში, ტექსტი აჩვენებს უსაფრთხოების გაფართოებულ გაგებას და როგორც ადამიანის, ისე კოოპერატიული უსაფრთხოებისადმი მგრძნობიარობას. კონცეფციაში ხაზგასმულია უსაფრთხოების სექტორის მართვის ისეთი ფუნდამენტური პრინციპები, როგორებიცაა საზოგადოებრივი მონაწილეობა, შეიარაღებული ძალების მხრიდან სამოქალაქო ხელისუფლების დახმარება საგანგებო სიტუაციების შედეგთა ლიკვიდაციაში და დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლი. მაგრამ ისიც უნდა ითქვას, რომ დასავლურ ანალოგებთან შედარებით, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში გადაჭარბებული ადგილი აქვს დათმობილი ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს ისეთ საკითხებს, როგორიც მრეწველობის ტრადიციული დარგები და ტურიზმია. ამასთან, სასურველი იყო ცნებების – საფრთხე, რისკი და გამოწვევა – უკეთ გამოიჯვნა, რადგან ყოველ მათგანზე განსხვავებული უნდა იყოს რეაგირების დონე და ხარისხი.⁵⁹

სტრატეგიული დოკუმენტების სია, რომელიც უსაფრთხოებას ეხება და 2003 წლის რევოლუციური მოვლენების შემდეგ იქნა მიღებული, კონცეფციით არ ამოიწურება. ამ მიმართულებით წინსვლას, რაც სტრატეგიული აზროვნების კულტურის დამკვიდრებისა და უსაფრთხოების სექტორის მართვა/რეფორმირებისათვის იყო საჭირო, ხელს უწყობდა ინტენსიფიცირებული ურთიერთობა ნატოსა და ევროკავშირის სტრუქტურებთან. თავად ამ ურთიერთობების განმსაზღვრელი გახდა აღნიშნული ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან ერთად შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტები – ნატოსთან ინდივიდუალური პარტნიორობის და ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმები (IPAP და ENP AP). ისინი, შესაბამისად, 2004 და 2006 წლებში იქნა მიღებული.

⁵⁹ იხ. საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, გამოცემა მომზადებულია საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ, თბილისი 2005 წ.

ორივე დოკუმენტი სცდება უსაფრთხოების სექტორისა და პოლიტიკის თემას. მაგალითისათვის, IPAP-ის პირველი თავი ზოგადპოლიტიკურ საკითხებს და დემოკრატიზაციას ეხება. ამასთან, უსაფრთხოების ტრადიციული პრობლემატიკა ნატოს კომპეტენციაა და, შესაბამისად IPAP-ში საკვანძოა თავდაცვის სისტემის რეფორმირების საკითხი. თუმცა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, რომელშიც აქცენტები კანონის უზენაესობის განმტკიცებასა და ევროკავშირთან კულტურულ-ეკონომიკური ურთიერთობის გაღრმავებაზეა, ასევე ეხება კონფლიქტების დარეგულირებას და საქართველოს შესაძლო წვლილს ევროკავშირის თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში.⁶⁰

მთლიანობაში კი ეს დოკუმენტები უფრო სტრატეგიული განვითარების ჩარჩოების და ვექტორების მიმანიშნებლებია, ვიდრე თავად სტრატეგიები. ესაა საქართველოს ვალდებულებათა ზოგადი ჩამონათვალი და დასავლური ინსტიტუტების მხრიდან ამ ვალდებულებათა შესრულებაში დახმარების პირობა, რისი განხორციელებითაც ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორიც და მთელი პოლიტიკური სისტემაც ევროატლანტიკური ხასიათის უნდა გახდეს. ასე მაგალითად, IPAP-ში, რომელიც 2004 წელს იქნა შეთანხმებული, ფიგურირებდა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მიღების პირობა.⁶¹ როგორც აღინიშნა, ეს პირობა 2005 წელს შესრულდა. ამასთან, ხდებოდა და ხდება ამ ჩარჩო დოკუმენტების განახლება.⁶² მეტიც, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს ჩარჩო სამოქმედო გეგმები ირეკლავდნენ უკვე მიმდინარე რეფორმებისა თუ პარალელურად, დასავლელი ექსპერტებისავე დახმარებით შექმნილი კონკრეტული, სექტორალური სტრატეგიების არსებობას; ENP AP, რომელშიც მთავარი კანონის უზენაესობის თემაა, 2006 წელს გაფორმდა. მაგრამ მანამდე, 2005 წელს, ევროკავშირის მისიის, ე.წ. EUJUST THEMIS-ის დახმარებით დამუშავდა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ იქნა ხელმოწერილი საქართველოს სისხლისსამართლებრივი კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგია, რომელიც სამართლებრივ სფეროში მიმდინარე რეფორმების სახელმძღვანელო დოკუმენტია. ENP AP სამართლებრივი ნაწილის სახელმძღვანელო ერთ-ერთ ძირითად დოკუმენტად სწორედ აღნიშნულ სტრატეგიას ითვალისწინებს.⁶³

უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების განმსაზღვრელი, ისევე როგორც ამასახველი დოკუმენტებიდან განსაკუთრებითაა აღსანიშნავი თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვა. ე.წ. SDR-ის შემუშავების და განხილვების პროცესი 2007 წლის ნოემბერში, პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერით დასრულდა. პროცესში, განსაკუთრებით დასკვნით ეტაპზე, ჩართული იყვნენ აკადემიური წრეების წარმომადგენლებიც. ამ დოკუმენტის შექმნა ქვეყნის ხელისუფლებას ნატოსთან ინდივიდუალური პარტნიორობის გეგმის მიხედვით ქონდა ვალდებულებად აღებული. SDR აჯამებს თავდაცვის სფეროში ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს (ეროვნული სამხედრო სტრატეგია, საფრთხეთა შეფასების დოკუმენტი, მინისტრის ყოველწლიური ხედვები), შესაბამის კანონებს (კანონი თავდაცვის დაგეგმვაზე) და მათ საფუძველზე იძლევა შეიარაღებულ ძალებში არსებული ვითარების და განვითარების სამომავლო გეგმების აღწერას. ძალთა დაგეგმვის ჰორიზონტი 2015 წლამდეა მიყვანილი. არსებითად, ეს სქელტანიანი დოკუმენტი არის უნარებზე დაფუძნებული ძალთა სტრუქტურის მიმოხილვის და დაგეგმვის პროცესის ინსტიტუციონალიზაციის პირველი მცდელობა. მის შესავალ ნაწილშივეა აღნიშნული, რომ *Using a capabilities based approach is consistent with NATO defense planning practices, and*

⁶⁰ მაგალითად, ამ დოკუმენტის მიხედვით, ერთერთი პრიორიტეტული სფეროა თანამშრომლობა საგარეო და უსაფრთხოებით პოლიტიკაში. მასში აღნიშნულია „ევროკავშირისა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის განმტკიცება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, ევროპის უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკის ჩათვლით“. ნათქვამია აგრეთვე, რომ „საქართველოს შეიძლება მიეცეს საშუალება, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, შეუერთდეს ევროკავშირის პოზიციას რეგიონულ და საერთაშორისო საკითხებთან დაკავშირებით“. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი-საქართველო, ევროკომისიის წარმომადგენლობა საქართველოში. გვ 8

⁶¹ ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა 2004-2006, ნატო, გვ. 24 საათის ერთჯერადი ჩანართი.

⁶² 2007 წელს განახლდა IPAP-ი, შემუშავდა ENP AP-ს პირველი ეტაპის შესრულების ერთწლიანი სტრატეგია. ინტერვიუ სახელმწიფო მინისტრთან ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, 31 მაისი 2007 წელი.

⁶³ ანა დოლიძე, სასამართლოს რეფორმა, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო, დამოუკიდებელ ექსპერტთა ანალიზი. თბილისი 2007, გვ 6.

improves Georgias ability to adapt its force structure to meet the changing nature of national, regional and global threats.⁶⁴

SDR-ის შინაარსს კიდევ დავუბრუნდებით – ქართული უსაფრთხოების სექტორის ასაღწერად იგი საყურადღებო წყაროა. უსაფრთხოების სექტორის და პოლიტიკის სტრატეგიული ორიენტირების გამოკვეთის თვალსაზრისით კი აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტი ხაზს უსვამს შეზღუდული რესურსების პირობებში სამხედრო ძალების საფრთხეთა ორი სცენარი-სათვის ერთდროულად მზადების საჭიროებას; მოკლე და საშუალოვადიან პერსპექტივაში ყველაზე საშიშ სცენარად აღებულია ფართომასშტაბიანი შემოსევა, ყველაზე რეალურად კი კრიზისი კონფლიქტურ რეგიონებში. ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში ასეთებად მიჩნეულია ჩრდილოეთ კავკასიიდან შესაძლო არეულობის საქართველოზე გადმოტანის საფრთხე და საერთაშორისო ტერორიზმი. შესაბამისად, აგებულია მატრიცა, რომლის ცვლადებია სცენარები და საპასუხო მოქმედებები – ფუნქციური კატეგორიები – რომელთათვისაც სამხედრო სტრუქტურები უნდა მოემზადონ. ამ უკანასკნელებში იგულისხმება მართვა, კონტროლი, დაზვერვა და ადრეული შეტყობინება, მანევრი, ცეცხლი და ძალთა დაცვა, მდგრადობა, კოორდინაცია, ტრენინგი და განათლება.

მეორე, რაც საყურადღებოა SDR-ს არსის გასაგებად, მასში ხაზგასმული ინტერსააგენტო თანამშრომლობის აუცილებლობაა. მნიშვნელოვანწილად, ესეც უსაფრთხოების სექტორის მართვა-რეფორმირების დასავლური სტანდარტი და იმპერატივია. დოკუმენტში საუბარია 2007 წლიდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ საბიუჯეტო ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის პოლიტიკაზე (MTEF) გადასვლის ხელშეწყობა როლზე თავდაცვის დაგეგმარებისათვის და თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების თანამშრომლობის ფორმების დახვეწაზე. კერძოდ, ამ უკანასკნელში იგულისხმება ის, რომ თავდაცვის სამინისტროს აქვს წამყვანი როლი თავდაცვის დაგეგმვაში, რაც 2006 წელს მიღებული კანონის „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“ თანახმად, ინტერსააგენტო პროცესადაა დანახული. შსს-ს კი ლიდერობს ქვეყნის შიდა საფრთხეების წინააღმდეგ მოქმედებაში – იქნება ეს კონტრტერორიზმი თუ სხვა. ამ შემთხვევებში თავდაცვის სამინისტროს შსს-ს მხარდამჭერი როლი აკისრია.

SDR-ის თანახმად, ამ ორი უწყების პრაქტიკული კოორდინაციის ნიმუშად ჩანს ინტერსააგენტო კომისია, რომელმაც თავდაცვის სამინისტროს და შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი მცურავი საშუალებების ერთობლივი ლოჯისტიკური მომსახურებისათვის რეკომენდაციები შეიმუშავა. აღნიშნულია ისიც, რომ თავად SDR-ში დასახულ ამოცანათა აღსრულების ხარისხს სპეციალურად შექმნილი ინტერსააგენტო კომისია დააკვირდება.

SDR-ში აღინიშნება, რომ უშუალოდ თავდაცვის სამინისტროში შიდასაუწყებო კოორდინაციის და დაგეგმვის ციკლის დანერგვის თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ე.წ. PPBS-ს. დაგეგმვა-პროგრამირება-ბიუჯეტირების ეს მოდელი სამინისტროს თანამშრომლებმა ნიდერლანდელი ექსპერტების დახმარებით 2007 წელს შეიმუშავეს. PPBS, რომელიც აღწერს, თუ რა შინაარსის, ფორმების და თანამიმდევრობის ურთიერთობები უნდა იყოს ცალკეულ ქვეუწყებებსა და თანამდებობის პირებს შორის სამინისტროში თავდაცვის სისტემის მშენებლობა-ფუნქციონირებისას, არსებითად, პასუხია კანონის მოთხოვნაზე დაგეგმვის შიდასამინისტრო პროცედურების და დოკუმენტების შემუშავების შესახებ.⁶⁵

თავისთავად SDR-ის შინაარსი, რომელიც, ძირითადად, თავდაცვის სამინისტროს ექსპერტთა შემუშავებულია და თავდაცვის საკითხებს ეხება, კიდევ ერთი მაგალითია იმისა, რომ თავდაცვა და სამართალდაცვა გაუმიჯნავია თანამედროვე უსაფრთხოების გარემოში. როგორც აღინიშნა, ევროკავშირის დახმარებით, სტრატეგიული დოკუმენტების შექმნის კულტურა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმირების პროცესშიც ამაღლდა. სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმირების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში, რომელიც 2006 წელს

⁶⁴ *Strategic Defence Review*, draft, received by the author from the MOD in June 2007

⁶⁵ 2006 წლის 28 აპრილს მიღებული კანონი „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“ მოითხოვს, რომ თავდაცვის სამინისტრომ შეიმუშავოს დაგეგმვის დებულება (მუხლი 10). სამინისტროს თანამშრომელთა განმარტებით, სწორედ ამ მოთხოვნას პასუხობს PPBS-ის შემუშავება. (ინტერვიუ ნოდარ ხარშილაძესთან, 16 თებერვალი 2007 წელი). უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა ჯგუფის წევრის, დევიდ სმიტის განმარტებით, PPBS-ის ამოქმედება შეიარაღებულ ძალებსაც უფრო ქმედითუნარიანად აქცევს და მასზე დემოკრატიულ კონტროლსაც გააძლიერებს. გაზ. 24 საათი, 26 ივნისი 2007 წელი

იუსტიციის მინისტრის თავმჯდომარეობით შექმნილმა სახელმწიფო კომისიამ მიიღო, საუბარია საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებებისა და შესაბამისი ფინანსური ვალდებულებების პაკეტზე, რომელიც 2006-2009 წლებში უნდა განხორციელდეს პროკურატურის, პოლიციის, სისხლის და ადმინისტრაციული სამართლის კოდექსების, სასამართლოს და იურიდიული განათლების და უფასო იურიდიული დახმარების სფეროებში.⁶⁶

სტრატეგიული დოკუმენტების კულტურა ამაღლდა ეკონომიკასა და ფინანსებშიც, რაც გამოიხატება ზემოთნახსნებ MTEF-სა (ბიუჯეტის ხარჯების დაგეგმვის საშუალოვადიანი პოლიტიკა) და ე.წ. BDD-ზე (ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები) გადასვლაში. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს ყველა სექტორალური თუ უწყებრივი სტრატეგიების თარგმანს სახელმწიფო საბიუჯეტო პრიორიტეტების ენაზე.⁶⁷

ყველაფერს ემატება მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგია (2007-2010 წლები) და ანტიკორუფციული სტრატეგია, მისი განხორციელების განახლებადი სამოქმედო გეგმებით. ამ უკანასკნელის არსებობა კვლავ ხაზს უსვამს ქვეყნის წინაშე მდგომ საფრთხეებში კორუფციის საგანგებო ხასიათს. 2003 წლის შემდეგ ენდემური ხასიათის მქონე კორუფციის დასამარცხებლად ბევრი გაკეთდა. ამაზე უსაფრთხოების პოლიტიკის და სექტორის რეფორმირების პრაქტიკული ასპექტების ანალიზისას იქნება საუბარი. მისი სისტემურად აღმოფხვრისათვის კი 2005 წელს მიღებული იქნა ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომლის ადაპტირება ყოველწლიურად ხდებოდა.⁶⁸ მაგალითისათვის, ანტიკორუფციული სტრატეგიის 2007 წლის სამოქმედო გეგმის პროექტი ხაზს უსვამდა პოლიციის ეთიკის კოდექსის ინტეგრირების საჭიროებას პოლიციის აკადემიის სასწავლო გეგმებში, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის და სანებართვო სისტემის ეფექტურობის ამაღლებას, მონმეთა დაცვის სისტემის დახვეწას, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ამოქმედებას, მოსამართლეთა დანინაურების კრიტერიუმების შემუშავებას, პროკურატურის საბჭოს, როგორც დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნას, საჯარო მოხელეთა ვალდებულების გაზრდას კორუფციული დანაშაულის შესახებ შეტყობინებაზე, საბაჟო მოხელეთა შორის ფუნქციების უკეთ გამოჯვანას, საჯარო სამსახურში დასაქმება-დანინაურების ერთგვაროვანი და გამჭვირვალე სტანდარტების შემუშავებას, შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება-მიღებას და ა.შ.⁶⁹

ყოველივე ეს აჩვენებს ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის ევროპული დახმარების საკოორდინაციო ბიუროს წარმომადგენლის, რომან კაკულიას განცხადების მართებულობას იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფოში ახლა ინერგება სტრატეგიული დოკუმენტებით ცხოვრების კულტურა.⁷⁰ რა თქმა უნდა, ცარიელ ადგილზე არაფერი ხდება და 2003 წლამდეც არსებობდა უწყებრივი განაცხადები, ან ისეთი მულტისააგენტო სტრატეგიული დოკუმენტი, როგორიც იყო სიღარიბის დაძლევის პროგრამა. მაგრამ ჯერ ერთი, ნოემბრის რევოლუციამდე უსაფრთხოების პოლიტიკა მნიშვნელოვანწილად დაუგეგმავი რჩებოდა. და მეორეც, ადგილი ჰქონდა დეკლარატიულობას, რეალობისა და ოფიციალური განაცხადების აცდენას, ან ამ უკანასკნელებში პრიორიტეტთა ძნელად შესრულებად სიმრავლეს.

არც რევოლუციის შემდეგ ამოწურულა მსგავსი პრობლემები. ოფიციალურ პირთა აღიარებითაც ზოგიერთ სტრატეგიულ დოკუმენტს, მაგალითად ENP AP-ს, ახასიათებს მეტნაკლები დეკლარატიულობა და სტრატეგიების შეჯერება უწყებებს შორის კომპრომისების ძიების საგანია.⁷¹ თანამედროვე უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სექტორის რეფორმის

⁶⁶ სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესის შემფასებელი დასკვნითი კონფერენციის მასალები, 2006 წელი, 12 ივნისი. თბილისი

⁶⁷ რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილის, ვ.ლეჟავას გამოსვლა საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის პრეზენტაციაზე, 2007 წლის 17 აპრილი.

⁶⁸ 2005 წლის ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და გეგმის აქცენტი იყო საჯარო სააგენტოებში გენერალური ინსპექციების როლის გაზრდაზე, გამჭვირვალეობასა და საჯარო სამსახურების ეფექტურობის ამაღლებაზე. *Freedom in the World-Georgia*, Freedom House (2007)

⁶⁹ საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტი, რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ ორგანიზებული პრეზენტაციის მასალები. 2007 წლის 17 აპრილი

⁷⁰ რომან კაკულიას გამოსვლა კონფერენციაზე „ევროკავშირი და საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება – გავაძლიეროთ თანამშრომლობა“, თბილისი 2005 წელი, 5 ივლისი

⁷¹ რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილის, ვ.ლეჟავას გამოსვლა საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის პრეზენტაციაზე, 2007 წლის 17 აპრილი.

პროცესში არსებული პრობლემები ქვემოთაა გაშუქებული. მთლიანობაში კი, სტრატეგიული დისკურსის განვითარების თვალსაზრისით, დასახელებული თუ სხვა დოკუმენტები, რომელთა შორისაა უწყებრივი სტრატეგიები (მაგ. პროკურატურის, საგარეო საქმეთა სამინისტროსი), რეფორმათა სამოქმედო გეგმები (მაგ. პოლიციის) თუ მინისტრთა ყოველწლიური ხედვები (მაგალითად თავდაცვის და საგარეო საქმეთა სამინისტროსი), ქმნის თეორიულ გზამკვლევს უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმოებისა და უსაფრთხოების სექტორის მართვისათვის.⁷²

ამ დოკუმენტთაგან ზოგიერთი უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ცალკეული მიმართულებების შესახებ საუბრობს, ზოგიც – უსაფრთხოების პოლიტიკაზე. მაგრამ ისიც ცალსახაა, რომ ყველა დასახელებული სტრატეგიული განაცხადი არ და ვერ განიხილება უსაფრთხოების პოლიტიკის და სექტორის ფარგლებში. თუმცა, განსახილველი საკითხების კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ვერც ENP AP-ის, თუ საფინანსო გზამკვლევების ხსენებას ვერ ავარიდებდით თავს. და მაინც, უსაფრთხოების კონცეფციასა თუ რიგ სხვა ოფიციალური დოკუმენტებიდან თუ განცხადებებიდან გამომდინარე, ეროვნული მასშტაბის საფრთხეების ბუნება სამართალდამცავი და თავდაცვის ინსტიტუტებით და მათი მაკონტროლებელი თუ საზედამხედველო სამოქალაქო სააგენტოებით შემოფარგვლისავენ გვიბიძგებს. ამასთან, არასტაბილური რეგიონალური კონტექსტიდან თუ ქვეყნის შიგნით კონფლიქტური ზონების არსებობიდან გამომდინარე, საქართველოს უსაფრთხოების პოლიტიკის და სექტორის არსებითი ნაწილია საგარეოპოლიტიკური აქტივობა და მისი მექანიზმები. მითუმეტეს, რომ 2004-2007 წლები, უსაფრთხოების პრაქტიკული პოლიტიკის თვალსაზრისით, სწორედ გარეშე საფრთხეთა წინააღმდეგ საგარეო პოლიტიკური მხარდაჭერის გენერირების, სამხედრო მშენებლობის და კორუფციასა თუ ორგანიზებული დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეპიზოდებით იყო გამორჩეული.

როგორც ითქვა, სოციალურ, ეკოლოგიურ თუ ენერგეტიკულ პრობლემებთან ერთად, პირველ რიგში, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია ყურადღებას ამახვილებს ტრადიციული და არატრადიციული საფრთხეების შემდეგ ერთობლიობაზე – ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა და გარე ძალების ნეგატიური როლი, უცხო ქვეყნის სამხედრო ძალების ყოფნა საქართველოს ტერიტორიაზე, ტერორიზმი, ორგანიზებული დამნაშავეობა და კორუფცია. ამ, შედარებით მშრალი ჩამონათვალის უკან კი დგას აღნიშნულ საფრთხეთა რეალიზაციის, და მათთან დაპირისპირების თვალსაჩინო მაგალითები, რასაც 2003 წლის ბოლოდან ქონდა ადგილი.

თავისთავად მრავლისმეტყველი ფაქტია, რომ 1992 და 1994 წლებიდან მოყოლებული, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა ფაქტობრივად დარღვეული რჩება და ამის „გარანტიად“, შესაბამისად, დაგომისის და მოსკოვის შეთანხმებებია სამხრეთ ოსეთის ყოფილ ავტონომიურ ოლქსა და აფხაზეთში კონფლიქტის ზონებისა და რუსეთის მიერ დომინირებული სამშვიდობო ოპერაციების ფორმატთა შექმნის თაობაზე. 2004 წლის აგვისტოში დაიძაბა ვითარება ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ოლქის ტერიტორიაზე. იყო ორმხრივი სროლა და მსხვერპლი. 2006 წლის ზაფხულში კი საქართველოს მთავრობამ განახორციელა შეიარაღებული ოპერაცია აფხაზეთის ტერიტორიაზე არსებულ კოდორის ხეობაში, სადაც მანამდე სამართლებრივი ვაკუუმი იგრძნობოდა, ამ დროისათვის კი ხეობაში გამაგრებულმა არალეგალურმა შეიარაღებულმა დაჯგუფებამ დაუმორჩილებლობა გამოაცხადა. პარალელურად, 2004-2006 წლის განმავლობაში, ხდებოდა შეიარაღებული ინციდენტები ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის ზონის გალის რაიონის სექტორში.

ამას დამატა უცხო მფრინავი ობიექტების მიერ საქართველოს საჰაერო სივრცის დარღვევის და ცეცხლის გახსნის ორი შემთხვევა ქვეყნის ადმინისტრაციული და სამხედრო ობიექტების მიმართულებით როგორც კოდორის ხეობაში, ისე სამხრეთ ოსური კონფლიქტის ზონის სიახლოვეს. ქართულ მხარეს ქონდა ყველა საფუძველი საიმისოდ, რომ ეს მფრინავი ობიექტები რუსული სამხედრო ავიაციის კუთვნილებად მიეჩნია და საერთაშორისო ექსპერტიზისათვის მიემართა.⁷³

⁷² იხ. www.pog.gov.ge და www.police.ge

⁷³ გაზ. 24 საათი, 13 მარტი, 2007 წელი; გაზ. 24 საათი 9 აგვისტო 2007 წელი; აგრეთვე The Report of the Second Independent Inter-governmental Expert Group, 23 August, 2007

2006 წლის სექტემბერში საქართველოს ხელისუფლებამ ორი ოპერაცია ჩაატარა თბილისში, რომელთა მიზნები და შედეგი მიუთითებდა რუსულ სპეცსამსახურებთან დაკავშირებული სახელმწიფო გადატრიალების საფრთხის განცდაზე – 6 სექტემბერს დაპატიმრებული იქნა რუსეთში გაქცეული საქართველოს უშიშროების ყოფილი მინისტრის, იგორ გიორგაძის მიერ შექმნილი პარტია „სამართლიანობის“ ათეულობით აქტივისტი. მოგვიანებით კი დაპატიმრებული და ექსტრადირებული იქნა ჯაშუშობაში ეჭვმიტანილი ოთხი რუსი ოფიცერი. 2007 წლის აგვისტოში, ხანგრძლივი ძიებისა და სასამართლო პროცესის შემდეგ, გიორგაძის პარტიის რამოდენიმე წევრს მიესაჯა პატიმრობა შეიარაღებული გადატრიალების მოწყობის მცდელობის ბრალდებით. ოფიციალური ვერსიით, ეს პირები 2006 წლის მაისში გეგმავდნენ აჯანყებას, რომელიც იმავე წლის შემოდგომით უნდა განხორციელებულიყო.⁷⁴

აქ არ განვიხილავთ ამ თუ სხვა, ეროვნული უსაფრთხოების ლოგიკით ჩატარებული ოპერაციების და სასამართლო პროცესების ხარისხის საკითხს. ყოველივე იმდენად სერიოზული, და, ამასთანავე, იმდენად ცოტა ხნის წინაა მომხდარი, რომ დებატები ამ საკითხებზე კვლავ გრძელდება. გამოძიებას ჰყავს მოწმეები და აქვს ნივთმტკიცებები – საფრენი აპარატებიდან ნასროლი ჭურვების, გიორგაძის მომხრეთა კუთვნილ სათავსოში ნაპოვნი იარაღის თუ ფარული ჩანაწერების სახით, დაცვის მხარე კი მიკერძოებაზე, ფალსიფიკაციებზე საუბრობს. მაგრამ ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სექტორის ანალიზის ამოცანიდან გამომდინარე, არსებითია, რომ ამ და სხვა მრავალ ეპიზოდში პრაქტიკულადაა გადაჯაჭვული რუსული სპეცსამსახურების და სამხედროების, სეპარატისტული რეგიონების ხელისუფლებების და ქართული ორგანიზებული დამნაშავეობის თემატიკა – ანუ ყოველივე ის, რაც ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში მთავარ საფრთხეებადაა მიჩნეული. ამ ურთიერთკავშირის მაგალითია ემზარ კვიციანი, კოდორის ხეობაში 2006 წელს ამბოხებული ფორმირების ლიდერი. გავრცელებული ვერსიით, წარსულში კრიმინალური ქმედებისათვის ნასამართლევ კვიციანი, რომელიც შევარდნაძის დროს ხეობაში პრეზიდენტის რწმუნებულის პოსტს იკავებდა, კავშირში იყო საბჭოური ტიპის მაფიის ერთ-ერთ ბოსთან, „კანონიერ ქურდ“ ტარიელ ონიანთან.⁷⁵ ამბოხის ჩაშლის შემდეგ მან რუსეთს შეაფარა თავი.

ადგილობრივი კრიმინალის და მისი რუსული კავშირების ქართულ პოლიტიკაზე ზემოქმედების უახლესი მაგალითი ბადრი პატარკაციშვილის ფენომენია. 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბრის კრიზისის შემდგომ,⁷⁶ შოკის მომგვრელი აღმოჩნდა ქართველი სამართალდამცავების მიერ გაკეთებული ფარული ჩანაწერების ჩვენება, რომელშიც პატარკაციშვილის და მისი საპრეზიდენტო საარჩევნო შტაბის წარმომადგენლების მხრიდან სახელმწიფო გადატრიალების მზადებაზე საუბარი. ოფიციალური ვერსიით, 17 დეკემბერს პატარკაციშვილის წარმომადგენელი დაუკავშირდა პოლიციის მაღალჩინოსანს, სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტის ხელმძღვანელ ერეკლე კოდუას და 100 მლნ აშშ დოლარის საფასურად შინაგან საქმეთა მინისტრის ნეიტრალიზება შესთავაზა. ეს უნდა განხორციელებულიყო 5 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნების გაყალბების ინსცენირებისა და ორგანიზებული საპროტესტო დემონსტრაციების ფონზე. კოდუამ გადაწყვიტა გამოძიებასთან თანამშრომლობა. მოგვიანებით, იგივე სცენარი უშუალოდ პატარკაციშვილის საარჩევნო კამპანიის ხელმძღვანელის, ვალერი გელბახიანის და თავად ბადრი პატარკაციშვილის კოდუასთან საუბრის ფარული ჩანერით იქნა გაჟღერებული.⁷⁷

პატარკაციშვილის წარსულის შესახებ არსებული ცნობები, რბილად რომ ვთქვათ, წინააღმდეგობრივია. ეს არ ეხება ამ უკანასკნელ და გახმაურებულ ფაქტებს, რის გამოც საქართველოს პროკურატურაში სისხლის სამართლის საქმეა აღძრული. საუბარია მის წარსულზე

⁷⁴ გაზ. 24 საათი, 4 მაისი 2007 წელი.

⁷⁵ გაზ. ახალი ვერსია 26-27 ივლისი, 2006

⁷⁶ საუბარია ოქტომბერში ყოფილი თავდაცვის მინისტრის მიერ გაკეთებული სააკაშვილის საწინააღმდეგო განცხადებების ფონზე განვითარებულ მოვლენებზე, კერძოდ 2 ნოემბრის მასობრივი საპროტესტო მანიფესტაციაზე, 7 ნოემბრის შეტაკებებზე დემონსტრანტებსა და პოლიციას შორის, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნების დანიშვნაზე.

⁷⁷ *Information Note*, December 30, 2007 Director of the Analytical Department of the Georgian Ministry of Interior, Shota Utiaşvili იბ. აგრეთვე Vladimir Socor, *Patarkatsishvili's Violent Strategy Exposed, But not Yet Defeated*, Eurasia daily Monitor, The Jamestown Foundation, January 4, 2008 – Georgian Election Special.

რუსეთში, მისი გამდიდრების გზებსა და მის კავშირებზე რუსული ორგანიზებული დანაშაულის სამყაროსთან.⁷⁸ შესაბამისად, ზემოთნახსენები ჩანაწერების გარეშე, მისი ყოფნა საქართველოში და აქტივობა ჯერ მედიის (მოულოდნელ გარდაცვალებამდე 2008 წლის დამდეგს, იგი იყო რეიტინგული და მნიშვნელოვანწილად ოპოზიციური არხის, იმედის მფლობელი), შემდეგ კი პოლიტიკის სფეროშიც შეიძლება იმთავითვე განხილულიყო ეროვნული უსაფრთხოების პრობლემად.

მაგრამ პატარკაციშვილის ანტისახელმწიფოებრივ ალიანსზე რუსეთის პოლიტიკურ ისტებლიშმენტთან და სპეცსამსახურებთან მხოლოდ ვარაუდების გაკეთება შეიძლება. ასევე ვარაუდების სფეროდ რჩება რუს სამხედროთა და მზვერავთა ანტიქართული გეგმები და მოქმედებები – რუსული მხარე ნებისმიერ მსგავს ბრალდებას უარყოფს და ქართული გამოძიების შესაძლებლობები შეზღუდულია. მაგრამ არსებობს რუსული ოფიციალური ქმედებები და განცხადებები, რომლის უკან კრიმინალის დანახვას თუ მეტი ძიება და ფაქტები სჭირდება, მათგან მომდინარე პოლიტიკური ხიფათი ცალსახაა.

2004-2007 წლებში რუსეთის ოფიციალური ღიად გამოხატავდა უკმაყოფილებას საქართველოს ნატოსაკენ სწრაფვით, აბრალედა თბილისის ვითარების ესკალაციას კონფლიქტურ რეგიონებში, ეწინააღმდეგებოდა აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში მიმდინარე რუსული სამშვიდობო ოპერაციების ფორმალის ინტერნაციონალიზაციას. 2006 წელს, გამწვავებული ქართულ-რუსული რიტორიკის ფონზე, რუსეთმა ჯერ ქართული ღვინის და მინერალური წყლების იმპორტი აკრძალა, შემდეგ კი განახორციელა რამოდენიმე ათასი რიგითი ქართველის დეპორტაცია. ეს უკანასკნელი აქტი ერთგვარი პასუხი იყო ოთხი რუსი სამხედრო პირის საქართველოდან შპიონაჟის ბრალდებით გაძევებაზე. ყოველივეს ემატება რუსეთის პრეზიდენტის და დიპლომატიური კორპუსის განცხადებები, რომ კოსოვოს დამოუკიდებლობა შეიძლება გახდეს პრეცედენტი საქართველოსაგან დე-ფაქტო სეპარირებული აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთისათვის, რაც თბილისში რუსეთის მხრიდან ქვეყნის ტეროტორიული მთლიანობის ხელყოფის ფორმალური ნიადაგის მზადებად აღიქმება.

ხშირად რუსი ანალიტიკოსები თუ პოლიტიკოსები თავიანთ დაუფარავად ნეგატიურ დამოკიდებულებას საქართველოს ხელისუფლებისადმი ამ უკანასკნელის ავტორიტარული ხსნიან. ქართველ სამართალდამცავთა და სპეცსამსახურების მოქმედების ყველა ზემოთმოყვანილი შემთხვევა რუსეთში ტირაჟირდება, როგორც უკანონო, არადემოკრატიული, სხვაგვარად მოაზროვნეთა დევნის ფაქტი. მაგრამ მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად დასაბუთებული იყო გიორგაძის მომხრეთა დაპატიმრება ან რუსი ოფიცრების დეპორტაცია, ან რამდენად განონასწორებელია საქართველოს მთავრობის პოლიტიკა კონფლიქტურ ზონებთან მიმართებაში, რუსული საგარეო თუ საშინაო პოლიტიკა არანაირად არ მიუთითებს ამ ქვეყნის ხელისუფლების გულწრფელ ინტერესზე დემოკრატიული სტანდარტების მიმართ.

აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის 2007-2012 წლების სტრატეგიული დაგეგმვის ოფიციალურ განაცხადში აღნიშნულია, რომ შეერთებული შტატები და მისი ევროპელი მოკავშირენი იდგებიან მტკიცედ რუსეთის ნეგატიური ქმედებების შეზღუდვაში. ამ ქმედებებში ნაგულისხმევია ძალაუფლების ცენტრალიზაცია, იარაღით ვაჭრობა არადემოკრატიულ ქვეყნებთან, მოლდოვასა და საქართველოს სეპარატისტული რეგიონების მხარდაჭერა, ეკონომიკური პრესი საქართველოზე და რუსეთის მიდრეკილება – გამოიყენოს ენერგორესურსები მონოპოლისტურად, რათა მოიპოვოს კონტროლი მეზობელი ქვეყნების ინფრასტრუქტურაზე და სტრატეგიულ ობიექტებზე.⁷⁹ აშშ-ს ნუხილებს მეტ დამაჯერებლობას მატებს 2007 წლის 10 თებერვალს უშუალოდ რუსეთის პრეზიდენტის გამოსვლა მიუნხენის ყოველწლიურ საერთაშორისო კონფერენციაზე, რომელიც უსაფრთხოების საკითხებს ეძღვნება. ამერიკული პოლიტიკის და ნატოს გაფართოვების ტრადიციად

⁷⁸ სხვათა შორის, ბოლო დრომდე რუსეთის პროკურატურაში მასზე იყო სისხლის სამართლის საქმე გახსნილი და იგი ფიგურირებდა, როგორც ძებნილი. პატარკაციშვილის საეჭვო წარსულზე უამრავი დაწერილა. მოკლე და ყველაზე გვიანდელი ვერსია იხ. Wladimir Socor, *Badri Patarkatsishvili: From Russian Shadowy Businessman to Georgian Presidential Claimant*, Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, , December 21, 2007, Vol 4, Issue 237

⁷⁹ US Department of State, *Strategic Planning 2007-2012*, www.state.gov/documents/organization/82819

ქცეულ კრიტიკას მან ეუთოს ბიუროკრატის და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიკერძოებაზე საუბარიც დაურთო. „რატომ უნდა წუხდეს ვინმე, თუ მის საზღვრებს დემოკრატია და კანონის უზენაესობა უახლოვდება“, იკითხა ნატოს გენერალურმა მდივანმა სხეფერმა ნატოს გაფართოვებაზე რუსეთის პრეზიდენტის კრიტიკული რემარკების საპასუხოდ.⁸⁰

დასავლეთსა და რუსეთს შორის ჯერაც არის თანამშრომლობის მრავალი ფორმატი, მაგრამ კონფრონტაცია პარალელურად მატულობს. რუსეთმა შეაჩერა თავისი მონაწილეობა ევროპაში ჩვეულებრივი შეიარაღების შესახებ ხელშეკრულებაში,⁸¹ რომელიც რეგიონალური უსაფრთხოების არქიტექტურის ერთერთი ქვაკუთხედი. ამის ერთერთი მიზეზი კი ისევ საქართველოა – ხელშეკრულების ნატოელი მონაწილენი თვლიან, რომ აფხაზეთის ტერიტორიაზე არსებული გუდაუთის რუსული ბაზის დახურვის საკითხი ბუნდოვანია და, ამდენად, ეჭვი შეაქვთ რუსეთის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაში. ამ ფონზე ამერიკელი ანალიტიკოსები პუტინის მიუხეხნე გამოსვლას „მეორე მიუხეხნის“ მოთხოვნას ადარებენ. 1938 წლის მიუხეხნის ხელშეკრულებით დასავლეთმა მიატოვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა. ახლა პუტინი იგივეს ითხოვს. მან იცის, რომ ნატო არაა მისთვის საფრთხე, მაგრამ პუტინს დსთ-ზე და ბალტიისპირეთზეც სრული კონტროლი უნდა. რუსეთი არის ქვეყანა, რომელსაც დესპოტიზმის და კორუფციის გარდა არაფრის შეთავაზება არ შეუძლია და სწორედ ამის გავრცელება სურს გარეთაც – ნერს სტივენ ბლანკი.⁸²

დასავლეთის პოზიცია უდებს გარკვეულ ზღვარს რუსეთ-საქართველოს დაპირისპირებას, მაგრამ იმავდროულად, რუსული პოლიტიკური წრეების დამატებითი გაღიზიანების ნიადაგიცაა. 2007 წლის 27 მარტს რუსეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრომ გაავრცელა განცხადება ქართული მხარის მიერ სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოში რუსეთის ფედერაციაზე საჩივრის შეტანასთან დაკავშირებით, რომელიც 2006 წლის შემოდგომაზე რუსეთიდან ქართველთა დეპორტაციის ფაქტებს ეხებოდა. განცხადებაში აღინიშნება, რომ რუსეთმა არაერთხელ უარყო ბრალდებები და საქართველოს მოქმედება სხვა არაფერია, თუ არა პროპაგანდისტული ხმაური თავისი ანტირუსული კურსისათვის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად. საინტერესოა ამ განცხადების შემდეგი პასაჟი: რუსეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს აზრით, საქართველოს შეეძლო თავისი წუხილების მოხსნა სხვა მეთოდებით – მათ შორის, რუსეთის ხელისუფლებასთან ურთიერთობით. მაგრამ მან მეტად უჩვეულო ნაბიჯი „სახელმწიფოს ჩივილი სახელმწიფოს წინააღმდეგ“ აირჩია. ეს ცუდი სი-ახლეა ორმხრივი ურთიერთობებისათვის.⁸³ ტექსტის ეს ნაწილი მოწმობს როგორც საერთაშორისო დონის დავების ცივილიზებულად გადაწყვეტის პრინციპთან რუსული ისტებლიშმენტის შეუფუებლობაზე, ისე ამ უკანასკნელში საბჭოური, არსებითად კი კრიმინალური სამყაროს ლექსიკის მყარ ტრადიციებზე; სწორედ რუსული (და არა მხოლოდ რუსული) მაფიის ენაა ფორმალურ ინსტანციებში ჩივილის ალტერნატიული „გარჩევების“ შეთავაზება და ფარული მუქარები ურჩთა მიმართ.

და მაინც, რუსეთი, როგორც საქართველოს საფრთხე, პოლიტიკური ფენომენია. არსებობს სერიოზული ეჭვები რუსული პოლიტიკის განხორციელებაში მიუღებელი -ძალისმიერი და ზოგჯერ კრიმინალური – მეთოდების სიჭარბეზე, მაგრამ მტკიცება, რომ რუსული პოლიტიკური ხელმძღვანელობა ორგანიზებული დამნაშავეობის მეთოდებს იყენებს, მეტ დასაბუთებას საჭიროებს. მაგალითისათვის ისიც კმარა, რომ პატარკაციშვილის კრიმინალურ წარსულზე ჯერ რუსეთის პროკურატურას ქონდა რეაგირება და მერე ქართულს. ხოლო ვარაუდს, რომ რუსეთის პროკურატურის მიერ ძებნილი პირი იმავე ქვეყნის სპეცსამსახურებთან კავშირში იყოს, ლოგიკა შეიძლება არ აკლდეს, მაგრამ სამხილები კი. ყოველივე ეს შემდგომი გამოძიების საქმეა, რაც ვერ იქნება წინამდებარე ნაშრომის მთავარი მიზანი. არსებითი ისაა, რომ, როგორც ითქვა, რუსეთის პოლიტიკის პარალელურად, საქართველოს

⁸⁰ www.securityconference.de

⁸¹ CACI Analyst, July 25, 2007,

⁸² Stephen Blank, *From Munich to Munich*, SSI, US Army War College, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB774.pdf>

⁸³ МИД РФ Департамент Информации и Печати, Заявление МИДа РФ в связи с судебным иском Грузии Против России 441-27-03-07

სახელმწიფოებრივი კურსის შეცვლით ადგილობრივი თუ ერთაშორისი კრიმინალური წრეებია დაინტერესებული. თავად სახელმწიფო აპარატში კი ორივეს ერთი „მოკავშირე“ ფაქტორი ეგულება – ესაა კორუფცია.

2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის ძირითადი მიზეზი იყო სახელმწიფო აპარატის პრაქტიკული ჩანაცვლება მაფიით ტოტალური კორუფციის და საბჭოური მაფიის ბოსების – ე.წ. კანონიერი ქურდების პოლიტიკასა და ბიზნესში გავლენის ზრდის ფონზე. რევოლუციის წინ ნათელი გახდა, რომ საქართველოში ყველაზე მდიდარი თუ გავლენიანი ადამიანები, შვეარდნაძის და აბაშიძის ოჯახის წევრებისა თუ რამოდენიმე მათთან დაახლოებული ჩინოვნიკის გვერდით, იყვნენ „კანონიერი ქურდები“ შაქრო კალაშოვი, ტარიელ ონიანი, სხვები. მედია, რომლის კონტროლს შვეარდნაძე ნაწილობრივ თუ ახერხებდა, საუბრობდა ტარიელ ონიანის ურთიერთობებზე სახელმწიფო მოხელეებთან, მის მონაწილეობაზე მძევლად აყვანილ გაეროს დამკვირვებელთა გათავისუფლებაში და სხვა. ამ დროსვე ხდებოდა ბადრი პატარკაციშვილის საქართველოში დამკვიდრებაც. პარალელურად, ჩვეულებრივი პრაქტიკა იყო, როდესაც ქურდობის მსხვერპლთ პოლიციელები კრიმინალებთან მისვლას და კომპენსაციის გადახდის სანაცვლოდ მოპარულის დაბრუნებას ურჩევდნენ. ყველაზე დიდ პრობლემას კი წარმოადგენდა სახელისუფლებო რგოლების კორუმპირებულობის და ორგანიზებული დამნაშავეობის სიძლიერის გავლენა მოსახლეობაზე, განსაკუთრებით ახალგაზრდა თაობაზე. კრიმინალური მორალი ფართოდ ვრცელდებოდა სკოლებში. „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული პროგრამის ძირითადი მიმართულებების“ ავტორები თავის დროზე წერდნენ, რომ კორუფცია რიგ სფეროებში ცხოვრების წესი გახდა და რთულია კორუფციის გამიჯვნა საზოგადოებრივი ტრადიციებისაგან.⁸⁴

ამ ავტორთა ნააზრევი ყოფილი პრეზიდენტის, შვეარდნაძის შეკვეთით შეიქმნა, მაგრამ ძირითადად ქალაქებზე დარჩა. და მაინც, საქართველოში მოინახა ძალა, რომელმაც რევოლუციური გზით სცადა დაესვა წერტილი სახელმწიფოს საბოლოო ატროფიისათვის. მაფიის მიერ დომინირებული საქართველოს პოლიტიკური სისტემა უუნარო აღმოჩნდა გამკლავებოდა რამოდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის აქტივისტს, არაკონტროლირებად მედიას და პოლიტიკური ოპოზიციის ნაწილს, რომელთაც მოახერხეს ათეულობით ათასი თანამოქალაქის მობილიზება 2003 წლის 2 ნოემბრის გაყალბებული საპარლამენტო არჩევნების შედეგად წარმოქმნილ საპროტესტო ტალღაზე. რევოლუციური მთავრობისათვის კი, სხვა ამოცანებთან ერთად, მთავარი გამოწვევა სწორედ კორუფციის და ორგანიზებული დამნაშავეობის აღაგმვა გახდა.

ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა თუ სამართალდამცავი სტრუქტურების რეფორმირების სტრატეგიებზე მუშაობას თან ერთვოდა მთავრობის განცხადებები და კონკრეტული ქმედებები ამ მიმართულებით. 2004-2007 წლებში მოხდა 50-ზე მეტი ავტორიტეტული კრიმინალის დაკავება. ბევრმა უცხოეთს შეაფარა თავი. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცნობით, 2007 წლისათვის ყველა ბოსი ქართული დანაშაულებრივი ქსელისა, რომელიც თავისი საქმიანობით და ორგანიზებით არ ჩამოუვარდებოდა იტალიურს თუ ამერიკულს, დაპატიმრებული იქნა ან აღარ იმყოფებოდა საქართველოში. ამ ბრძოლას ზურგს უმაგრებდა ახალი კანონი „ორგანიზებულ დანაშაულთან და რეკეტთან ბრძოლის შესახებ“.⁸⁵ „მე მინდა ვუთხრა დამნაშავეთა სამყაროს. . ჩვენ არავის ტყუილად არ გამოვეკიდებით. . მაგრამ თუ რომელიმე კრიმინალი შეუქმნის მოქალაქეებს ან პოლიციელს საფრთხეს, პოლიციას აქვს მიღებული გადაწყვეტილება, რომ არ გარისკოს არც მოქალაქეების და არც პოლიციელების სიცოცხლე და თუ სხვა გამოსავალი არ არის, ყველა კრიმინალი გაანადგუროს ადგილზე“ აცხადებდა საქართველოს პრეზიდენტი.⁸⁶

შინაგან საქმეთა მინისტრის განცხადებით, 2007 წლამდე ორგანიზებული დანაშაულის სამყაროსთან პრაქტიკულად ომი მიმდინარეობდა – მსხვერპლით ორივე მხრიდან. საბოლოოდ, ეს კრიმინალთა უკანდახევით დამთავრდა. სამაგიეროდ, პრობლემად დარჩა მცირე კრიმინალი და კრიმინალური მენტალიტეტი სკოლებში. სწორედ ყმანვილთა შორის გავრცე-

⁸⁴ „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული პროგრამის ძირითადი მიმართულებები, 2000 წლის 31 ოქტომბერი, გვ.9

⁸⁵ გაზ. 24 საათი, 22 ივნისი 2007.

⁸⁶ გაზ. რეზონანსი 1 მაისი, 2006.

ლებულ დანაშაულზე პასუხად გადაწყვიტა მთავრობამ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მიცემის ასაკობრივი ზღვარის დაწევა 12 წლამდე.⁸⁷

ბიზნესის კრიმინალ რეკეტირებთან ბრძოლის პარალელურად სამართალდამცავნი განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებდნენ ნარკორეალიზაციასთან ბრძოლას. 2007 წელს პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო ამუშავებდა ნარკომანიასთან ბრძოლის სტრატეგიას, რომლის არსი ნარკომანთა მარგინალიზაციის მცდელობა იყო. პრაქტიკაში, რეალიზატორებთან ბრძოლის პარალელურად, გამოიყენებოდა გაზრდილი საჯარიმო სანქციები ნარკოტიკების მომხმარებელთათვის.

კრიმინალთან და, განსაკუთრებით, კორუფციასთან პრაქტიკული ბრძოლის მაგალითები იყო რადიკალური საკადრო პოლიტიკა, რაც, განსაკუთრებით, უსაფრთხოების სფეროს შეეხო. 2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის შემდგომ, პოლიციიდან, უშიშროების და თავდაცვის სამინისტროებიდან ათასობით თანამშრომელი იქნა დათხოვნილი. მოხდა რიგი ცნობილი სამართალდამცავების და სხვა მაღალჩინოსანთა დაპატიმრებაც.⁸⁸ ხდებოდა როგორც მაფიის ბოსების, ისე ყოფილი მაღალჩინოსნების დაუსაბუთებელი ქონების ჩამორთმევა.⁸⁹ კორუფციაში ბრალდებას და შესაბამის პასუხისმგებას, მოგვიანებით, რევოლუციური გუნდის თუ რევოლუციის შემდგომი სახელმწიფო აპარატის ზოგიერთმა წარმომადგენელმაც ვერ აარიდა თავი.

ამდენად, როგორც ბოლო დროს შექმნილი ოფიციალური სტრატეგიული დოკუმენტები, ისე მათში ასახულ საფრთხეებთან ბრძოლის კონკრეტული მიუთითებს, რომ ქართული უსაფრთხოების სექტორი წარმოუდგენელია სამართალდამცავის სფეროს რიგი ფუნქციებისა და პარამეტრებისაგან განცალკევებით. სექტორის შემადგენელი ელემენტების დახასიათებას და მასში მიმდინარე რეფორმებს მომდევნო პარაგრაფი განიხილავს. სექტორის საზღვრების დეფინიციის საზომი კი ზემოთაღწერილი სტრატეგიული დისკურსი და ქვეყნის წინაშე მდგომი ეროვნული მასშტაბის საფრთხეების ბუნებაა.

⁸⁷ არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა შეხვედრა შსს მინისტრთან, 2 მაისი, 2007. პროკურატურის თანამშრომელთა აზრით, ძალადობის მატება ახალგაზრდათა შორის ნაწილობრივ მაინც ორგანიზებული დანაშაულების ლიდერთა შევიწროვების შედეგად მოხდა – მანამდე მაფია გარკვეულწილად არეგულირებდა და აკონტროლებდა ახალგაზრდა თაობას ქუჩასა და სკოლებში. კონფიდენციალური ინტერვიუ 25 ივნისი, 2007

⁸⁸ ასე მაგალითად, სამსახურეობრივი მოვალეობების ბოროტად გამოყენებისათვის 2007 წელს დააპატიმრეს თბილისის კრიმინალური პოლიციის ყოფილი უფროსი. გაზ. 24 საათი, 4 მაისი, 2007 წელი; 2005 წელს ქრთამის ალების ბრალდებით 120 მაღალი რანგის მოხელე იქნა დაკავებული. www.police.ge, რაც წარმოუდგენელი იქნებოდა შევარდნაძის პრეზიდენტობის პერიოდში.

⁸⁹ გაზ. ახალი ვერსია 20-21 სექტემბერი, 2006

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რუკა

საფრთხეთა ხასიათიდან და ინტენსივობიდან გამომდინარე (კონფლიქტის ზონები და რუსეთის პრეტენზიები, ორგანიზებული დამნაშავეობა და კორუფცია) ქართული უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროცესი არც თუ უმტკივნეულოდ შეთავსებად ორ იმპერატივს დაემორჩილა. ესენი იყო სახელმწიფოს ძალოვანი პოტენციელის, არსებითად, რეპრესიული აპარატის განმტკიცება და დემოკრატიული ანგარიშგება. იგივე ლოგიკით, ქართული უსაფრთხოების და სამართალდაცვის სექტორები კიდევ უფრო ძნელად გასამიჯნი გახდა.

და მაინც, შეიძლება ეს სექტორები, თანამედროვე საფრთხეების ბუნებიდან და უსაფრთხოების სისტემური ანალიზის პრინციპებიდან გამომდინარე, ვერ თუ არ იმიჯნებოდეს, მაგრამ დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობა, როგორც მოდერნიზმის პირმო, აუცილებელს ხდის სამხედროების, პოლიციელების და სამოქალაქო ხელისუფალთა ფუნქციების და როლების მკაცრ დეფინიციას როგორც იერარქიული, ისე პროფესიული ავტონომიზაციის თუ შეკავება-განონასწორების მიმართულებით.⁹⁰ საფრთხეების, სტრატეგიული დიკურსის და უსაფრთხოების პოლიტიკის ანალიზის შემდეგ, განსახილველია ის სტრუქტურული სიახლეები, რომელნიც უსაფრთხოების ქართული სექტორის ძირითად ფუნქციურ რგოლებში – თავდაცვის, სამართალდაცვის და მათზე სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლის განმახორციელებელ სააგენტოთა მშენებლობაში ხორციელდებოდა 2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის შემდეგ. როგორც ითქვა, სამართალდამცავთაგან და მაკონტროლებელთაგან აქცენტი იმ უწყებებსა თუ ქვეუწყებებზე კეთდება, რომელთაც პირდაპირ ჰქონდათ და აქვთ ზემოთნახსენები ოთხი ძირითადი საფრთხის განეიტრალებასთან შეხება.

ა) თავდაცვის სამინისტრო და შეიარაღებული ძალები

უსაფრთხოების სექტორის ტრადიციულ ეპიცენტრში, თავდაცვის სფეროში რევოლუციურმა ცვლილებებმა მრავალი სიახლე მოიტანა. არსებითი, რასაც უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა საბჭოს ბოლო ანგარიში უსვამდა ხაზს, სამხედრო ძალების კონსოლიდაცია იყო.⁹¹ შესაბამისად, განხორციელდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს შინაგანი ჯარების ინკორპორირება თავდაცვის სამინისტროს შეიარაღებულ ძალებში, ცალკე მდგომი, გასამხედროებული სასაზღვრო ძალები კი გადაეცა შინაგან საქმეთა სამინისტროს.⁹² სამინისტროს სათავეში დაინიშნა სამოქალაქო პირი, რომლის ძირითადი ფუნქციები თავდაცვის სფეროს პოლიტიკური ხელმძღვანელობაა. კანონში თავდაცვის შესახებ 2004 წლის დეკემბერში და 2007 წლის მაისში შეტანილი ცვლილებებით და დამატებებით, გამოიკვეთა ნმინდა სამხედრო ფუნქციების აღმასრულებელი გაერთიანებული შტაბის უფროსის როლი, რომლის შემსრულებელიც ითავებს პრეზიდენტის სამხედრო მრჩეველის ფუნქციასაც. ოფიციალური მონაცემებით, 2007 წლისათვის თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომელთა შორის სამოქალაქო პირების რაოდენობამ 85% მიაღწია.⁹³ ამდენად, უშუალოდ უწყების შიგნით მკვეთრად აიწია სამოქალაქო კონტროლის დონე.

თავად სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის და გაერთიანებული შტაბის ნატოს სტანდარტებით რესტრუქტურირების, ისევე როგორც სტრატეგიული დოკუმენტების და მართვისა და დაგეგმვის სახელმძღვანელოთა შემუშავების პარალელურად, ხდებოდა შეიარაღებული ძალების დაკომპლექტების წესისა და შემადგენლობის ცვლილებებიც. მაგალითისათვის, შეიზღუდა სპეციალური გადასახადის სანაცვლოდ სავალდებულო სამხედრო სამსახურისაგან თავის არიდების პერსპექტივა, მოხდა რეზერვის რეფორმირება და აქცენტი გაკეთდა რეგულარულ ჯარში არმოსხვედრილთა მოკლევადიან შეკრებებზე ეროვნული გვარდიის ეგიდით.

⁹⁰ ფეოდალიზმს მოდერნიზმისაგან ისიც განასხვავებდა, რომ ფეოდალიზმის დროს სამხედრო, პოლიციელი და მსაჯული თუ მმართველი ხშირად ერთი და იგივე აქტორი იყო. იხ. A. Nordlinger, *Soldiers and Politics: Military Coups and Governments*, Prentice-Hall Contemporary Comparative Politics Series, Sep. 1976

⁹¹ ISAB Report 2006, 15 February 2006

⁹² კანონში თავდაცვის შესახებ 2006 წლის 25 მაისს შეტანილი ცვლილებით, სასაზღვრო პოლიცია მხოლოდ საომარი მოქმედების დროს იღებს სამხედრო ძალების სტატუსს.

⁹³ „საქართველო ნატოსკენ“ თავდაცვის სამინისტროს ბროშურა, 2007 წელი.

ამის ერთერთი მიზეზი გახდა 2006 წელს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში შეტანილი ცვლილება, რაც გულისხმობდა ქვეყნის მზადების საჭიროებას „უპირობო და ტოტალური თავდაცვისათვის“. ეროვნულ გვარდიას დაეკისრა ათეულ ათასობით რეზერვისტის მომზადება. პარალელურად კი გაგრძელდა რეგულარული ნაწილების პროფესიონალიზაცია იმ მიზნით, რომ 2009 წლისათვის საერთოდ გაუქმებულიყო შეიარაღებულ ძალებში სავალდებულო, წელიწადნახევრიანი განწევვა.⁹⁴

ცვლილებები შეეხო კადრების მომზადების საკითხს, ამერიკელთა და გერმანელთა დახმარებით პროფესიონალ რეკრუტთა და სერჟანტთა მომზადებას დაემატა თავდაცვის აკადემიაში ოფიცერთა მომზადების ოთხწლიანი, არსებითად თურქული პროგრამის ჩანაცვლება ბრიტანული, ერთწლიანი პროგრამით. ამჯერად ყურადღება მიექცა მოტივირებული და უმაღლესი განათლების მქონე კადრების მოზიდვას ხელფასების საგრძნობი ზრდით და სხვა სოციალური შეღავათებით. საყოფაცხოვრებო პირობები თვისებრივად შეიცვალა უკეთესობისაკენ. 2006 წლის 10 თებერვალს პრეზიდენტის ბრძანებით იქნა მიღებული სამხედრო ძალების ახალი საჯარისო სადისციპლინო წესდება, რომლის შემუშავებაში არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებიც (მაგალითად, ასოციაცია „სამართალი და თავისუფლება“) მონაწილეობდნენ. წესდებაში აქცენტი როგორც დისციპლინაზე, ისე სამხედრო მოსამსახურის პიროვნული ღირსების დაცვაზე.⁹⁵

საერთოდ, არასამთავრობო და აკადემიურ წრეებთან ურთიერთობა მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა თავდაცვის უწყების ტრანსფორმირებაში. ასეთი ურთიერთობები არსებობდა ადრეც და არც რევოლუციის შემდგომი პერიოდი იყო ამ მხრივ უღრუბლო, რაზეც კიდევ იქნება საუბარი. მაგრამ საყურადღებოა, რომ 2004 წელს იმჟამინდელ თავდაცვის მინისტრთან გ.ბარამიძესთან კონსულტაციით მომზადდა ბრძანების პროექტი „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მრჩეველთა საზოგადოებრივი დაბჭოს შექმნის შესახებ“. საბჭოს მიზანი უნდა ყოფილიყო სტრატეგიული დოკუმენტების და კანონპროექტების განხილვაში მონაწილეობა, სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის საკითხებზე მსჯელობა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. მინისტრის შეცვლასთან ერთად ეს პროცესი შეფერხდა, თუმცა განხილვები და შეხვედრები გრძელდებოდა. 2007 წელს კი მინისტრის პირველ მოადგილესა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა თავდაცვის საკითხებზე მომუშავე ფორუმის წარმომადგენლის სახელით შესაბამისი ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმში გაფორმდა.

სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალური გარანტიების გაუმჯობესებას, სტრუქტურულ და სისტემურ რეფორმებს თან ახლდა სამხედრო შესყიდვების, ძალთა რაოდენობის და, შესაბამისად, თავდაცვის ბიუჯეტის საგრძნობი ზრდა. 2004-2005 წლებში, საბიუჯეტო ასიგნებებს ემატებოდა თანხები ე.წ. არმიის განვითარების ფონდიდან, რომელიც იყო არაკომერციული, კერძო ბიზნესის შემოწირულობების ადმინისტრირებისათვის შექმნილი სტრუქტურა.⁹⁶

უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თავდაცვის სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა 2003 წელს გამოყოფილი რამოდენიმე ათეული მილიონი ლარიდან 2007 წელს მილიარდ ლარზე მეტით გაიზარდა.⁹⁷ ასეთი ზრდა განპირობებული იყო იმით, რომ თანამედროვე თავდაცვის სისტემის ფორმირება თითქმის თავიდან გახდა დასაწყები.

დაფინანსების ზრდას ახლდა რიგი სისტემური პრობლემებიც: მაგალითისათვის, 2007 წელს თავდაცვის სამინისტროს ბიუჯეტი სამჯერ შეიცვალა, რაც სახელმწიფოს მხრიდან ამ სფეროს დაგეგმვაში არსებულ პრაქტიკულ სირთულეებზე მიუთითებდა. სამინისტროს ოფიციალურ ვებ გვერდზე მითითებულია, რომ 2007 წელს უკვე დაიწყო ხარჯვითი პრიო-

⁹⁴ ცვლილება 2002 წლის 21 ივნისის კანონში სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადაადგების მოსაკრებლის შესახებ, 2006 წლის 30 ივნისი; კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ 2006 წელი, 27 დეკემბერი; შეხვედრა თავდაცვის მინისტრთან, 2007 წლის 2 მაისი

⁹⁵ ანგარიში 2006 ქართულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის თაობაზე, მომზადებულია თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში სამოქალაქო საბჭოს მიერ, 2007 წელი. <http://osgf.ge/ccds>

⁹⁶ Tereza Freese, *Defence Reform Poses Crucial Civil Society Test For Georgia*, Eurasia Insight 4/07/05, Eurasianet.org,

⁹⁷ ინტერვიუ თავდაცვის მინისტრის მოადგილე ბათუ ქუთელიასთან, 6 დეკემბერი 2007 წელი. ზოგიერთი მონაცემით, იგი 1,5 მილიარდს აღწევდა, თუმცა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე 1,271 მლნ ლარია მითითებული. იხ. <http://www.mod.gov.ge/2007/downloads/www.mod.gov.ge%202007%20budget%20with%20%20add.xls>

რიტეების განსაზღვრა ახლად ჩამოყალიბებული თავდაცვის დაგეგმვის ელემენტების გამოყენებით. მაგრამ დაგეგმვის, პროგრამირების და ბიუჯეტირების (PPBS) ის სისტემა, რომელიც ნიდერლანდის და აშშ-ს დახმარებით შემუშავდა, სრული დატვირთვით მხოლოდ 2008 წლის ბიუჯეტის შედგენისას იქნებოდა გამოყენებული.⁹⁸ თუმცა აქ პრობლემა არა იმდენად თავდაცვის სამინისტროს მხრიდან არასრულყოფილ დაგეგმვაში ჩანს, რამდენადაც მთელი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების სირთულეებში; თავდაცვის მინისტრის განცხადებით, სამინისტრო 2007 ბიუჯეტის პროექტის შემუშავების დროსვე ითხოვდა რიგ დამატებით ასიგნებებს, რომლებიც მან მხოლოდ ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, 2007 წლის გაზაფხულზე განხორციელებული კორექტირებისას მიიღო.⁹⁹ პრობლემა ნატოს წარმომადგენელთა მხრიდან თავად ასიგნებათა რაოდენობაშიც იქნა დანახული. თავდაცვის ბიუჯეტის მოცულობა ერთობლივ შიდა პროდუქტთან მიმართებაში გასცდა ევროპული სახელმწიფოების საშუალო სტანდარტებს. თუმცა სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის თანახმად და ბოლოდროინდელი სამთავრობო განცხადებებით, 2008 წლიდან თავდაცვის ბიუჯეტის თანდათანობითი შემცირებაა დაგეგმილი.¹⁰⁰

საქართველოს თავდაცვის ბიუჯეტის ხანგრძლივადიანი დაგეგმვის პროცესში ასევე ხდებოდა ხარჯების განაწილება ნატოს სტანდარტად მიჩნეულ სამ დიდ საბიუჯეტო კატეგორიას შორის. ასე მაგალითად, თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვის თანახმად, 2009 წელს შეიარაღებული ძალებისათვის გათვალისწინებული ხარჯებიდან 31% პერსონალზე, 42% ოპერაციებსა და შენარჩუნებაზე, 27% კი კაპიტალურ ხარჯებზე უნდა წასულიყო. 2010-2012 წლებში კი პირადი შემადგენლობის შემცირებასთან ერთად, უნდა შემცირებულიყო პერსონალზე გამოყოფილი ხარჯები. ამასთან, უფრო შორეულ 2013-2015 პერსპექტივაში ნავარაუდევია იყო ხელფასების ზრდაც და ინფრასტრუქტურისა თუ შეიარაღების შემდგომი განახლება. თავდაცვის სამინისტროს დაგეგმვის სპეციალისტები ვარაუდობდნენ, რომ ამ პერიოდისათვის ხარჯების სამნაწილიანი განაწილება უფრო დაუახლოვდებოდა დასვლეთში აპრობირებულ პროპორციებს და შეადგენდა 32%-ს პერსონალზე, 37% ოპერაციებსა და შენარჩუნებაზე და 31%-ს კაპიტალურ ხარჯებზე.

ნატოს სტანდარტებზე შეიარაღებული ძალების გადაყვანა გულისხმობს წრთვნისა და დოქტრინების, ლოჯისტიკის, დაგეგმვის, მართვისა და კონტროლის სისტემების რეფორმირებას, რაც ამ წლების განმავლობაში ხორციელდებოდა. ამასთან, თანხების დიდი ნაწილი მიდიოდა და მიდის არა მხოლოდ აღჭურვილობის განახლებაზე და სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალურ უზრუნველყოფაზე, არამედ თანამედროვე ბაზების მშენებლობასა და პირადი შემადგენლობის რიცხოვნობის ზრდაზე. სენაკისა და გორის ბაზების მრავალმილიონიან მშენებლობას ერთვოდა პროფესიონალი კადრებით გაკომპლექტებული ქვეითი ბრიგადების რეფორმირება და ფორმირება. დღეისათვის შეიარაღებული ძალების ბირთვში, სახმელეთო ძალებში, გარდა ცალკეული ქვედანაყოფებისა, არსებობს ოთხი მოქმედი და ერთი ფორმირების სტადიაში მყოფი ბრიგადა. ამათგან ვადიანი მოსამსახურენი მხოლოდ მეოთხე ბრიგადაშია, რომელიც ყოფილი შინაგანი ჯარების ბაზაზე შეიქმნა.

2007 წელს თავდაცვის სამინისტროს შეიარაღებულ ძალებში დაახლოვებით 28 000 სამხედრო მოსამსახურე ირიცხებოდა. 2007 წლის ზაფხულისათვის არსებული გეგმებით, რომელიც სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის პროექტში იყო მოცემული, 2009 წლისათ-

⁹⁸ <http://www.mod.gov.ge/?l=G&m=6>

⁹⁹ არასამთავრობო ორგანიზაციათა წარმომადგენლების შეხვედრა თავდაცვის მინისტრ დ.კეზერაშვილთან, 2 მაისი 2007

¹⁰⁰ ციფრების ცვლა, ქვეყნის გარდამავალი მდგომარეობიდან გამომდინარე, არც მომავალშია გამორიცხული. 2007 წლის შუახანებისათვის შემუშავებულ სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის პროექტში საუბარი იყო 2008 წელს 736 მილიონი ლარის გამოყოფის პერსპექტივაზე, მაგრამ 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში თავდაცვისათვის 1,1 მილიარდი ლარი იქნა დამტკიცებული. აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ ჯერ კიდევ 2006 წელს შემუშავებული საბიუჯეტო-პოლიტიკურ გზამკვლევის თანახმად, რომლის სახელწოდებაც „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წელი“, 2007 წელს თავდაცვის ბიუჯეტი 392 მლნ ლარის ფარგლებში უნდა ყოფილიყო, რასაც მშთ-ს 2,7% უნდა შეედგინა.(იხ.საქართველოს მთავრობა, ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წელი, გვ 40). რეალურად კი მოხდა თავდაცვის ბიუჯეტის და შესაბამისი პროცენტული მაჩვენებლის თითქმის გაოთხმაგება. როგორც ცნობილია, ფინანსთა სამინისტრომ მოგვიანებით მოახდინა აღნიშნული დოკუმენტის კორექტირება. მაგრამ 2008 წლის დამდეგს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ.გვერდზე ისევ ძველი მონაცემებია დადებული. <http://www.mof.ge/documentfiles/bbd%20final.pdf>

ვის საქართველოს შეიარაღებულ ძალებში უნდა ყოფილიყო 26 ათასი სამხედრო მოსამსახურე, აქედან სახმელეთო ძალებში დაახლოებით 17 000, ავიაციაში 1600-მდე, ფლოტში 800-მდე და ადმინისტრაციასა და ცენტრალურ სტრუქტურებში დაახლოებით 6500 ადამიანი. პარალელურად, მიდიოდა მუშაობა ეროვნული გვარდიის ოთხი კადრირებული ბრიგადის შესაქმნელად, რომელთა ბაზაზე „უპირობო და ტოტალური თავდაცვისათვის“ რეზერვისტის მომზადება-გადამზადებაა დაგეგმილი. თუმცა ისევე, როგორც ბიუჯეტის შემთხვევებში, უახლოეს მომავალში დამატებითი ცვლილებები არც სამხედროთა რაოდენობასა თუ დოქტრინებშია გამორიცხული. 2007 წლის სექტემბერში გადაწყდა მეხუთე ქვეითი ბრიგადის ფორმირება, რაც არ იყო გათვალისწინებული სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის პირვანდელი ვერსიით. შესაბამისად, აღნიშნულ დოკუმენტში გამოთქმული ვარაუდების საპირისპიროდ 2008 წლისათვის სამხედრო მოსამსახურეთა რაოდენობის 32000-მდე გაზრდა გადაწყდა. თავად სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის პირვანდელი ტექსტი არც იმას გამორიცხავს, რომ „ტოტალური და უპირობო თავდაცვის“ კონცეფცია ახლო მომავალში უარყოფილი იქნას, რაც ეროვნული გვარდიის მშენებლობის ამჟამინდელ გეგმებშიც შეიტანს კორექტირებას.

საქართველოს შეიარაღებული ძალების წმინდა სამხედრო უნარების ზრდის თვალსაზრისით ოფიციალურ წყაროებში აღინიშნება პროგრესი საჰაერო თავდაცვის, ისევე როგორც სპეცდანიშნულების, დაზვერვის და სამთო ქვედანაყოფების მომზადებასა და აღჭურვაში. პროგრესის მიღწევაში მნიშვნელოვანი იყო უცხოელი ინსტრუქტორების როლი. ასე მაგალითად, ფრანგი ინსტრუქტორები ამზადებდნენ სამთო-საწრთვნელი ცენტრის შემადგენლობას, ამერიკელები – ჯერ წრთვნისა და აღჭურვის, შემდეგ კი სტაბილურობის შენარჩუნების პროგრამების ფარგლებში – ქვეითი ბრიგადების ახალ რეკრუტებს.¹⁰¹ ქვეითი ბრიგადების წრთვნის თვალსაზრისით ასევე განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა და ექცევა მათი შემადგენლობის მონაწილეობას აშშ-ს ეგიდით ერაყში მიმდინარე სამშვიდობო ოპერაციაში.

ბუნებრივია, რომ პროგრესი, რომლის ნიშნები სახეზეა, ვერ და არ იქნებოდა სრული. სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის არაკლასიფიცირებულ ნაწილშიც აღნიშნულია, რომ შეიარაღებული ძალების შემადგენელი კომპონენტების მზაობა საგრძნობლად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მაგრამ არსებითია, რომ 2004 წლიდან თავდაცვის სამინისტროში იწერება მზაობის შეფასების ობიექტური ინდიკატორები და სტანდარტები, რაც მომავალში უნდა გამორიცხავდეს სუბიექტურობას ძალთა დაგეგმვის საკითხებში. დემოკრატიული კონტროლის ეფექტიან მექანიზმთა დაწესებისთანავე ერთად, ძალთა მზაობის ანალიზი და დაგეგმვა ნატოსთან ინტეგრირების არსებითი მოთხოვნებია. სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის შექმნა სწორედ ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილებას ემსახურება.

2004-2007 წლებში თავდაცვის სფეროში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებები განუხრელად აღმავალი ხაზით არ გამოირჩეოდა. ასე მაგალითად, 2004-2006 წლებში ისმოდა არასამთავრობო სექტორის თუ სახალხო დამცველის მხრიდან სფეროს კრიტიკა ჯარისკაცთა უფლებების დარღვევის, ოფიცერთა დაუსაბუთებელი გათავისუფლების თუ საბიუჯეტო გაუმჭვირვალობის გამო. მაგრამ 2007 წლიდან უფრო ეფექტიანად ამოქმედდა შიდასაუწყებო გენერალური ინსპექცია. სექტემბერში კი სახალხო დამცველის აპარატმა გაავრცელა პრეს რელიზი, რომელშიც აღნიშნული იყო, რომ სახალხო დამცველის წარმომადგენელთა მიერ სამხედრო ნაწილების მონიტორინგისას დაბრკოლებების შემქმნელ ოფიციალურ პირებს დაეკისრათ დისციპლინარული პასუხისმგებლობა.¹⁰²

ისიც უნდა ითქვას, რომ თავდაცვის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების დამოუკიდებელი ანალიზის თუ ნორმატივისტული კრიტიკის დროს, საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები ყოველთვის არ აქცევენ ყურადღებას სირთულეების ობიექტურობას. ზოგჯერ კი მსგავსი ანგარიშები შეიცავს დაუზუსტებელ ინფორმაციას. ასე მაგალითად, 2004-2006 წლებში თავდაცვის ხარჯების გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხი გამოწვეული იყო არა მხოლოდ ანგარიშვალდებულების რიგი ფორმების იგნორირებით, არამედ საზოგადოებრივ ურ-

¹⁰¹ სტაბილურობის შენარჩუნების პროგრამაზე იხ. გაზ.24 საათი, 5 ივლისი 2006 წელი; გაზ. 24 საათი 20 სექტემბერი, 2006 წელი.

¹⁰² კონფიდენციალური ინტერვიუ სამინისტროს თანამშრომლებთან, 11 თებერვალი, 2007; სახალხო დამცველის პრეს რელიზი, 4 სექტემბერი 2007.

თიერთობებსა და კომუნიკაციაში არსებული ორმხრივი სირთულით, ისევე როგორც რუსული მხრიდან საქართველოს სამხედრო შესყიდვების დაბლოკვის საფრთხით.¹⁰³

არასამთავრობო ორგანიზაცია **Conscience and Peace Tax International** სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებრივ მდგომარეობაზე 2007 წლის ივნისში წერდა, რომ საქართველოში ალტერნატიული სამსახურის ვადები დისკრიმინაციულია, რადგან ორჯერ აღემატება სამხედრო სამსახურის ვადებს. ორგანიზაცია ასევე მიუთითებდა, რომ კანონმდებლობით გაუგებარია, იგივეა თუ არა სამხედრო და ალტერნატიული სამსახურების რეზერვები.¹⁰⁴ მოცემულ ანგარიშში არის უკეთ დასაბუთებული კრიტიკაც, მაგრამ ზემოთნახსენები მაგალითები მიუთითებს, რომ ავტორები ყურადღებით არ გასცნობიან შესაბამის კანონმდებლობას. 2002 წლიდან, კანონის არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ მეექვსე მუხლი აცხადებს, რომ ალტერნატიული სამსახურის ვადები მხოლოდ 1/3-ით აღემატება სავალდებულო სამხედრო სამსახურის ვადებს. იმავე კანონის 17-ე მუხლი კი მკაფიოდ ამბობს, რომ ალტერნატიული სამსახურის გავლის შემდეგ პირი ირიცხება ალტერნატიული შრომითი სამსახურის თადარიგში. 2006 წლის 27 დეკემბერს მიღებული კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ კი აკონკრეტებს, რომ სამხედრო რეზერვიდან თავისუფლდება ის, ვინც ალტერნატიული სამსახური მოიხდა.¹⁰⁵

ბ) შინაგან საქმეთა სამინისტრო

თავდაცვის სტრატეგიულ მიმოხილვა ეხება თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების კოორდინაციის საკითხს, რაც უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა რეკომენდაციაც იყო. ეს საბჭო, რომელიც ჯერ კიდევ 1998 წელს შეიქმნა, მუდმივად ითხოვდა ინტერსააგენტო თანამშრომლობას ფუნქციების ძვირადღირებული გადაფარვების თავიდან ასაცილებლად.¹⁰⁶ ბუნებრივია, რომ საბჭო არ ითხოვდა სპეციფიკურად სამხედრო და საპოლიციო ფუნქციების აღრევას – ეს სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების დემოკრატიული მოდელის საპირისპირო იქნებოდა. საუბარი, ძირითადად, იყო ორ-ორი, პოლიციური და სამხედრო საზღვაო და საავიაციო ფლოტების შენახვის სირთულესა და მათი ლოჯისტიკური კოორდინაციის საჭიროებაზე. სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვა სწორედ ამ სფეროში წელ, მაგრამ მიმდინარე პროგრესზე ამახვილებს ყურადღებას. დოკუმენტის თანახმად, 2007 წლისათვის მოხერხდა თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ერთობლივი, ინტერსააგენტო კომისიის მიერ შესაბამის რეკომენდაციათა შემუშავება. აღინიშნა ისიც, რომ ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში სამხედრო-საზღვაო და სანაპირო დაცვის (სასაზღვრო პოლიცია დ.დ.) ძალები უნდა გაერთიანდეს მრავალმიზნობრივ საზღვაო დაცვის ძალებში.

სავარაუდოდ, ასეთი ფლოტი უფრო საპოლიციო და ე.წ. რბილი უსაფრთხოების უზრუნველყოფი ფუნქციის იქნება,¹⁰⁷ ვიდრე წმინდა სამხედრო – თუნდაც საქართველოს წინაშე მდგომი საფრთხეების ბუნებიდან გამომდინარე. ამასთან, იმავე სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის თანახმად, ქვეყნის წინაშე მდგომი საშინაო საფრთხეების ნეიტრალიზებაში წამყვანი სააგენტო შინაგან საქმეთა სამინისტროა.

ადგილობრივი მასშტაბის ორგანიზებული დამნაშავეობა, ჩვეულებრივი მოქალაქეებისა თუ ბიზნეს წრეების დაუცველობის პრობლემა, ტრანსნაციონალური დანაშაული თუ კონფლიქტურ ზონებში არსებული ვითარება, ანტიკონსტიტუციური ორგანიზებული ქმედებანი თუ ჩანაფიქრები – ასეთია საფრთხეების არასრული ჩამონათვალი, რომელთა განეიტრა-

¹⁰³ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა შეხვედრა თავდაცვის სამინისტროს წარმომადგენლებთან, 2 მასი, 2007. შეხვედრაზე აღინიშნა, რომ საქართველოსათვის ბოლო დრომდე დაკეტილი იყო შეიარაღების დასავლური ბაზარი, აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებიდან შესყიდვების განხორციელება კი მუდმივად იდგა რუსეთის მხრიდან მომწოდებლებზე ზეწოლის საფრთხის წინაშე. ეს სერიოზული გარემოებაა და მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გარემოება გადასამონეგელიცაა და, დადასტურების შემთხვევაში, არ ხსნის მაქსიმალური გამჭვირვალების მოთხოვნის კანონიერებას, იგი არ ხვდება ხოლმე რიგი, კრიტიკულად განწყობილი დამოუკიდებელი ექსპერტების ანალიზის სფეროში.

¹⁰⁴ www.cpti.ge

¹⁰⁵ კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ. მე-8-ე მუხლი.

¹⁰⁶ იხ. მაგალითად, *ISAB Report 2006*, 15 February 2006

¹⁰⁷ ამ ტერმინის ქვეშ, როგორც წესი, ძიება და გადარჩენა, ეკოლოგიური თანამშრომლობა და ტრაფიკინგთან და ტრანსნაციონალური დანაშაულის სხვა ფორმებთან ბრძოლა იგულისხმება.

ლება საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მეორე საკვანძო სააგენტოს – შინაგან საქმეთა სამინისტროს პრიორიტეტები გახდა რევოლუციის შემდგომ. მდგომარეობას ისიც ართულებდა, რომ რევოლუციამდე ეს კომპეტენციები ორ უწყებას – შსს-სა და უშიშროების სამინისტროს – შორის იყოფოდა და ორივე (განსაკუთრებით კი შსს) თავად იყო მნიშვნელოვანწილად ჩართული კრიმინალურ და კორუფციულ ქსელებში. შესაბამისად, ამ სააგენტოთა რეფორმირება ქართული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმისა და მართვის უდიდეს გამოწვევად იქცა.

როგორც აღინიშნა, 2003 წლის ნოემბრის შემდგომ განხორციელდა ორივე სამინისტროს კადრების მასობრივი გადახალისება. 2005 წლის დამდეგს შსს-ს თანამშრომელთა რაოდენობა დაახლოებით 22 ათასს შეადგენდა, მაშინ როცა 2003 წლის ნოემბრამდე ამ სისტემაში 53 ათას თანამშრომელზე მეტი იყო დასაქმებული.¹⁰⁸ პარალელურად მოხდა ხელფასების მკვეთრი მომატება, რაც კორუფციის სანინაალმდეგო და მოტივაციის გაზრდის მნიშვნელოვან მეთოდს წარმოადგენდა. შემცირება მხოლოდ კადრების წმენდის ხარჯზე არ მომხდარა; როგორც ითქვა, თავდაცვის სამინისტროს გადაეცა შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული შინაგანი ჯარი. მაგრამ საპასუხოდ, შსს-ს სასაზღვრო დაცვის დეპარტამენტი შემოუერთდა. რაც შეეხება კადრების წმენდას, იგი, პირველ რიგში საგზაო პოლიციას შეეხო. ეს უწყება გაუქმდა. სანაცვლოდ, დაიწყო ე.წ. საპატრულო პოლიციის ფორმირება.

საპატრულო პოლიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების ერთერთ ყველაზე თვალსაჩინო შედეგად მოიხსენიება. გარდა საგზაო მოძრაობის კონტროლისა, პატრულს დაეკისრა ექსტრემალურ ვითარებაში მოქმედება და თითქმის ყველანაირ დანაშაულთან ბრძოლა ქუჩებსა და მაგისტრალეებზე. 2005 წლიდან მას დაემატა ე.წ. საუბნო პოლიცია, რომლის ძირითადი ფუნქცია სამეზობლო დავების განმუხტვა და დანაშაულის პრევენციაა.¹⁰⁹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადებით, პატრულმა და მოგვიანებით შექმნილმა საუბნო პოლიციამ მოსახლეობის მანამდე არნახული ნდობა მოიპოვა. ამის გამო, კრიმინალური პოლიცია ხშირად მიმართავს პატრულს ოპერაციებზე გაყოლის თხოვნით.¹¹⁰

2004-2007 წლებში დიდი ყურადღება დაეთმო პოლიციელთა მომზადებას და გადამზადებას პოლიციის აკადემიის ბაზაზე. უცხოელი მრჩეველების დახმარებით მუშავდებოდა და ინერგებოდა საწრთვნილი მოდულები, რომელშიც გათვალისწინებული იყო დემოკრატიულ ქვეყნებში აპრობირებული პოლიციელთა ქცევის ეთიკის, ძალის გამოყენების პროპორციულობისა და ადექვატურობის პრინციპები.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ყურადღება მიექცა ისეთ საკითხებსაც, როგორცაა ინფორმაციის მოპოვება-დამუშავების ერთიანი სისტემის ფორმირება, სამინისტროს დეპარტამენტთა ოპტიმიზაცია – განსაკუთრებით გამოძიებამდელი მოკვლევის ინსტიტუტის გაუქმების და გამოძიების პროცესის საგამოძიებო ორგანოების კომპეტენციაში სრულად გადაცემის ფონზე.¹¹¹

შინაგანი ჯარის გაუქმების პარალელურად, დიდი ყურადღება მიექცა სპეციალური დანიშნულების რაზმების ფორმირება-გაძლიერებას. კონფლიქტების ზონების სიახლოვეს, ზუგდიდსა და კარაღეთში, გაკეთდა სპეცდანიშნულების რაზმთა ბაზები. ამავე დროს, 2005 წლის იანვრიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროში ამოქმედდა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მონიტორინგის მთავარი სამმართველო. შსს-ს გენისპექციასთან ერთად, იგი მონოდებულია პოლიციელთა მხრიდან თანამდებობის ბოროტად გამოყენების შემთხვევათა გამოვლენა-აღკვეთისათვის. სამინისტროს ოფიციალური მონაცემებით, 2004-2006 წლის მანძილზე გენისპექციამ გამოავლინა პოლიციელთა მხრიდან მართლსაწინააღმდეგო ქმედების 1000-ზე მეტი ფაქტი, რასაც პოლიციელთა დაკავება ან/და სამსახურიდან დათხოვნა მოსდევდა.¹¹² რევოლუციის შემდგომ მკვეთრად დაიწყო წინასწარი დაკავების იზოლაციურებასა

¹⁰⁸ გაზ. 24 საათი, 25 მარტი, 2007 წელი.

¹⁰⁹ ჩვენი პოლიცია, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2007

¹¹⁰ არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა შეხვედრა შინაგან საქმეთა მინისტრ ვანო მერაბიშვილთან, 2 მაისი, 2007.

¹¹¹ იხ შსს ვებ გვერდი www.police.ge სისხლის სამართლის დანაშაულის ძირითადი საგამოძიებო ორგანოა კრიმინალური პოლიცია. საგამოძიებო ფუნქციები აქვს სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტს და კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტსაც, ინტერვიუ პროკურორის თანამშრომელთან, 2007 წლის მაისი.

¹¹² ჩვენი პოლიცია, შინაგან საქმეთა სამინისტრო 2007 წელი

თუ პოლიციის განყოფილებებში დაკავებულთა შეურაცხყოფის, ცემის თუ წამების ფაქტების კლება, რასაც არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ სახალხო დამცველის წარმომადგენლებიც ადასტურებდნენ.¹¹³

ბოლო დრომდე შინაგან სამინისტროს ვებ გვერდზე განთავსებული იყო რეფორმისა და მისიის ოფიციალური ვერსია. იგი ხაზს უსვამდა, რომ საზოგადოების უსაფრთხოებისათვის გადამწყვეტია პოლიციის თანამშრომლობა არასამთავრობო და კერძო სექტორებთან.¹¹⁴ ამ მიზნით, რეფორმების საწყის ეტაპზევე გადაწყდა საზოგადოებრივი საბჭოების ფორმირება ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეებზე. იქვეა აღნიშნული, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის რეფორმირების სტრატეგიიდან გამომდინარე, პოლიცია რეპრესიულიდან მოქალაქეთა დამცავ ინსტიტუტად უნდა გარდაიქმნას და რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროში გამიჯნული უნდა იყოს პოლიციური და არაპოლიციური სტრუქტურები.

ვებ გვერდზე მოცემული ინფორმაციით, რეფორმის საერთო მონახაზი შემდგომში მდგომარეობდა: პოლიციის მენეჯმენტის სტრატეგიული, ტაქტიკური და ოპერატიული დონეების გამიჯვნა; სამოქალაქო მინისტრის და მისი აპარატის დახმარებით სტრატეგიულ მენეჯმენტისა და პოლიციაზე კონტროლის განხორციელება; უშუალოდ მინისტრის დაქვემდებარებაში პოლიციის, საზღვრის პოლიციის და უსაფრთხოების დეპარტამენტების ჩამოყალიბება. აქვე იყო აღნიშნული, რომ პოლიციის ერთიანი დეპარტამენტის შექმნამდე, მის ფუნქციებს შეასრულებდნენ კრიმინალური პოლიციის და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტები, სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტი და რეგიონალური პოლიციის მთავარი სამმართველოები, რომელთა ხელმძღვანელებს მინისტრი პრეზიდენტთან შეთანხმებით დანიშნავდა. რეფორმის გეგმის თანახმად, ადგილებზე პოლიციის უფროსები დაიქვემდებარებდნენ როგორც საპატრულო – საზოგადოებრივი დაცვის – ისე კრიმინალურ პოლიციას, რომელიც დანაშაულის გახსნაზე იყო პასუხისმგებელი და უშუალო დაქვემდებარებაში იქნებოდნენ პოლიციის დეპარტამენტის უფროსის წინაშე. ამავე დროს, პოლიციის უფროსები გაითვალისწინებდნენ გამოძიების კონტროლსა და სისხლის სამართლებრივ დევნაზე პასუხისმგებელი პროკურატურის ორგანოების მითითებებს. ნაგარაუდები იყო ისიც, რომ მინისტრი ყოველ 6 თვეში ერთხელ ანგარიშით წარსდგებოდა პარლამენტის წინაშე და რომ დაინერგებოდა პოლიციელთა შეფასების, სამუშაოს აღწერილობის, წრთვნის ევროპული სტანდარტები. მითითებული იყო განზრახვა სათემო პოლიციის, ისევე როგორც ევროპის საბჭოს რეკომენდაციათა გათვალისწინებით, პოლიციელის ეთიკის კოდექსის შექმნის შესახებ.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების 2006-2009 წლის გეგმის თანახმად, რომელიც აგრეთვე ვებ გვერდზე იყო ბოლო დრომდე განთავსებული, 2007 წლის პირველ ნახევარში მინისტრს უნდა წარმოედგინა რეორგანიზაციის სქემა და დაწყებულიყო შესაბამისი ნორმატიული აქტების შემუშავება. 2007 წლის დასასრულისათვის უნდა შემუშავებულიყო დანაშაულის პრევენციის ერთიანი ეროვნული გეგმა, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის პრინციპები და დასრულებულიყო მონიტორინგის საზოგადოებრივი საბჭოების ფორმირება.¹¹⁵

აღსანიშნავია, რომ მოცემული გეგმები და პრინციპები მნიშვნელოვანწილად იმეორებდა პოლიციის აკადემიის ყოფილი რექტორის, ლევან იზორიას მიერ, ჯერ კიდევ თანამდებობაზე ყოფნის დროს გაზეთ 24 საათში დაბეჭდილ მოსაზრებებს.¹¹⁶ იზორია აგრეთვე მიიჩნევდა, რომ პოლიციაში უარი უნდა ეთქვათ აქამდე არსებულ სამხედრო რანგების სისტემაზე, შეეცვალა იგი სპეციალური ნოდებებით და პოლიციის დეპარტამენტის უფროსი პრეზიდენტის მიერ უნდა ყოფილიყო დანიშნული 4 წლის ვადით. იზორიას მოსაზრებით, პოლიციის დეპარტამენტის უფროსს უნდა მინიჭებოდა გარკვეული ავტონომია დეპარტამენტის ბიუჯეტის შედგენა-განკარგვისას. მაგრამ მოგვიანებით რეალობა შეიცვალა და ოფიციალურ ვებ გვერზე 2007 წლის მაისისათვის არსებული ზემოთმოხმობილი კონცეფტუალური ხედვა მთლად ზუსტად აღარ ასახავს პრაქტიკაში გატარებულ რეფორმებსა თუ სამომავლო განზრახვებს.

¹¹³ გაზ. 24 საათი, №96 4.05.07; პოლიციის მხრიდან მოქალაქეებთან მოპყრობის გაუმჯობესებაზე, მისი რეიტინგის ზრდაზე საუბარია საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაცია Freedom House-ს ანგარიშებშიც. იხ. *Freedom in the World-Georgia*, Freedom House (2007)

¹¹⁴ ეს და სხვა მონაცემები შსს-ს ვებ გვერდიდან (www.police.ge), თუ სხვაგვარად მითითებული არ არის, მოცემულია 2007 წლის მაისის მდგომარეობით.

¹¹⁵ www.police.ge (2007 წლის მაისის მონაცემები)

¹¹⁶ გაზ. 24 საათი, 25 მარტი, 2005 წელი

ზემოთაღწერილი გეგმები, ძირითადად 2004-2005 წლებში შემუშავდა. ზოგიერთი მათგანი აღსრულდა კიდეც. კადრების შემცირება, საპატრულო და საუბნო პოლიციის ფორმირება, გენინსპექციის როლის ზრდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს გეგმური რეფორმირების კონკრეტული მაგალითებია. დღისათვის შინაგან საქმეთა მინისტრი, მისი მოადგილე, საინფორმაციო ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი სამოქალაქო პირებია.¹¹⁷ გაფორმდა მემორანდუმი სახალხო დამცველის ოფისთან წინასწარი დაკავების ადგილების მონიტორინგის შესახებ. მაგრამ 2004 წლის დეკემბერში გიორგი ბარამიძის ნაცვლად მინისტრის პოსტზე ივანე მერაბიშვილის დანიშვნას მოჰყვა სამინისტროს ვებ-გვერდზე ბოლო დრომდე შემორჩენილი გეგმების თანდათანობითი რევიზია. არსებითად, საქმე შეეხო პოლიციის დეცენტრალიზაციის პროცესის შეჩერებას და შინაგან საქმეთა სამინისტროს გაერთიანებას უშიშროების სამინისტროსთან.

იმავე ვებ მისამართზე მოცემული შინაგანი საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურა, განსხვავებულია პოლიციის აკადემიის ყოფილი რექტორის მიერ შემუშავებული ხედვისაგან. 2007 წლის მიწურულისათვის უშუალოდ შინაგან საქმეთა მინისტრის დაქვემდებარებაში იყო კრიმინალური პოლიციის, ადმინისტრაციის, საკადრო და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, გენერალური ინსპექციის, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის, კონსტიტუციური უსაფრთხოების, კონტრდაზვერვის, საგანგებო სიტუაციების მართვის, საინფორმაციო-ანალიტიკური, საპატრულო, ოპერატიულ-ტექნიკური, სპეციალური ოპერატიული, სპეცოპერაციების ცენტრის, დაცვის პოლიციის და სახელმწიფოს მატერიალური რეზერვების დეპარტამენტები. შინაგან საქმეთა სამინისტროშივეა სტრატეგიული მილსადენის დაცვის მთავარი სამმართველო. მინისტრზეა დაქვემდებარებული შინაგან საქმეთა თბილისის და სამხარეო მთავარი სამმართველოები და შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია. ვებგვერდზე მოცემული სტრუქტურიდან არ ჩანს, მაგრამ ცნობილია, რომ მინისტრის მოადგილეები კურირებენ შემდეგ ბლოკებს – საერთაშორისო კონტაქტები, წმინდა საპოლიციო სამსახურები, საზღვრის დაცვა, სამეურნეო და ფინანსური და დაზვერვის და უშიშროების. რიგი დეპარტამენტები კი უშუალოდ მინისტრის მიერ კონტროლდება – მის მოადგილეთა გვერდის ავლით.

რაც შეეხება უშიშროების სამინისტროს რეფორმირებას და მის საბოლოო ინკორპორირებას შინაგან საქმეთა სამინისტროში, ეს პროცესი ძირითადად 2004 წელს მიმდინარეობდა. თავდაპირველად, ისევე როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროში, აქცენტი კადრების და სტრუქტურის ოპტიმიზაციაზე, ზედმეტი და კორუფციის ნიადაგის შემქმნელი ფუნქციებისაგან გათავისუფლებაზე (მაგალითად ეკონომიკურ დანაშაულთან ბრძოლა) კეთდებოდა. 2003 წლის მიწურულსვე მომზადდა რეფორმის კონცეფცია, რომლის თანახმად სამინისტროს პოლიციურ-ძალოვანი ფუნქციები უნდა დაეთმო და სადაზვერვო და საინფორმაციო-ანალიტიკურ სტრუქტურად გადაკეთებულიყო.¹¹⁸ საკადრო პოლიტიკის და ადამიანური რესურსების მართვის რეფორმირების მიზნით მიმდინარეობდა მსჯელობა სამხედრო ნოდებების საბჭოური სისტემიდან რანგირების ამერიკულ სისტემაზე გადასვლის შესახებ.

თუმცა წმინდა სამოქალაქო ინსტიტუტად სამინისტროს გადაქცევის პროცესი მყისეული არ ყოფილა. არც ნოდების, თანამდებობისა და რანგის შეთანხმებული სისტემა დაინერგა და რეფორმის დაახლოვებით ერთწლიანი პერიოდის შემდეგ გადანყდა უშიშროების სამინისტროს შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან გაერთიანება.

ამჟამად, ყოფილი უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები შინაგან საქმეთა სამინისტროში ერთის მხრივ საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის, მეორეს მხრივ კი ანტიტერორისტული ცენტრის და კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის მიერ ხორციელდება. სამინისტროს ძველი, საპოლიციო ფუნქციების მსგავსი მოვალეობები განაწილებულია სპეციალური ოპერატიული და კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტების შორისაც.¹¹⁹

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფუნქციებსა და რეფორმირების არსის შეფასებისათვის უნდა ითქვას, რომ ხელისუფლების მიერ ყველაზე აქტუალურად მიჩნეულ საფრთხეებთან ბრძოლამ და პოლიცია-უშიშროების სისტემის დესტაბილიზების რისკმა თავდაპირველი განზრახულობანი შეცვალა. შინაგან საქმეთა მინისტრის შეფასებით, 2004-2006 წლებში კრიმინალურ სამყაროსთან არსებითად ომი მიმდინარეობდა. კრიმინალთა დაკავება სახიფათო

¹¹⁷ ინტერვიუ შსს მინისტრის მოადგილე ეკატერინე ზღულაძესთან, 4 სექტემბერი 2007

¹¹⁸ გაზ. 24 საათი 21 სექტემბერი, 2004

¹¹⁹ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან, 2007 წლის სექტემბერი

იყო და სპეცოპერაციებს მსხვერპლი მოსდევდა. პარალელურად, დაუსჯელობის სინდრომის დასაძლევად, პოლიციამ გაამკაცრა მიდგომა ნარკომანთა მიმართ, გაამკაცრა კონტროლი კონფლიქტური ზონებში მიმოსვლაზე, სხვა სამართალდამცავ ორგანოებთან ერთად მხარი დაუჭირა მოთხოვნას, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულზე პასუხისმგებლობა 14 წლის ასაკიდან 12 წლამდე დაწეულიყო.¹²⁰

მინისტრი არ უარყოფს, რომ უკეთ რჩება გასამიჯნი საპოლიციო და არასაპოლიციო ფუნქციები, მონიციპალური და კრიმინალური პოლიცია. ევროკავშირთან საქართველოს ურთიერთობის სამოქმედო გეგმიდან გამომდინარე, კიდევ ბევრია გასაკეთებელი სისტემის დემოკრატიზაციისათვის. ისიც აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის არასაბიუჯეტო დაფინანსების ანალოგიურად, რევოლუციის შემდეგ შეიქმნა ე.წ. სამართალდამცავი ორგანოების განვითარების არასაბიუჯეტო ფონდი, რაც ვერ ჩაითვლებოდა სტაბილურ დემოკრატიებში მიღებულ საუკეთესო პრაქტიკად. მაგრამ ნათელია, რომ სწრაფი დეცენტრალიზაცია და დანაშაულთან ბრძოლის რეპრესიული მეთოდების დანაშაულის პროფილაქტიკაზე ორიენტირებული ქმედებებით მყისიერი დაბალანსება, რასაც პოლიციის აკადემიის ყოფილი რექტორი უჭერდა მხარს, უკანასკნელ დრომდე ნაადრევად იყო მიჩნეული. სისტემის პოსტრეფორმაციური ხელმძღვანელობა ამყობს ორგანიზებული დამნაშავეობის ხელმძღვანელთა გავლენის დასუსტებით, პოლიციაში კორუფციასთან ბრძოლის მასშტაბებით და ადამიანის თუ მანქანების გატაცების მსგავსი დანაშაულების კლებით.¹²¹ ყოველივე ეს მრავალი ფაქტით იყო განმტკიცებული, რაც, არსებითად, ქვეყანაში ადამიანური უსაფრთხოების რიგი პარამეტრების სერიოზული გაძლიერებაზე მეტყველებდა. ასეთ ფონზე, იზორიას ხედვები მინიმუმ სამომავლოდ, მაქსიმუმ კი იდეალისტურად იყო მიჩნეული, თავიდანვე მათი ოფიციალური გაზიარება კი – შეცდომად.¹²²

რა თქმა უნდა, ცენტრალიზაციას და დანაშაულებრივი სამყაროს მიმართ გატარებულ რეპრესიულ პოლიტიკას ქონდა უარყოფითი მხარე – ადამიანის უფლებების თუ კანონის უზენაესობის პრინციპებიდან გამომდინარე – რაზეც შემდეგ პარაგრაფში იქნება საუბარი. ამჯერად კი უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად სამხედრო და საპოლიციო ფუნქციების თვისებრივი გამიჯვნისა, რაზეც უცხოელი მრჩეველებიც ამახვილებდნენ ყურადღებას, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შეზღუდულად, მაგრამ მაინც დარჩა სავალდებულო სამხედრო სამსახურის შესახებ კანონით განვადებული კონტინგენტი.¹²³ იგი სამინისტროს ობიექტთა გარე დაცვისათვის გამოიყენება. იგივე რჩება ვითარება იუსტიციის სამინისტროს პენიტენციურ სისტემაშიც. თავდაცვის სამინისტროს წარმომადგენლები აცხადებდნენ, რომ 2009 წლისათვის სავალდებულო განწვევების სრული გაუქმება არა მხოლოდ მათი, არამედ ამ უწყებებთან ერთად ერთობლივი გადასაწყვეტია.¹²⁴

გ) უსაფრთხოების სექტორის სხვა, აღმასრულებელი სააგენტოები.

შევარდნაძის მმართველობის დასასრულს სახელმწიფო, არსებითად, თვითლიკვიდაციის მდგომარეობაში იმყოფებოდა. ამიტომაც აისახა 2005 წელს მიღებულ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში სახელმწიფოს სისუსტის თუ კორუფციის თემები, რაც, განვითარებული დემოკრატიის პირობებში, უცნაური იქნებოდა. შესაბამისად, 2004-2007 წლებში, სამართლებრივი ნიჰილიზმის აღმოფხვრა საჯარო მოხელეებში, ბიზნეს წრეებსა თუ ჩვეულებრივ მოქალაქეებში ხელისუფლების ძირითად ამოცანას და უსაფრთხოების პოლიტიკის განუხრელ ნაწილს წარმოადგენდა. ამითაა განპირობებული პრაქტიკულად მთელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს განხილვა უსაფრთხოების სექტორის ფარგლებში. სუსტი სახელმწიფოს სინდრომის გადალახვის ამოცანიდანვე გამომდინარეობს ის, რომ ამავე სექტორთან მჭიდრო კავშირშია განსახილველი არა მხოლოდ პენიტენციური სისტემა

¹²⁰ შსს მინისტრის, ვანო მერაბიშვილის შეხვედრა არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. 2 მაისი, 2007

¹²¹ იხ. www.police.ge

¹²² კონფიდენციალური ინტერვიუ შსს-ს თანამშრომლებთან, სექტემბერი, 2007

¹²³ 2006 წლის 28 აპრილს კანონში პოლიციის შესახებ შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც პოლიციაში სამხედრო სამსახურის მოსახდელად წვევამდელი შეიძლება ჩაირიცხოს. შერჩევის და სამსახურის გავლის წესების დებულებას ამტკიცებს მინისტრი

¹²⁴ შეხვედრა თავდაცვის სამინისტროში. 2 მაისი, 2007

და საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახური, არამედ პროკურატურისა და ფინანსთა სამინისტროს რიგი ქვეუწყებები.

რევოლუციის შემდეგ სერიოზული ცვლილებები მოხდა პენიტენციურ სისტემაში, რომელიც იუსტიციის სამინისტროს ექვემდებარება. ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის პრობლემატიკიდან გამომდინარე, სასჯელალსრულებასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია პროფესიონალი კრიმინალების გავლენისა და ამის თანამდევი კორუფციის მასშტაბების შემცირება სისტემის შიგნით, სასჯელალსრულებით დაწესებულებებზე სამართალდამცავთა გავლენის რეალური ზრდა, კადრების გადახალისება და სპეციალური ქვედანაყოფების გაძლიერება.¹²⁵ ეს სფერო იმიტომაც გახდა აქტუალური უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირების კონტექსტში, რომ ქვეყანაში მოქმედი კრიმინალური სამყარო რიგ შემთხვევებში სწორედ ციხეებიდან იმართებოდა. ამასთან, კრიმინალთან ბრძოლის სამთავრობო კურსმა რამოდენიმეჯერ გაზარდა პატიმართა რაოდენობა და უპრეცედენტოდ გადატივრთა ციხეები. შესაბამისად, გაუარესდა პატიმრობის პირობები და გაიზარდა ციხის ამბოხებების საფრთხე. ამავე დროს, სფეროს რეფორმირებას თან ახლდა წინააღმდეგობრიობა და სერიოზული კრიტიკა ადამიანის უფლებათა დამცავი ორგანიზაციების მხრიდან, რის შესახებაც შემდეგ პარაგრაფში იქნება საუბარი. ამჯერად კი უნდა აღინიშნოს, რომ რეფორმების პროცესში სასჯელალსრულების სფერო ვერ გადაურჩა ციხის მოსახლეობის ამბოხებას, სპეცოპერაციასა და ამ თუ სხვა ფაქტებზე გაჩენილ, რიგ შემთხვევებში უპასუხო, კითხვებს.

რაც შეეხება სააკაშვილის პრეზიდენტობის დროს შექმნილ საგარეო დაზვერვის სპეციალურ სამსახურს, იგი შეზღუდულად ექვემდებარება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ წაყენებულ გამჭვირვალობის სტანდარტულ მოთხოვნებს, თავისი მეტად სპეციფიური ფუნქციებიდან გამომდინარე.¹²⁶ ამავე დროს, სამსახური უშუალოდ პრეზიდენტის დაქვემდებარებაშია, კოორდინირებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მსგავსი პროფილის ქვეუწყებებთან და გარდა ოპერატიული ამოცანებისა, ასრულებს ანალიტიკურ ფუნქციასაც. აღსანიშნავია, რომ სამსახურის ხელმძღვანელობაში მოვიდა არა მზვერავი მრავალწლიანი საბჭოურ-პოსტსაბჭოური სტაჟით, არამედ არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელი. განვლილი პერიოდის მანძილზე, სამსახურის ხელმძღვანელობა დაკავებული იყო დემოკრატიული ქვეყნების სადაზვერვო სააგენტოებთან თანამშრომლობითი ურთიერთობის დამყარებით და ახალი კადრების მომზადებით.

საერთოდ, დაზვერვის სისტემის ფუნქციონირების დეტალები რეგულირდება 2004 წლის დეკემბერში განახლებული კანონით „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ და 2005 წლის ნოემბერში მიღებული კანონით „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“. სწორედ „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ კანონის ახალი რედაქციის საფუძველზე შეიქმნა აღნიშნული სამსახური. ეს კანონი განმარტავს, რომ საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახური შინაგან საქმეთა სამინისტროს და თავდაცვის სამინისტროს სადაზვერვო დანაყოფებთან ერთად ქმნის ქვეყნის დაზვერვის სისტემას.

კანონი „იარაღის შესახებ“ განმარტავს, რომ სამხედრო-საბრძოლო იარაღი შეიძლება იყოს როგორც თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის სამინისტროების და საგარეო დაზვერვის სამსახურის, ისე ფინანსთა სამინისტროს სპეციალური ქვეუწყებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის განკარგულებაში. არსებითად ესაა საქართველოს უსაფ-

¹²⁵ ოფიციალური მონაცემებით, 2003 წლის რევოლუციის შემდეგ სისტემის 20 თანამშრომელი იქნა დაპატიმრებული პატიმრებთან ცუდად მოპყრობის გამო. იმავდროულად, მოხდა ე.წ. კანონიერი ქურდების, კრიმინალური ქსელების მაკონტროლებლების იზოლირება დანარჩენი პატიმრებისაგან. შეიქმნა სისტემის თანამშრომელთა ტრენინგ ცენტრი. გაიზარდა ხელფასები. შემოუშვა სასჯელალსრულებითი სისტემის კოდექსი. დაინერგა ციხეების მონიტორინგის ახალი მექანიზმები. *Reform Progress report, Ministry of Justice of Georgia, Department of Prisons*

¹²⁶ კანონმდებლობა ცნობს სასამართლოს კონტროლს და საპროკურორო ზედამხედველობას, როდესაც საქმე ეხება სადაზვერვო-ოპერატიული საქმიანობით დაკავებული სამსახურების მიერ ფიზიკური და იურიდიული პირების კონსტიტუციურად გარანტირებული უფლებების შეზღუდვას. კონტროლის პალატის სპეციალურ ჯგუფს, რომლის წევრებიც დაიშვებიან სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციასთან, ასევე აქვს სპეციალური სამსახურების ფინანსური შემოწმების უფლება. (იხ. კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ. თავი მეხუთე). მაგრამ საგარეო დაზვერვის სპეცსამსახურს არ აქვს უშუალო შეხება ქვეყნის შიგნით ოპერატიულ საქმიანობასთან, რაც შეიძლება შეიცავდეს საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების შელახვის ელემენტს. არსებითად, გარდა პრეზიდენტისა, მისი კონტროლის ქმედითი მექანიზმი მხოლოდ საპარლამენტო ნდობის ჯგუფია.

რთხოების სექტორის აღმასრულებელ უწყებათა ბირთვი. გენერალური პროკურატურის ძირითადი ფუნქცია გამოძიებაზე ზედამხედველობა და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერა. მაგრამ 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პროკურატურის სასამართლო სისტემიდან გამოსვლის და ორგანიზებულ კრიმინალთან ბრძოლის გააქტიურების ფონზე, გარკვეულწილად, შეიძლება უსაფრთხოების სექტორის აღმასრულებელ ბირთვს ეს დამოუკიდებელი უწყებაც დაემატოს. კანონით ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ, ზემოთნახსენებ უწყებებთან ერთად ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის უფლება აქვს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ოპერატიულ ორგანოებსაც. მაგრამ ასეთი ტიპის საქმიანობის განმახორციელებელი ავტომატურად ვერ მოხვდება უსაფრთხოების სექტორში. როგორც არაერთხელ აღინიშნა, სექტორის საზღვრები მის მიერ გასაწეობადი საფრთხეების ბუნებითა და მასშტაბებით უნდა განისაზღვროს. მიუხედავად იმისა, რომ ეკოლოგიური პრობლემატიკა ხვდება უსაფრთხოების პოლიტიკის თანამედროვე გაგების ფარგლებში,¹²⁷ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ოპერატიული ორგანოები არ არიან დაკავებული ეროვნული თუ რეგიონალური მასშტაბის ეკოლოგიური საფრთხეების დადგენა-აღკვეთით. მათი ძირითადი ამოცანა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება, ხე-ტყის უკანონო ჭრის აღკვეთა და მოსახლეობაში გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების სტიმულირებაა.¹²⁸

კიდევ ერთი გასამხედროებული სტრუქტურა, რომელიც უშუალოდ პრეზიდენტის დაქვემდებარებაშია, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურია. ეს ორგანიზაცია 1996 წელს მიღებული და შემდგომში რამოდენიმეჯერ ადაპტირებული შესაბამისი კანონის საფუძველზე მოქმედებს. კანონის პირველივე მუხლის თანახმად, სამსახური უზრუნველყოფს ქვეყნის უსაფრთხოებას გარკვეულ ფარგლებში. ეს ფარგლები უმაღლესი თანამდებობის პირების ფიზიკურ უსაფრთხოებაზე ზრუნვა, რიგი დიპლომატიური მისიების და ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობების დაცვაა. კანონის თანახმად, სამსახური საკონტრაქტო-პროფესიულია, თუმცა მუხლი 10(2) დასაშვებად მიიჩნევს მასში წევრადელთა ჩარიცხვას, რომელთაც სამსახურის ვადა განესაზღვრება „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. წევრადელთა მიერ სამსახურის გავლის წესებს ამტკიცებს პრეზიდენტი.

2003 წლის რეგულაციამდე სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური პასუხს აგებდა რიგი სტრატეგიული ობიექტების (მაგ. ნავთობსადენი) დაცვაზე და მასში მოხვედრა, უკეთესი პირობების და ხელფასების გამო, პრესტიჟულად ითვლებოდა. ამასთან, შინაგან ჯარებთან, სასაზღვრო ძალებთან თუ უშიშროების სამინისტროს გასამხედროებულ ქვედანაყოფებთან ერთად, სამსახურიც სამხედრო ძალებში მოიაზრებოდა.¹²⁹ 2007 წლისათვის სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის მხოლოდ ცალკეული, უმაღლესი თანამდებობის პირთა დაცვაზე პასუხისმგებელი ქვედანაყოფები თუ ჩაითვლებიან ელიტარულად. საინტერესოა ისიც, რომ მიუხედავად „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ კანონის განვრცობისა როგორც ამ, ისე რიგ სხვა უწყებებზე, 2007 წლის 14 სექტემბრის კანონით სამხედრო ძალების რაოდენობის დამტკიცების შესახებ სამხედრო ძალებში მხოლოდ თავდაცვის სამინისტროს შეიარაღებული ძალები იგულისხმება და მასში 32 000 მოსამსახურეა. გასამხედროებულ სტრუქტურათა სტატუსის მსგავსი ცვლილება განპირობებული უნდა იყოს ზემოთ არაერთხელ ნახსენები, უსაფრთხოების მრჩეველთა საბჭოს რეკომენდაციით, რომ უკეთ გამიჯნულიყო სამხედრო, პარასამხედრო და საპოლიციო უწყებები და ფუნქციები.

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში მსგავს ფუნქციათა გამიჯვნის დაუსრულებლობის საკითხს შემდეგ თავში დავუბრუნდებით. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის აღმასრულებელ სააგენტოთა დახასიათების დასასრულებლად კი აღსანიშნავია პროკურატურა და ფინანსთა სამინისტროს რიგი საქვეუწყებო ინსტიტუტები.

ჯერ კიდევ შევარდნაძის მმართველობის დროს, როდესაც პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების ნაწილს წარმოადგენდა, შესაბამისი კონსტიტუციური ჩანაწერი მნიშ-

¹²⁷ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap De Wilde, *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc. 1998

¹²⁸ <http://www.moe.gov.ge/page.php?id=707>

¹²⁹ დავით დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ანალიზი*, თსუ, თბილისი 2000 წელი

გენლოვანნილად ფორმალობა იყო. როგორც ითქვა, სააკაშვილის გაპრეზიდენტებას მოჰყვა პროკურატურის ავტონომიურ ორგანოდ გადაქცევა, რომლის ხელმძღვანელს, გენერალურ პროკურორს, პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს პარლამენტი.¹³⁰ გენერალურ პროკურორად ზურაბ ადგიშვილის დანიშვნით, რომელიც, რევოლუციის შემდგომი რამოდენიმე თვის განმავლობაში, ჯერ იუსტიციის, შემდეგ კი უშიშროების მინისტრი იყო, საქართველოს ხელისუფლებამ მიიღო მანამდე არნახული გავლენის მქონე პროკურატურა. სწორედ ადგიშვილის უწყება გახდა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის ერთერთი ინიციატორი, რასაც გარდაუვლად ქონდა შეხება უსაფრთხოების სექტორსა თუ პოლიტიკასთან. ორგანიზებულ დამნაშავეობასთან ბრძოლაში, კოდორის ხეობის მოვლენების თუ იგორ გიორგაძის მომხრეთა გეგმების გამოძიებაში პროკურატურა თამაშობდა ერთერთ გადამწყვეტ როლს. ამ საქმეების სირთულიდან და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, პროკურატურა არა მხოლოდ კონტროლს უწევდა პოლიციის საგამოძიებო სტრუქტურებს, არამედ თავადაც მონაწილეობდა გამოძიების პროცესში. ე.წ. კანონიერ ქურდების საქმეთა ძიებისას ეს ხდებოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად ინტერსაგენტო ჯგუფების ფორმირების გზით.¹³¹

2004-2007 წლებში გენერალური პროკურატურა აქტიურად იყო დაკავებული როგორც მიდასტრუქტურული რეფორმებით, ისე დამნაშავეობასთან ბრძოლის საკანონმდებლო ბაზის შემუშავებით. უკვე 2004 წლის განმავლობაში პროკურატურის თანამშრომელთა რაოდენობა დაახლოებით 1/3-ით შემცირდა. შემცირდა პროკურატურის ტერიტორიულ ერთეულთა რაოდენობაც. გაუქმდა ცალკე არსებული სამხედრო, სასჯელაღსრულების და ტრანსპორტის პროკურატურები.¹³² დაინერგა თანამშრომელთა საკონკურსო წესით მიღების სისტემა და ამოქმედდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სამმართველო, რომლის კომპეტენციაშია თავისუფლების შეზღუდვის ადგილებში ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების გამოვლენა. გენერალური პროკურატურის მონაცემებით, 2006 წელს წამების, წამებით მუქარის, დამამცირებელი და არაადამიანური მოპყრობის, სამსახურეობრივი მოვალეობის ბოროტად გამოყენების და უფლებამოსილების გადამეტების ბრალდებით პასუხისგებაში მიეცა სამართალდამცავი ორგანოების 300-ზე მეტი თანამშრომელი, საიდანაც გამამტყუნებელი განაჩენი მიიღო 200-ზე მეტმა.¹³³

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ კომიტეტთან ერთად, გენერალური პროკურატურა იყო წამყვანი სააგენტო, რომელიც ამუშავებდა კანონმდებლობას ორგანიზებულ დანაშაულთან და რეკეტთან ბრძოლაზე, უკანონო ქონების ჩამორთმევაზე, საპროცესო გარიგებებსა და სისხლის სამართლის ახალ საპროცესო კოდექსზე, რომელიც 2007 წელს პირველი მოსმენით იქნა მიღებული. ამ უკანასკნელს, ძირითადად დადებითად აფასებენ არასამთავრობო ორგანიზაციებიც, თუმცა ისმის კრიტიკაც დაზარალებულთა უფლებების დაცვის გაძლიერების საჭიროებაზე და კოდექსის საბოლოო მიღება ჯერ გადადებულია.

უმუშალოდ ახალ კოდექსზე და ძველ ვერსიაში შესატან ცვლილებებზე მომუშავე ინტერსააგენტო ჯგუფი, რომელშიც არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებიც იყვნენ, გენერალური პროკურატურის ორგანიზაციული ქოლგის ქვეშ მუშაობდა. ჯგუფის მუშაობის შედეგად, კანონმდებლობით უკეთ გაიმიჯნა ოპერატიული (პოლიცია) და ბრალდების (პროკურატურა) ფუნქციები. 2004 წელსვე მოიხსნა ისეთი სტრუქტურული პრობლემა, როგორიც იყო ადამიანის დაკავების უფლება მისთვის ეჭვმიტანილის სტატუსის შეფარდების გარეშე.¹³⁴

კიდევ ერთი ინსტიტუტი, რომელსაც უსაფრთხოების სექტორის აღმასრულებელ ნაწილთან აქვს მიმართება, 2006 წლის 29 დეკემბერს მიღებული კანონით მოქმედი ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურია. მისი ასპარეზი საგადასახადო და საბაჟო სფეროების ადმინისტრირებაა, ძირითადად, ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. მაგრამ მასვე აქვს შეხება ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთანაც, რადგან სამსახურის ცალკეული სტრუქტურული ერთეულები ასრულებენ სა-

¹³⁰ 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით და დამატებებით, გაუქმებული იქნა სათანადო, 91-ე მუხლი.

¹³¹ ინტერვიუ პროკურატურის ყოფილ თანამშრომელთან, ნომბერი, 2007

¹³² გაზ. 24 საათი, 26 აგვისტო 2004

¹³³ გაზ. 24 საათი, 4 მაისი, 2007

¹³⁴ ინტერვიუ სისხლის სამართლის ექსპერტთან, გ. ჯოხაძესთან 25 ივნისი, 2007

მართლდამცავი ორგანოს ფუნქციებს და ხელმძღვანელობენ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით. სამსახურის უფლებაა საგანგებო ვითარებებში მაგისტრალეზა თუ ტერორიზმულ წყლებში შემოწმების პროცედურების ორგანიზება და კანონმდებლობით დადგენილი წესით იძულებითი ღონისძიებების გამოყენება. შემოსავლების სამსახურის მოსამსახურეთა სპეციალური, ოპერატიულ-სამძებრო თუ ძალისმიერი ხასიათის უფლებამოსილებები ვრცელდება წინასწარი გამოძიების უფლების მქონე თანამშრომლებზე, სპეციალური დანიშნულების რაზმზე, საბაჟო საგუშაგოებისა და გამშვები პუნქტების სათანადოდ უფლებამოსილ მოსამსახურეებზე. მათ მიერ ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების წესს ადგენს კანონი „პოლიციის შესახებ“. სამსახურის სპეციალურ ბუნებას ისიც ადასტურებს, რომ მის თანამშრომლებზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონი „ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ სხვაგვარად არ განსაზღვრავს შესაბამის სამსახურეობრივ ურთიერთობებს.¹³⁵ მაგალითად, სამსახურის თანამშრომელთა იმ ნაწილს, ვისაც სპეციალური, ზემოთაღწერილი უფლებამოსილებები აქვს, ეკრძალებათ პოლიტიკური პარტიების შექმნა ან მათ საქმიანობაში მონაწილეობა.

შემოსავლების სამსახურის პრაქტიკული ფორმირება 2007 წელს დაიწყო. მანამდე კი ფინანსთა სამინისტროს იმ ფუნქციებს, რომელნიც კავშირში იყო ეროვნული მასშტაბის საფრთხეებთან ბრძოლასთან და უსაფრთხოების სექტორის სხვა სააგენტოებთან პარტნიორობას ითხოვდა, ცალკაღვ მოქმედი საბაჟო სამსახური და 2003 წლის რეგულაციის შემდეგ შექმნილი ფინანსური პოლიცია ასრულებდა.

ორივე მათგანი, ისევე როგორც ამჟამად მოქმედ გაერთიანებულ საშემოსავლო სამსახური ებრძვის ეკონომიკური ხასიათის დანაშაულებებს, რაც ეროვნული მასშტაბის საფრთხის მატარებელი ორგანიზებული და ტრანსნაციონალური დამნაშავეობისათვის საინტერესო სფეროა. საბაჟო სამსახური იყო და არის მუდმივ შეხებაში სასაზღვრო პოლიციასთან. ფინანსური პოლიცია კი რეგულაციის შემდეგ იქცა ბიზნეს წრეებსა და საგადასახადო სტრუქტურებში გამეფებული სამართლებრივი ნიჰილიზმის, კორუფციის, გადასახადების დამალვის ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკის წინააღმდეგ მოქმედ ერთერთ მთავარ ინსტიტუტად და 2004 წლიდან ჩაერთო კრიმინალური ქსელების წინააღმდეგ ბრძოლაში. საყურადღებოა, რომ ფინანსური პოლიციის პირველი შეფი, დავით კეზერაშვილი 2006 წლის ბოლოდან თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობს.

ფინანსური პოლიციის, ისევე როგორც მთელი უსაფრთხოებისა და სამართალდამცავი ინსტიტუტების რიგ ოპერაციებს არ აკლდა წინააღმდეგობრიობა და შესაბამისი, კრიტიკული რეაქცია ხელისუფლების პოლიტიკური ოპონენტების, ადამიანის უფლებათა დამცავი ორგანიზაციების თუ მოსახლეობის მხრიდან, რაზეც შემდეგ პარაგრაფში იქნება საუბარი. უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირების კუთხით კი უნდა აღინიშნოს, რომ განსახილველ წლებში ბევრი რამ გაკეთდა თავად საბაჟო სამსახურის კადრების გადახალისების, საბაჟო პროცედურების დახვეწის და ამ ინსტიტუტის ტექნიკური გადაიარაღებისათვის.¹³⁶

დ) სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმები

2003 წლის შემდეგ თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს სამოქალაქო პირები ხელმძღვანელობენ, რაც უსაფრთხოების სექტორზე სამოქალაქო კონტროლის არსებითი მექანიზმია. ამავე დროს, დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლისათვის ეს არაა საკმარისი. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ 90-იანი წლების დასაწყისიდან, როდესაც სამოქალაქო პირებმა პირველად დაიწყეს მისვლა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სამსახურებში, გაჩნდა ახალი პრობლემა – წმინდა სამხედრო თუ საპოლიციო, ოპერატიული საქმის შეთავსება პოლიტიკოსთა მიერ.¹³⁷ სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ეს კლასიკური დილემა,

¹³⁵ კანონი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ. 29 დეკემბერი, 2006

¹³⁶ გაზ. ახალი ვერსია 11-12 აპრილი, 2007

¹³⁷ მაგალითად თენგიზ კიტოვანი ერთდროულად იყო თავდაცვის სამთავრობო კომისიის ხელმძღვანელი, პარლამენტარი და ეროვნული გვარდიის სარდალი გამსახურდიას მმართველობის რამოდენიმე თვის განმავლობაში. იმავე დროს, ვაჟა ადამია ათავსებდა თავდაცვის, ეროვნული უშიშროებისა და მართლწესრიგის საპარლამენტო კომისიის თავმჯდომარეობასა და პარასამხედრო რაზმის ლიდერობას. იხ. დავით დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ანალიზი*, თსუ, 2000 წელი, გვ 264-285

როდესაც სამოქალაქო კონტროლის სფეროს უსაზღვრო გაფართოება პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მხრიდან სამხედროების მიკრომენეჯმენტში გადადის, არც 2003-2007 წლებისათვის იყო მთლად უცხო. მაგალითისათვის გამოდგება შინაგან საქმეთა მინისტრების (ჯერ ბარამიძის, შემდგომში მერაბიშვილის დროს) მონაწილეობა ანტიკრიმინალურ სპეცოპერაციათა დაგეგმვასა თუ განხორციელებაში ან თავდაცვის მინისტრის მხრიდან გენერალური (მოგვიანებით გაერთიანებული) შტაბის საქმეებში ჩარევა. შესაბამისად, როგორც კონტროლის დემოკრატიულობის უზრუნველსაყოფად, ისე მიკრომენეჯმენტით განპირობებული როლების აღრევის გასაწესებლად, არსებითაა უსაფრთხოების სექტორზე სამთავრობო, საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა.

საქართველოს სახელმწიფო შერეულ პოლიტიკურ სისტემათა რიგს მიეკუთვნება და ძლიერი საპრეზიდენტო ინსტიტუტით გამოირჩევა. პრეზიდენტის როლი უსაფრთხოების სექტორის მართვასა და კონტროლში განსაკუთრებულია. იგია უმაღლესი მთავარსარდალი. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით მისი როლი კიდევ უფრო გაიზარდა – მთავრობასა და პარლამენტს შორის სერიოზული უთანხმოების შემთხვევაში მას შეუძლია როგორც ერთის, ისე მეორის დათხოვა.¹³⁸ საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე პრეზიდენტს არ შეეძლო სამხედრო ძალების გამოყენება საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. 2004 წლის 6 თებერვლიდან მას ამის უფლება აქვს – მხოლოდ ამ გადაწყვეტილებიდან 48 საათში, ანუ პოსტ-ფაქტუმ, პრეზიდენტი ვალდებულია პარლამენტისაგან თანხმობა მოითხოვოს.¹³⁹ პარლამენტის თანხმობის გარეშე სამხედრო ძალების გამოყენების უფლება პრეზიდენტს შეზღუდული მხოლოდ საერთაშორისო ვალდებულების შესრულების შემთხვევაში დარჩა.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა როგორც პარლამენტის, ისე პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი და პრემიერი მისი თანხმობით წარადგენს კაბინეტის წევრებს, განსაკუთრებულია პრეზიდენტის პრეროგატივა შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრთა მიმართ. კონსტიტუციის 73-ე მუხლის ახალი რედაქციით ხაზგასმულია პრეზიდენტის უფლება საკუთარი ინიციატივით გაათავისუფლოს ისინი თანამდებობიდან. პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს და თავად ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გაერთიანებული შტაბის უფროსს. არსებითაა ისიც, რომ კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფო საკითხებთან დაკავშირებით პრეზიდენტს შეუძლია უთავმჯდომარეოს მთავრობის სხდომას, რომლის გადაწყვეტილებაც პრეზიდენტის აქტით გაფორმდება.

2004 წელსვე შევიდა ცვლილება საქართველოს კანონში პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, უშიშროების საბჭოს შესახებ. საბჭოს მდივანი, იმავდროულად გახდა პრეზიდენტის თანაშემწე უშიშროების საკითხებში, რითაც აღნიშნული სტრუქტურა ფორმალურად უფრო დაუახლოვდა ამერიკულ ანალოგს, საიდანაც იგი თავის დროზე იყო გადმოღებული.

მინისტრთა კაბინეტს, ანუ საქართველოს მთავრობას ასევე აქვს შეხება უსაფრთხოების სექტორის მართვასთან. ჯერ ერთი, პრემიერ-მინისტრი უშიშროების საბჭოს წევრია, ე.წ. ძალოვანი მინისტრები კი – კაბინეტის წევრები. თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროების ბიუჯეტის პროექტები ზუსტდება ფინანსთა მინისტრთან თანამშრომლობით და მტკიცდება კაბინეტის სხდომაზე. კანონით თავდაცვის შესახებ მთავრობის უფლებამოსილებაა სამხედრო ძალების უზრუნველყოფა ფინანსებით, საბრძოლო ტექნიკით და მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით, ზრუნვა სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალურ დაცვაზე და საზღვრის დაცვისათვის აუცილებელი ღონისძიებების გატარება.¹⁴⁰ თავდაცვის და უსაფრთხოების სფეროში განსახორციელებელი შესყიდვების კანონიერებაზე ასევე პასუხისმგებელია ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

¹³⁸ პრეზიდენტი პარლამენტს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ვერ დაითხოვს, თუ კი ეს უკანასკნელი თავისი სრული შემადგენლობის 3/5-ით შეძლებს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას. ასეთ ვითარებაში პრეზიდენტს მხოლოდ მთავრობის დათხოვნა შეუძლია. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81.

¹³⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 100. ამ ცვლილების მიზანშეწონილობის პრაქტიკული დასაბუთებისათვის შეიძლება 1998 წლის შემოდგომაზე განვითარებული მოვლენების მოხმობა. მაშინ შემოხვეთა შეიარაღებული რაზმის წინააღმდეგ მყისიერი მოქმედება გახდა საჭირო, რის საშუალებასაც კონსტიტუციის ძველი ნორმა ზღუდავდა. შესაძლოა, ამის გამო იმჟამინდელი პრეზიდენტი წავიდა სარისკო ნაბიჯზე და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებლად გასცა განკარგულება ამბოხებულთა ძალით შეჩერების შესახებ.

¹⁴⁰ კანონი თავდაცვის შესახებ, მუხლი 5(1), ეს მუხლი მიღებულია 2006 წლის 30 ივნისს.

პარლამენტი ის მთავარი ორგანო, რომელიც პრეროგატივები დემოკრატიულ ქვეყნებში უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ სამოქალაქო კონტროლს უზრუნველყოფს. ამ მხრივ, არც საქართველოა გამონაკლისი. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის სამინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას.¹⁴¹ კანონი თავდაცვის შესახებ აზუსტებს, რომ გარდა შესაბამისი საკანონმდებლო საქმიანობისა, პარლამენტი ამტკიცებს სამხედრო დოქტრინას და სამხედრო ძალების აღმშენებლობის კონცეფციას, სამხედრო ძალების რაოდენობას, ახდენს სამხედრო ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებას და გაუქმებას, განიხილავს და ამტკიცებს თავდაცვის ბიუჯეტს და ახორციელებს კონტროლს ამ სფეროში მიმდინარე პროცესებსა და კანონების შესრულებაზე.¹⁴²

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროებზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები დამატებით ზუსტდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით და კანონით „ნდობის ჯგუფის შესახებ“.¹⁴³ პირველი საუბრობს დეპუტატის სტატუსზე, კომიტეტებისა და ფრაქციების თუ დროებითი საპარლამენტო კომისიების უფლებამოსილებებზე. ასე მაგალითად, საპარლამენტო კომიტეტებს ნებისმიერ დროს შეუძლიათ მინისტრების დაბარება და მათგან ახსნა-განმარტებების მოსმენა. „ნდობის ჯგუფი“, რომელიც 1998 წელს მიღებული და 2004 წელს რედაქტირებული ანალოგიური სახელწოდების კანონის ფარგლებში ფუნქციონირებს, იქმნება თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფარგლებში და დაკავებულია მთავრობის სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლით. კანონის თანახმად, 5 კაციან ნდობის ჯგუფში უნდა შედიოდეს შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი დეპუტატი საპარლამენტო უმრავლესობიდან, ერთი მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატი და ერთი ოპოზიციური ფრაქციის წევრი.¹⁴⁴ ნდობის ჯგუფი ერთადერთი სტრუქტურაა, რომელიც საპარლამენტო კონტროლს უწევს საგარეო დაზვერვის სპეციალურ სამსახურს. რეგულაციის შემდეგ დაზუსტდა პარლამენტში წლიური ბიუჯეტის პროექტისა თუ მასში შესატანი ცვლილებების წარდგენის და განხილვის პროცედურები და ვადები. ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლში პარლამენტს ეხმარება კონტროლის პალატა, რომელიც არაკლასიფიცირებული ხარჯების ბიუჯეტის დამტკიცებულ მუხლებთან შესაბამისობის შემოწმებითაა დაკავებული.¹⁴⁵

2004-2007 წლებში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო არაერთი კანონი თუ საკანონმდებლო ცვლილება და დამატება, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდებოდა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების თემას. ზოგიერთი მათგანი უკვე იყო ნახსენები. შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების თანხლებით ხორციელდებოდა გადასვლა თავდაცვის დაგეგმვაზე, გაერთიანებული შტაბის ფორმირება თუ შინაგანი ჯარის გაუქმება. ზოგიერთი საკანონმდებლო სიახლე უშუალოდ თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტის ინიციატივა იყო.

კომიტეტის პრაქტიკულ ფუნქციონირებას ახლდა პრობლემებიც. არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგიერთი წარმომადგენელი მიიჩნევდა, რომ 2004 წლის მონვევის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი თავდაცვის სამინისტროს სტრუქტურულ ერთეულს ემსგავსებოდა, რადგან უსაფრთხოების სექტორის აღმასრულებელი შტოს ყველა ინიციატივას მხარს უჭერდა და ნაკლებად იყო დაკავებული სამინისტროს კონტროლით. კრიტიკოსთა აზრით, კომიტეტის შემადგენლობას აკლდა კომპეტენცია და პოლიტიკური ნება, რომ წინ აღდგომოდა თავდაცვის სამინისტროდან მომდინარე ზოგიერთ ავტორიტარულ, ჯარისკაცთა თუ წევრადმდელთა უფლებების შემზღუდველ იმპულსებს.¹⁴⁶ კომიტეტის აპარატის წევრები არ უარყოფენ, რომ ერთის მხრივ რეგულაციურმა ცვლილებებმა ხელი-

¹⁴¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48

¹⁴² კანონი თავდაცვის შესახებ, მუხლი 4

¹⁴³ საინტერესოა, რომ კანონი თავდაცვის შესახებ ამ კონტექსტში ახსენებს აგრეთვე კანონს „საპარლამენტო კომიტეტების შესახებ“. მაგრამ ეს უკანასკნელი 2005 წლის 25 ნოემბერს ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ჩანს, კანონმდებლებს დაავიწყდათ თავდაცვის შესახებ კანონის შესაბამისი კორექტირება.

¹⁴⁴ კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ, მუხლი 1-3

¹⁴⁵ ინტერვიუ პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წარმომადგენელთან, 2007 წლის აგვისტო

¹⁴⁶ ჯარი და დემოკრატია: პერსპექტივები ქართული ჯარის დემოკრატიზაციის გზაზე, ასოციაცია „სამართალი და თავისუფლება“, 2006, გვ. 99-100

სუფლებში და, მეორეს მხრივ, დეპუტატთა ახალი კორპუსის გამოუცდელობამ გავლენა იქონია კომიტეტის მუშაობაზე. მაგრამ, მათი თქმით, უსაფრთხოების საკითხებში დიდი გამოცდილებით არც რევოლუციამდელი პარლამენტი გამოირჩეოდა. სამინისტროებიდან ინფორმაციის მიღება კი 2003 წლამდე საკმაოდ იყო გართულებული.¹⁴⁷

როგორც ითქვა, სექტორის ფუნქციების განმსაზღვრელი რიგი ახალი კანონები მთლიანობაში აკმაყოფილებს დემოკრატიული ქვეყნების სტანდარტებს, რის შესახებაც უცხოელი ექსპერტებიც საუბრობენ. შესაბამისად, პროგრესი როგორც სამინისტროების, ისე პარლამენტის დამსახურებაა. მმართველი პარტიის დეპუტატთა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა პიროვნულმა სიახლოვემ კი, კომიტეტის წარმომადგენელთა თქმით, მინიმუმამდე დაიყვანა ინფორმაციის გაცვლაში არსებული ბიუროკრატიული შეზღუდვები. თანაპარტიელობა უდავოდ ქმნიდა მაკონტროლებელისა და გასაკონტროლებელ უწყებათა ზედმეტი სიახლოვის ნიადაგს, მაგრამ სამინისტროებსა და დეპუტატების ურთიერთობებისათვის არც საგნობრივი კამათი იყო უცხო. მაგალითისათვის, სწორედ კომიტეტმა მოითხოვა სამხედრო პოლიციის შესახებ თავდაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული კანონპროექტის უკან განვევა და საფუძვლიანი გადაკეთება.

საპარლამენტო კონტროლის ზოგიერთ ნაკლოვანებებზე ქვემოთ გაგრძელდება საუბარი. წინამდებარე პარაგრაფის კონტექსტში კი უნდა აღინიშნოს შემდეგი პრობლემები: უკანასკნელ დრომდე პარლამენტარები შედარებით მოკლებულნი იყვნენ მონივნავე ქვეყნების გამოცდილების საფუძვლიანად გაცნობის შესაძლებლობებს სამოქალაქო დემოკრატიულ კონტროლში; სამინისტროებიდან შემოტანილი ინიციატივების სიხშირე ქმნიდა ხარვეზებს კომიტეტის სხდომების ორგანიზების საქმეში და დასახვეწი რჩებოდა სამინისტროთა ბიუჯეტების დეტალური პროექტების დეპუტატთა შორის გავრცელების მექანიზმი.¹⁴⁸

უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული სტანდარტებით ფუნქციონირებისათვის მეტად მნიშვნელოვანია სასამართლოს როლი. მაგალითისათვის კანონი კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ, რომელიც 2005 წლის 11 ნოემბერსაა მიღებული, განმარტავს, რომ კერძო პირის ელექტრონული თვალთვალის თუ კორესპონდენციის კონტროლი მხოლოდ სასამართლო გადანყვეტილებითაა შესაძლებელი. საერთოდ, სასამართლო კონტროლი მოქმედებს სპეცსამსახურების მხრიდან მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის შემთხვევაში.

2004-2007 წლებში სასამართლოში მიმდინარე პროცესები ხშირად გამხდარა კრიტიკის საგანი ადამიანის უფლებათა დამცავებისა და პოლიტიკური ოპოზიციის მხრიდან. როგორც ითქვა, ძირითადი ბრალდება, ხელისუფლების სასამართლო შტოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულებას ეხება. კრიტიკის საფუძვლიანობასა და არგუმენტებს შემდეგ პარაგრაფში კვლავ დავუბრუნდებით. სისტემური თვალსაზრისით კი აღსანიშნავია, რომ განვლილი პერიოდის მანძილზე გადადგმული იყო სასამართლოს ავტონომიის როგორც ხელშეწყობი, ისე შემაფერხებელი ნაბიჯები. ამ უკანასკნელთა განეკუთვნებოდა რევოლუციის შემდგომ პირველ წლებში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსათვის პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს სტატუსის და მისი დაკომპლექტების ძველი წესის შენარჩუნება. შედეგად, მოსამართლენი მასში უმცირესობაში რჩებოდნენ, მაშინ როცა მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევა და მოქმედ მოსამართლეთა წინააღმდეგ სადისციპლინო დევნა ამ საბჭოს პრეროგატივას წარმოადგენდა. მაგრამ 2006 წლის 27 დეკემბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, აღნიშნული ორგანო გახდა დამოუკიდებელი, მისი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი კომპლექტდება მოსამართლეთაგან და მას თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

სასამართლო რეფორმის დასაწყისად ითვლება 1997 წელი, როდესაც მიღებული იქნა კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ. ამ კანონით დარეგულირდა ფუნქციების განა-

¹⁴⁷ ინტერვიუ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატის თანამშრომლებთან, 2007 წლის აგვისტო; კომიტეტის რევოლუციამდელი მუშაობის სირთულეებზე იხ. დავით დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოებისა და სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ანალიზი*, თსუ, 2000 წელი

¹⁴⁸ კომიტეტის აპარატის წარმომადგენელთა თქმით, კომიტეტის ყველა წევრს შეეძლო გაცნობოდა თავდაცვის სამინისტროს ბიუჯეტის პროექტის არაკლასიფიცირებულ დეტალების ელექტრონულ ვერსიას. მაგრამ დანარჩენი დეპუტატები, თუ თავად არ გამოიჩენდნენ განსაკუთრებულ მონდომებას, სახელმწიფო ბიუჯეტის საერთო პროექტში სულ რამდენიმე მუხლად აგრეგირებული ციფრებით უნდა დაკმაყოფილებულიყვნენ. ინტერვიუ აპარატის წარმომადგენლებთან, 2007 წლის აგვისტო

წილება რაიონულ, საოლქო და უზენაეს სასამართლოებს შორის. მაგრამ რეკოლუციის შემდეგ ოფიციალურად იქნა მიჩნეული, რომ მანამდელი რეფორმა იყო ნაკლები თუნდაც იმიტომ, რომ მან ვერ მოიცვა მთელი მართლმსაჯულების სისტემა.¹⁴⁹

რეკოლუციის შემდეგ მოხდა საერთო სასამართლოთა გამსხვილება, მოსამართლეთა სპეციალიზაცია. უზენაესი სასამართლო აღარ წარმოადგენს საქმეების ფაქტობრივად განხილვის ინსტანციას – მისი საქმე სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების სამართლებრივი მხარის შეფასებაა.¹⁵⁰ მიღებული იქნა პრინციპული გადაწყვეტილება ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღებაზე, რაც კონსტიტუციაშიც აისახა. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სტატუსსა და შემადგენლობაში განმხორციელებული 2006 წლის ზემოთაღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ პირველი ინსტანციის მოსამართლეებს არა პრეზიდენტი, არამედ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ნიშნავს. სასამართლოზე ზეგავლენის საპრეზიდენტო ბერკეტებია იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს 15 წევრიდან მხოლოდ ორის დანიშვნა, უზენაესი სასამართლოს წევრობის კანდიდატთა პარლამენტისათვის წარდგენა და საკონსტიტუციო სასამართლოს 9 წევრიდან 3-ის დანიშვნა.

აღნიშნულ პერიოდში განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესების საკანონმდებლო განსაზღვრას, იუსტიციის სკოლის როლის გაზრდას მომავალ მოსამართლეთა მომზადებაში, სასამართლო გადაწყვეტილებათა ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად ე.წ. გაიდლაინების შემუშავებას. 2007 წლიდან აიკრძალა სასამართლო პროცესებზე ტელე და ფოტოკამერების დაშვება, რასაც არაერთგვაროვანი რეაქცია მოჰყვა. იმავდროულად იგეგმებოდა სასამართლო სხდომების ე.წ. ელექტრონულ ოქმებზე გადასვლა, რაც უნდა გამოიქცხადეს მიკერძოებას რედაქტირებისას და გახდეს დამატებითი მექანიზმი სასამართლო პროცესის ობიექტურობის ხარისხის შესაფასებლად.¹⁵¹

სასამართლოს როლი განსაკუთრებით დიდია ე.წ. ადამიანური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში. ამაში იგულისხმება როგორც დაცულობა კრიმინალური სამყაროსაგან, ისე სახელმწიფო ძალმომრეობისაგან. ამ უკანასკნელი თვალსაზრისით დადებითი ტენდენციის მაჩვენებელია ის სტატისტიკა, რომელსაც სასამართლო ხელისუფლება აჩვენებს და რომლის თანახმად 2006 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა თავისუფლების აღკვეთის ალტერნატიული ფორმების გამოყენება. ასევე იმატა საპროცესო შეთანხმებების და ადმინისტრაციულ დავებში ფიზიკური და იურიდიული პირების გამარჯვების რაოდენობამ.¹⁵² მაგრამ პრაქტიკა სტატისტიკაზე უფრო მდიდარი და მრავალფეროვანია. შესაბამისად, ნატოს ოფიციალური კი აღნიშნავს ქართული მართლმსაჯულების შემდგომი რეფორმირებისა და გაძლიერების აუცილებლობას.¹⁵³

კიდევ ერთი, დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელსაც უსაფრთხოების სექტორის კონტროლთან აქვს პირდაპირი შეხება – სახალხო დამცველის ოფისია. იგი 1996 წლის კანონის საფუძველზე მოქმედებს და მისი ფუნქცია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ზედამხედველობაა. სახალხო დამცველს ირჩევს პარლამენტი, ხოლო კანდიდატურის წარდგენა შეუძლია როგორც პრეზიდენტის, ისე საპარლამენტო ფრაქციას თუ დეპუტატთა ათკაციან ჯგუფს. 2004-2007 წლებში საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისის პრეს-რელიზები, კონკრეტული მიმართვები და რეკომენდაციები, პერიოდული ანგარიშები, რომელიც პარლამენტში განიხილებოდა, ძირითადად, სამართალდამცავი და სასჯელისრულებითი სტრუქტურების კრიტიკას ეხებოდა. სახალხო დამცველის ოფისი მუშაობდა და მუშაობს სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებების დაცვის საკითხებზეც. შესაბამისი კანონით, საქართველოს სახალხო დამცველი ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას, კანონს და მის საქმიანობაში ჩარევა ისჯება კანონით.¹⁵⁴

დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ნებისმიერი სექტორის ფუნქციონირებაში განსაკუთრებულია მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა. ე.წ. კარგი მმართველობა ანგარიშების, გამჭვირვალების და მართვაში საზოგადოების მონაწილეობის ერთობ-

¹⁴⁹ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე ზაზა მენიშვილთან, 2007 წლის აგვისტო.

¹⁵⁰ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესთან, კონსტანტინე კუბლაშვილთან. გაზ. 24 საათი 6 აგვისტო, 2007

¹⁵¹ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე ზაზა მენიშვილთან, 2007 წლის აგვისტო.

¹⁵² გაზ. 24 საათი 5 თებერვალი, 2007

¹⁵³ ნატოს რიგის სამიტის დეკლარაცია, 29 ნოემბერი, 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

¹⁵⁴ კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, მუხლი 4

ლიობაა. განსახილველ პერიოდში ქართული მედია საკმაოდ აქტიურად ფარავდა უსაფრთხოების პოლიტიკის და სექტორის ზემოთაღწერილ სფეროებში მიმდინარე პროცესებს. როგორც ითქვა, ხდებოდა არასამთავრობო სექტორისა და ხელისუფლების კომუნიკაცია. იგი არ იყო ყოველთვის უღრუბლო, რასაც დავუბრუნდებით. მაგრამ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის კუთხით არსებითია იმის აღნიშვნა, რომ თუ თავდაცვის სამინისტროში ამ ურთიერთობამ მიიღო თანამშრომლობის მემორანდუმის გაფორმების სახე, გენერალურმა პროკურატურამ ხელი შეუწყო ე.წ. საზოგადოებაზე ორიენტირებული პროკურატურის პროექტის განხორციელებას. ეს უკანასკნელი გულისხმობდა საზოგადოებასთან დიალოგს და მის ჩაბმას დანაშაულის პროფილაქტიკის ღონისძიებათა შემუშავებაში ადგილებზე. შეიძლება ითქვას, რომ ეს პროექტი, რომლის პილოტირება განსახილველ პერიოდში მცხეთის რაიონში მოხდა, ხელს უწყობდა ადამიანური უსაფრთხოების ხარისხის ზრდას.

ცნობილი ამერიკული არასამთავრობო ორგანიზაცია Freedom House-ს 2007 წლის დასაწყისში გამოქვეყნებული შეფასებით, საქართველო, ისევე როგორც მოლდოვა, მაკედონია, ალბანეთი, სომხეთი თუ ყირგიზეთი, ნახევრადთავისუფალ ქვეყანათა რიგს განეკუთვნება. მიუხედავად ამგვარი შეფასებებისა გარდაუვალი სქემატიზმისა თუ გამარტივებებისა, 2007 წლის შემოდგომაზე განვითარებული კრიზისული მოვლენებიც აჩვენებს, რომ სტაბილური დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის აშენებას საქართველოში ჯერ კიდევ ბევრი უკლია. იგივე Freedom House თავის ანგარიშში ხაზს უსვამს თავის წარმატებებს სახელმწიფო ბიუროკრატიის, სამართალდამცავი და უსაფრთხოების სტრუქტურების რეფორმირებაში. მაგრამ იქვე აღნიშნება ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენლის ხისტი პოზიცია კონფლიქტების დარეგულირების საქმეში, პროფესიონალიზმის ნაკლებობა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენა სასამართლოებზე, ციხეებში შექმნილი მძიმე პირობები.

უმუშალოდ ქართული უსაფრთხოების სექტორის შესახებ 2006 წელს დაბეჭდილ კვლევაში „უსაფრთხოების დემოკრატიზაცია გარდამავალ ქვეყნებში“ ასევე ისმის სერიოზული კრიტიკა.¹⁵⁵ თუმცა იქვე აღინიშნება, რომ უსაფრთხოების სექტორის საკანონმდებლო ჩარჩოს ფორმირებისას, სომხეთსა და აზერბაიჯანთან შედარებით, საქართველოში უფრო იყენებენ საერთაშორისო, განსაკუთრებით ამერიკულ, პრეცედენტებს. კვლევის ავტორები პოზიტიურად აფასებენ პოლიციაში განხორციელებულ ცვლილებებს, სამოქალაქო სექტორისა და მედიის აქტიურობას, ინფორმირებულობას და მეტ თავისუფლებას, მაგრამ პრობლემებს ხედავენ სამართალდამცავი სტრუქტურების ანგარიშგების სფეროში. მთლიანობაში, ქართული უსაფრთხოების სექტორი შეფასებულია, როგორც ნახევრადგამჭვირვალე და ნათქვამია, რომ ქვეყანაში საკმარისად არაა გავრცელებული შეხედულება, რომ უსაფრთხოება მარტო გარეშე მტრისაგან თავდაცვა და საკითხების გასაიდუმლოება არაა.¹⁵⁶ ვფიქრობ, რომ ზემოთაღწერილი პოზიტიური დინამიკის ფონზე, ქართული უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სისტემის რეფორმირების შუქჩრდილები რიგი ობიექტური თუ სუბიექტური პრობლემებითაა გამოწვეული, რაც, ზოგჯერ, დილემების სახით ვლინდება.

¹⁵⁵ აღნიშნულ პუბლიკაციაში ედენ კოლი ჟენევაში მოქმედი ორგანიზაციიდან – დემოკრატიული კონტროლი შეიარაღებულ ძალებზე – წერს, რომ გამოკითხვების საფუძველზე დგინდება, რომ Despite the „Democratic „Rose revolution“, a consensus emerged that security sector oversight has not improved in Georgia“, *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p.26

¹⁵⁶ იქვე, გვ 27-33

დილემათა შესაფრთხოების სექტორის რეფორმირების გზაზე

საქართველოს შესაფრთხოების სექტორის აღწერა აჩვენებს, რომ ქვეყანაში მრავლადაა შესაფრთხოების პოლიტიკის დემოკრატიული სტანდარტებით შემუშავებისა და განხორციელების მექანიზმები. სტრატეგიული სახელმძღვანელოები, კანონმდებლობა თუ ინსტიტუტების მშენებლობა ქმნის ამ სფეროში აუცილებელი იერარქიულობისა და კლასიფიცირების საჭიროების ანგარიშგებასა და შეკავება-განონასწორების პრონციპებთან შეთავსების ნიადაგს. მაგრამ სახელმწიფოს ახალგაზრდა ასაკი, რაც ობიექტური და სუბიექტური ხასიათის პრობლემებთან ასოცირდება, არ იძლევა ქართულ შესაფრთხოებით სექტორში საუკეთესო დემოკრატიული პრაქტიკების მყისიერი გადმოწერის კონსტატაციის საშუალებას. შესაბამისად, 2003-2007 წლებში მიმდინარე შესაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესში იყო კანონის უზენაესობის პრინციპის შესაფრთხოებით იმპერატივებთან შეჯახების შემთხვევები. პროცესს თან ახლდა და ახლავს საკანონმდებლო და პროცედურული ხარვეზებიც. მთლიანობაში, ქართული შესაფრთხოების სექტორი კვლავინდებურად აწყდება დილემებს, რაც 2007 წლის ნოემბერში განვითარებული პოლიტიკური კრიზისის ერთერთი მიზეზია.

წინა პარაგრაფში აღინიშნა შესაფრთხოების სექტორის მართვაში არსებული რამოდენიმე პრობლემური არე. საქმე ეხება თავდაცვისა და სამართალდაცვის ბიუჯეტთა გამჭვირვალების არადაამაკმაყოფილებელ ხარისხს, რაც, მნიშვნელოვანწილად, 2004-2005 წლებში არმიის და სამართალდამცავი სტრუქტურების ხელშეწყობი არასაბიუჯეტო ფონდების ფუნქციონირებით იყო გამოწვეული. ამ მხრივ, პრობლემად რჩებოდა თავდაცვის სახელმწიფო ბიუჯეტის უკანასკნელ დრომდე მიმდინარე ხშირი კორექტირებებიც, რასაც მოსდევდა ქვეყნის მშპ-სთან მიმართებაში თავდაცვის ხარჯების პროცენტული მაჩვენებლის გადახვევა ევროპული სტანდარტებიდან. აღნიშნული იყო აგრეთვე შესაფრთხოების სექტორის რიგ უწყებათა ვებ-გვერდებზე მოძველებული, რეალობას აცდენილი ინფორმაციების არსებობა. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებზე საუბრისას, ხაზი გაესვა იმასაც, რომ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებების რეგულაციის შემდგომი დაახლოვება ქმნიდა პრობლემებს ხელისუფლების შტოების ანგარიშგების, ურთიერთგანონასწორების და დაბალანსების თვალსაზრისით. არსებითად, იგივე პრობლემას ხედავს არაერთი ადგილობრივი თუ საერთაშორისო დამკვირვებელი სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებაშიც. იყო საუბარი სამხედრო და პოლიციური სამსახურის გამიჯვნის პროცესის დაუსრულებლობაზეც. მთავარი კი, რასაც სააკაშვილის ხელისუფლების კრიტიკოსები აღნიშნავენ, კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებათა დაცვის დეკლარირებულ იმპერატივთა პრაქტიკაში განხორციელების სირთულეებს უკავშირდება – განსაკუთრებით დამნაშავეობასთან ბრძოლის, პატიმართა კონტროლის და სახელმწიფო დაწესებულებებში კადრების გადახალისების დროს.

ყოველივე ამას აქვს მიმართება შესაფრთხოების პოლიტიკასა და სისტემასთან. მაგრამ უმეტესწილად, ხარვეზები კანონის უზენაესობის და ადამიანთა უფლებების დაცვის სფეროში არა იმდენად შესაბამისი პოლიტიკური ნების, რამდენადაც კონკრეტულ სიტუაციათა დილემურობის ბრალია. ხელისუფლებას, რომელიც ნატოს სტანდარტებზე გადასვლას და ნატოში ინტეგრაციას ცდილობს, ესმის კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების ფასი. არსებითად, ამდაგვარია 2003-2007 წლების სააკაშვილის ხელისუფლების საერთაშორისო შეფასება. მაგრამ, იმავდროულად, სახეზეა შემდეგი დილემათა რეფორმის გზაზე, რაც განაპირობებს შესაფრთხოების სექტორის ფუნქციონირების დემოკრატიული პრაქტიკებიდან სარისკო გადახვევებს:

1. ქვეყანაში არსებული ტერიტორიული კონფლიქტების გადაწყვეტის უფუნქციო ფორმატების შეცვლის ლეგიტიმური მცდელობები ზრდის დაძაბულობას იმავე კონფლიქტურ ზონებში.
2. სახელმწიფოს მშენებლობის, იგივე შესაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესში საჭიროა სისწრაფე, რესურსების მობილიზება, არაპოპულარული ქმედებების (მაგალითად კადრების შეცვლა) განხორციელება. ეს იწვევს სიხისტეს გადაწყვეტილების მიღების სტილში, პროცედურების დაუხვეწაობას. ამას ემატება ნებისმიერი

რეგულაციისათვის დამახასიათებელი არაფორმალური გუნდურობა ქვეყნის ლიდერთა შორის. შესაბამისად, ზარალდება შეკავება-განონასნორების, ანგარიშების დემოკრატიული პრინციპი.

3. როგორც ითქვა, ახლადრეფორმირებული პოლიცია და უსაფრთხოების სპეციალური სამსახურები ებრძვიან ორგანიზებულ კრიმინალსა და კორუფციას, რომელნიც, საქართველოს შემთხვევაში, ეროვნული საფრთხის რანგშია ასაყვანი. ეს საჭიროა ადამიანური უსაფრთხოებისათვისაც – კანონმორჩილ მოქალაქეთა დაცულობა კრიმინალისაგან არანაკლებად მნიშვნელოვანი, ვიდრე დაცულობა სახელმწიფოსაგან. მაგრამ ამ პროცესში იყო ძალის გადამეტების შემთხვევები და საზოგადოებრივი უნდობლობა ამ შემთხვევათა გამოძიებისადმი.
4. მედია არა მხოლოდ ასახავს რეალობას, არამედ ქმნის კიდეც – განსაკუთრებით ელექტრონული და განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც განუვითარებელია მედია ეთიკის სტანდარტები, სასურველზე დაბალია ჟურნალისტური პროფესიონალიზმის დონე. შესაბამისად, მედია შეიძლება რისკ-ფაქტორი იყოს ეროვნული უსაფრთხოების თვალთახედვით. მაგრამ მედიის შეზღუდვა ამა თუ იმ ფორმით არანაკლებ სარისკოა. ხელისუფლებისა და მედიის ურთიერთობა 2003-2007 წლებში ვერ ასცდა კონფრონტაციულობის ნიშნებს. მიუხედავად ლიბერალური კანონმდებლობის მიღებისა ამ სფეროში, ხელისუფლებას გაუჭირდა მედიასთან მიმართებაში განხორციელებული რიგი ქმედებების სამართლიანობის ახსნა.

ამ და სხვა პრობლემური თემების საფუძვლიან მაგალითებს ერთვის და პოლიტიკურ კლიმატს ძაბავს არც თუ იშვიათი უსაფუძვლო, არგუმენტების სისუსტით გამორჩეული კრიტიკაც – ხელისუფლების როგორც პოლიტიკური ოპონენტების, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციათა წარმომადგენლების თუ ბრალდებულთა ან დაზარალებულთა ადვოკატების მხრიდან. შედეგად და, განსაკუთრებით, ხელისუფლების არასრულყოფილი კომუნიკაციური პოლიტიკის ფონზე, რთულდება ამა თუ იმ საქმის რეალურ არსში გარკვევა. ეროვნულ ინტერესთან და უსაფრთხოებასთანაა კავშირში ისიც, რომ ხელისუფლების შინაურ ოპონენტთა ნაწილი ადამიანის უფლების შელახვის ფაქტებზე საუბარს უხამებს დასავლეთთან ინტეგრირების, ტოლერანტობისა და სამოქალაქო ღირებულებების – არსებითად – კოოპერატიული უსაფრთხოების საწინააღმდეგო მოთხოვნებს. ეს აჩვენებს, რომ საზოგადოებაში არის უთანხმოება ე.წ. სოციალური უსაფრთხოებაზე, რომელიც საზოგადოებრივი იდენტობის და ღირებულებების დაცვასთანაა კავშირში.¹⁵⁷ მიუხედავად იმისა, რომ რიგი კვლევების მონაცემებით მოსახლეობის უმრავლესობა ნატოსა და ევროკავშირში საქართველოს გაწევრიანების მომხრეა – ბევრისათვის ეს არაა მთლად გაცნობიერებული არჩევანი. ქვეყნის მოსახლეობის არც თუ მცირე ნაწილი არ იზიარებს ლიბერალური დემოკრატიის ფუძემდებლურ პრინციპებს, რისი მსოფლმხედველობრივი და ღირებულებითი ფუნდამენტის გარეშე უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა წარმოუდგენელია.

ასე მაგალითად, განათლების რეფორმის მიმდინარეობისას, რისი მიზანიც კორუფციის აღმოფხვრა და სკოლებში კრიტიკული აზროვნების დანერგვის ხელშეწყობა იყო, ეწყობოდა სკოლის პედაგოგთა ანტირეფორმისტული მიტინგები და კეთდებოდა განცხადებები, რომ აღნიშნულ სიახლეებს ანტიეროვნული ხასიათი ქონდა.¹⁵⁸ 2005 წლის ივნისში კი აკადემიური წრეების ცნობილმა წარმომადგენლებმა მოითხოვეს იმ კანონპროექტის გამოწვევა პარლამენტიდან, რომლის თანახმად მოქალაქეთათვის გვარ-სახელების გამოცვლის უფლება უნდა გამარტივებულიყო. წერილის ავტორთა აზრით ეს გამოიწვევდა თავადაზნაურული გვარების ხელყოფას.¹⁵⁹ მოგვიანებით იგივენი და სხვაც მრავალი აპროტესტებდა სტრუქტურულ და საკადრო ცვლილებებს უნივერსიტეტებში. საქმე ეხებოდა დასავლური სტანდარტებით ერთიანი ეროვნული გამოცდების შემოღებას, ძველი პროფესორის ხელახალ ატესტაციას, ძველი სამეცნიერო საბჭოების გაუქმებას, სამეცნიერო კვლევების დარგში მეცნიერებათა აკადემიის მონოპოლიური მდგომარეობის შეზღუდვას და ა.შ. თავისთავად, ამ

¹⁵⁷ იხ. ქართული საზოგადოების ღირებულებები, ანგარიშები, ანალიზი, რეკომენდაციები # 7, ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო, 2006

¹⁵⁸ ტელეკომპანია მზე, 15 სექტემბერი, 2004

¹⁵⁹ გაზ. რეზონანსი, 15 ივნისი 2005

კარდინალური ცვლილებების განხორციელებისას შეიძლება გაჩენილიყო კონკრეტული და არგუმენტირებული კითხვები. მაგრამ პროტესტანტთა დიკურსში დომინირებდა აზრი, თითქოს რეფორმამდე ქართული უნივერსიტეტების უმეტესობა პროფესიონალურად იდგა ერის სამსახურში, ხოლო ახალი ხელისუფლება უმაღლესი განათლების ფაქტობრივი მოსპობით და ერის გადაგვარებით იყო დაინტერესებული.

უსაფრთხოების ეროვნულ პოლიტიკასთან მიმართებაში დიქოტომია – ხელისუფლება-ოპოზიცია – ასევე არაა მოკლებული უსაფუძვლო ნაბიჯებს ამ უკანასკნელის მხრიდან. რაც არ უნდა ყოფილიყო ოპოზიციის თანდათანობითი რადიკალიზაციის მიზეზი – ძალაუფლებისათვის კონკურენციის სიმწარე, რევოლუციური ხელისუფლების ქედმაღლობის მაგალითები, დავები საკონსტიტუციო ცვლილებებზე, საარჩევნო კანონმდებლობაზე, თუ ანტიკორუპციული კამპანიის შუქრდილები, უსაფრთხოების კონცეფციის მიღებაში ოპოზიციის არმონაწილეობა ხელს არ უწყობდა სტრატეგიული დისკურსის განვითარებას. 2005 ივლისში პარლამენტმა ეს დოკუმენტი ისე მოიწონა, ოპოზიციას პლენარული სხდომების ბოიკოტი არ შეუწყვეტია. ოპოზიციის ერთერთი ლიდერი კი აღნიშნავდა, რომ ასეთი დიდი და თეორიული საკითხების განხილვისათვის პოლიტიკური სპექტრი მზად არაა და კონცეფციაც დეკლარაციულია – საგაზეთო სტილით დაწერილი. არასამთავრობო სექტორის ზოგიერთი წარმომადგენელიც დოკუმენტს არასერიოზულს უწოდებდა და მიიჩნევდა, რომ მას აუცილებლად უნდა ჰქონოდა საიდუმლო ნაწილი.¹⁶⁰ ყოველივე ეს აჩვენებდა ხელისუფლების ოპონენტთა ნაწილის გაუთვითცნობიერებლობას უსაფრთხოების პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების არსსა და იერარქიაში.

არასამთავრობო სექტორში მომზადებული ზოგიერთი შეფასებები თუ დასკვნები, რომელიც უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებას ეხებოდა, აჩვენებდა მათი სექტორის საექსპერტო პოტენციალის ამაღლების საჭიროებას. ერთერთ ასეთ დასკვნაში უკმაყოფილება იყო გამოთქმული, რომ კანონი „სამხედრო რეზერვის შესახებ“ არაფერს ამბობდა რეზერვის სადისციპლინო კოდექსზე.¹⁶¹ ავტორებს უნდა სცოდნოდათ, რომ საქართველოში გავრცელებული იყო და არის საყოველთაოდ მიღებული პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც სამხედრო სამსახურში მყოფთათვის მოქმედებს ერთიანი სადისციპლინო წესდება, მიუხედავად იმისა, სავალდებულოა სამსახური, საკონტრაქტო თუ რეზერვის.

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისას ხელისუფლებისა და სამოქალაქო სექტორის ურთიერთობაში კონფლიქტურობისა და გაურკვევლობის შემომტანი ხდებოდა არასამთავრობო სექტორის მხრიდან დაუზუსტებელი ინფორმაციების გავრცელება. ასე მაგალითად, „ადამიანის უფლებათა ცენტრი“ ავრცელებდა ინფორმაციას, რომ კონკრეტული პატიმარი ციხეში შურისძიების მიზნით იყო მოკლული, სასჯელაღსრულებითი დეპარტამენტი კი აცხადებდა, რომ ეს პატიმარი არავის მოუკლავს და იგი კვლავ საპყრობილეშია.¹⁶² ქართული სამოქალაქო სექტორის მხრიდანვე გავრცელდა ინფორმაცია, რომ საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის 2007 წელს ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, ქვეყნის მოქალაქეთა 70%-ზე მეტს ეშინია საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებების ღიად დაფიქსირება. ბუნებრივია, მსგავსი მონაცემი კითხვებს, პირველ რიგში, ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის მიმართ აღძრავდა. მაგრამ როგორც გაირკვა, კვლევის მონაცემები სხვაგვარი იყო: გამოკითხულთა 70%-ზე მეტი მიიჩნევდა, რომ მოქალაქეთა ნაწილს შეიძლება ქონდეს მსგავსი შიში. ისეთი კი, ვინც თვლიდა, რომ საქართველოში ყველას აქვს რეპრესიების შიში, სულ 12% აღმოჩნდა. საქართველოს მოსახლეობის საკუთარი უსაფრთხოების სექტორთან დამოკიდებულების გასაანალიზებლად საინტერესოა, რომ ლიტვაში ჩატარებული იგივე გამოკითხვა „უარეს“ შედეგს აჩვენებდა.¹⁶³

შეიძლება ისიც აღინიშნოს, რომ უსაფრთხოება/სამართალდაცვის სტრუქტურებზე ზედამხედველი ერთერთი მთავარი თანამდებობის პირი, სახალხო დამცველი, თავისი პირდაპირი მოვალეობის შესრულებასთან ერთად, ასევე აკეთებდა პოლიტიკური ფლე-

¹⁶⁰ გაზ. რეზონანსი, 9 ივლისი 2005

¹⁶¹ *Reform of Georgias Defence Sector*, Transparency International Georgia, Report: January 2007, www.transparency.ge

¹⁶² გაზ. 24 საათი 4 მაისი, 2007

¹⁶³ იხ. <http://www.iri.org/eurasia/georgia/pdfs/2007-04-04-Georgia-Poll.ppt#455,10>, Are people in Georgia afraid or not to openly express their political views? აგრეთვე ინტერვიუ საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის წარმომადგენელთან, ნოემბერი 2007.

რადობის მქონე განცხადებებს, რომელსაც მოსდევდა როგორც სამართალდამცველ სტრუქტურებთან, ისე სასამართლო ხელისუფლებასთან დაპირისპირება. ასეთებს მიეკუთვნებოდა შინაგან საქმეთა მინისტრის გადადგომის მოთხოვნა იმ მოტივით, რომ პოლიციის რამოდენიმე მაღალჩინოსანი დადანაშაულებული იქნა მკვლელობაში. ქართული პრესის თანახმად, 2007 წლის აპრილში გამართული საპარლამენტო მოსმენებისას კი მან განაცხადა, რომ „ვისაც ძმა თანამდებობის პირი არ ჰყავს, სიმართლის დადგენის შანსი არ აქვს“.¹⁶⁴

სამოქალაქო ზედამხედველობის ფარგლებში წარმოქმნილი წინააღმდეგობებიდან საინტერესო იყო პოლემიკა სახალხო დამცველსა და უზენაეს სასამართლოს შორის. იგი ფუნქციებსა თუ იერარქიაზე შეუთანხმებლობას აჩვენებდა და უშუალოდ უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში განსახილველ სასამართლო საქმეს ეხებოდა. 2007 წლის აგვისტოში სახალხო დამცველმა მოითხოვა მოსამართლის წინააღმდეგ დისციპლინარული დევნის დაწყება იმ მოტივით, რომ 2006 წელს ანტიკონსტიტუციური ამბოხების მხარდაჭერის ბრალდებით დაკავებული ირაკლი ბათიაშვილის¹⁶⁵ მიმართ მან არ უზრუნველყო სამართლიანი სასამართლოს უფლება. სახალხო დამცველის განცხადებით, მოსამართლე დაეყრდნო პირად მოსაზრებებს და ისეთ მტკიცებულებებს, რომელთა „უტყუარობა საეჭვო იყო“. საპასუხოდ, უზენაესი სასამართლოს პრეს-ცენტრი აღნიშნავდა, რომ ბათიაშვილის საქმეზე შეტანილია აპელაცია, რომელიც ჯერ არ განხილულა და სახალხო დამცველის განცხადება არის სააპელაციო სასამართლოს ფუნქციის შეთავსების მცდელობა. უზენაესი სასამართლოს აზრით, ეს წინააღმდეგება კონსტიტუციის 84-ე მუხლის 5-ე პუნქტს, რომლის თანახმადაც სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება ან შეცვლა შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს.¹⁶⁶

2003-2007 წლებმა აჩვენა ისიც, რომ ეროვნულ საფრთხედ მიჩნეული ორგანიზებული დამნაშავეობა და დარღვეული კორუფციული ქსელების წარმომადგენლები ფიქრობდნენ რევანშზე და ამისათვის ცდილობდნენ ხელისუფლების მიერ კანონის უზენაესობის პრინციპებიდან გადაცდომის შემთხვევებისა თუ რეფორმების თანმხლები, გარდაუვალი სოციალური ფასის გამოყენებას. ასე მაგალითად, სამსახურიდან მასობრივად დათხოვილი რიგითი მოხელეების, საბიუჯეტო კმაყოფიდან მოხსნილი საბჭოური შემოქმედებითი კავშირების, ჩრდილოვანი ბიზნესის წარმომადგენლებისა თუ საღარო აპარატების წინააღმდეგ გამოსული წვრილი მოვაჭრეების უკმაყოფილებას იყენებდნენ როგორც ზოგადად – ოპოზიციური პარტიები, ისე მათში თუ მათ გარეთ მყოფი ის „ცნობადი სახეები“,¹⁶⁷ რომლებმაც შევარდნაძის რეჟიმის დამხობით პიროვნული გავლენა დაკარგეს.

პოლიტიკური ოპოზიციის ერთერთი წარმომადგენლის განცხადებით რუსეთი მფარველობდა ცნობილ ქართველ კრიმინალებს და ცდილობდა მათ გამოყენებას ქართული სახელმწიფოს წინააღმდეგ.¹⁶⁸ მიუხედავად მსგავსი კავშირების დადასტურების სირთულისა, ცხადია, რომ კრიმინალურ სამყაროს განსაკუთრებული მტრობა ექნებოდა ანტიკრიმინალური ოპერაციებით და ე.წ. კანონიერი ქურდების წინააღმდეგ მიმართული სამართლებრივი აქტების მიღებით ცნობილ მთავრობასთან. ცნობები იმის შესახებ, რომ კრიმინალები, თუ კრიმინალურ წრეებთან დაახლოვებული ადამიანები როგორც საქართველოში, ისე ქვეყნის ფარგლებს გარეთ აგროვებდნენ ფულს ხელისუფლების საწინააღმდეგო მოქმედებებისათვის, აღწევდა სახალხო დამცველის ოფისამდეც. სახალხო დამცველი არ გამორიცხავდა ამ ცნობათა საფუძვლიანობას.¹⁶⁹

¹⁶⁴ გაზ. 24 საათი 27 აპრილი, 2007

¹⁶⁵ ირაკლი ბათიაშვილი იყო ჯერ ერთერთი სპეცსამსახურის უფროსი, მოგვიანებით კი პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე შევარდნაძის მმართველობის დროს. რევოლუციის შემდეგ იგი ოპოზიციაში წავიდა. 2006 წელს, კოდორის ხეობაში მომხდარი ამბოხების დროს, ბათიაშვილი დაკავებული იქნა მემბოხეთა ლიდერ ემზარ კვიციანისათვის ინტელექტუალური მხარდაჭერის ბრალდებით.

¹⁶⁶ გაზ. რეზონანსი 7 აგვისტო, 2007; გაზ. 24 საათი 6 აგვისტო 2007,

¹⁶⁷ ეს ტერმინი ქართულ მედიაში დაინერგა და აღნიშნავდა როგორც ცნობილ ჟურნალისტებს და პოლიტიკოსებს, ისე ე.წ. ექსპერტებს, რომელთაც თოქ შოუებში თუ სხვადასხვა სემინარებზე პოლიტიკური ანალიზი მოეთხოვებოდათ. მათ ემატებოდა ე.წ. ინტელიგენციის ზედაფენა – გვიანსაბჭოურ და პოსტსაბჭოურ პერიოდებში სარფიანი სინეკურებით თუ სხვა პრივილეგიებით დაჯილდოვებულ წიგნიერ და საჯარო საუბრების შემძლე ადამიანთა ჯგუფი.

¹⁶⁸ გაზ. რეზონანსი 1 მაისი 2006

¹⁶⁹ ინტერვიუ სახალხო დამცველთან, აპრილი, 2007

აღსანიშნავია, რომ თავად პოლიტიკური ოპოზიცია მთავრობის ზემოთნახსენებ აქტებს ზედმეტად რეპრესიულად ან არასერიოზულად მიიჩნევდა.¹⁷⁰ რეპრესიების თემას კიდევ დავუბრუნდებით, არასერიოზულობის არგუმენტს კი ეწინააღმდეგება კრიმინალური წრეების რეაქციის ამსახველი მრავალი ფაქტი – კანონიერი ქურდების დაპატიმრებიდან თუ გაქცევებიდან დაწყებული და ანტისამთავრობო აქციებში კრიმინალთა ახლობლების მონაწილეობით დამთავრებული.¹⁷¹

კრიმინალის და ძველი კორუფციული ქსელების პოლიტიკურ რევანშიზმზე მეტყველებს ისიც, რომ იგორ გიორგაძის ე.წ. სამართლიანობის პარტიის¹⁷² დაპატიმრებულ აქტივისტთა შორის იყვნენ კრიმინალური ქცევითა და წარსულით გამორჩეული ადამიანები. თავად იგორ გიორგაძეც ეკუთვნობა იმ პერიოდის ყოფილ მაღალჩინოსანთა წრეს, როდესაც კრიმინალი, კორუფცია, პოლიტიკა და ეკონომიკა სრულიად იყო ამაღვამირებული საქართველოში.

რეკოლუციის შემდეგ დადგა არაერთი საჯარო მოხელის თუ საერთაშორისო დახმარების პროგრამებში მონაწილე პირის სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. ყოველივე ამას მოსდევდა კრიტიკა ადამიანის უფლებათა დამცავი წრეებიდან და ბრალდებულთა ადვოკატებისგან როგორც საქართველოში, ისე ქვეყნის ფარგლებს გარეთ. საყურადღებოა, რომ ამ ადამიანთა უფლებების დაცვა ხდებოდა და ხდება არა კორუმპირებულ-კრიმინალური წარსულის დაბრუნების მოთხოვნით, არამედ ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის არგუმენტებით.¹⁷³ სამართლებრივი დისპუტები ხშირად ითარგმნებოდა პოლიტიკურ დებატებში, როცა ჟურნალისტები, მსჯავრდებულთა ადვოკატები და პოლიტიკური ოპოზიცია მეტნაკლები შეთანხმებით საუბრობდნენ სააკაშვილის რეჟიმის ზოგადად ანტიჰუმანურ ბუნებაზე.¹⁷⁴

თავისთავად, გასაგებია, რომ თუ ანტიკრიმინალური ოპერაციისას, გამოძიებისას ან სასამართლო პროცესებზე იყო ძალის გადამეტების თუ უსამართლობის ელემენტი სახელმწიფოს მხრიდან, მომჩივანთა დისკურსი არის და უნდა იყოს დემოკრატიული. მაგრამ ეს თუ სხვა მაგალითები აჩვენებს, რომ კრიმინალურ-კორუფციული წრეები ეფექტურად იყენებენ სამართლებრივ არგუმენტაციას თავად ლიბერალურ-დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით თუ მისი მესვეურები გამოუცდელნი არიან. არსით და მსოფლმხედველობით არადემოკრატი ან/და კორუმპირებული ადამიანების დემოკრატიისათვის მეტად ძლიერი პოლიტიკურ პატიმრებად გადაქცევის წარმოჩენა თანამედროვე უსაფრთხოების პოლიტიკის გამოწვევაა.¹⁷⁵

2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბრის საპროტესტო გამოსვლების დროს, როგორც მიტინგებზე, ისე ტელედებატებისას ხელისუფლებას უპირისპირდებოდა არა მარტო პოსტ-რევოლუციური ოპოზიცია, არამედ შევარდნაძის ყოფილი ნომენკლატურა და ბიზნეს-ელიტის ნაწილი, რომელშიც განსაკუთრებული ადგილი ეკავა ბადრი პატარკაციშვილს.

¹⁷⁰ პირველად საქართველოს ისტორიაში კანონიერი ქურდობა, ანუ საბჭოურ/პოსტსაბჭოური ორგანიზებული დამნაშავეობის ხელმძღვანელების თუ მედიატორების ტიტულის ტარება, თავისთავად დასჯადი გახდა. ოპოზიციის ნაწილს განსაკუთრებით ეს მიაჩნდა რეპრესიულად თუ არასერიოზულად. ამტკიცებდა რა, რომ ადამიანის დასჯა მხოლოდ კონკრეტულ დანაშაულზე შეიძლება ან/და რომ ე.წ. კანონიერი ქურდები შეიცვლიან ტიტულს და ამით დასრულდება აღნიშნული სამართლებრივი აქტების ეფექტიანობა.

¹⁷¹ 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში კრიმინალთა ნათესავ-მეგობრების ოპოზიციურ აქციებში მონაწილეობას აღნიშნავდნენ როგორც სამართალდამცველები, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციების რიგი წარმომადგენლები. ავტორის მიერ ჩატარებული კონფიდენციალური გამოკითხვები, 2007 წლის ნოემბერი.

¹⁷² ამ პარტიაზე იხ. პარაგრაფი 3, სტრატეგიული დისკურსი და უსაფრთხოების პრობლემატიკა საქართველოში – სექტორის დეფინიციის საფუძვლები, გვ 27

¹⁷³ გიორგაძის მომხრეთა ადვოკატები აპროტესტებდნენ სასამართლოს დახურვას იმ მოტივით, რომ საქმე ეროვნულ უსაფრთხოებას ეხებოდა. ისინი აგრეთვე ეჭვქვეშ აყენებდნენ პროკურატურის მიერ მოყვანილი სამხილების და არგუმენტების საფუძვლიანობას. პროკურატურას გააჩნდა არანაკლებ ლოგიკური კონტრ-არგუმენტები ამ პროტესტებთან დაკავშირებით. უშუალოდ სასამართლო პროცესის ობიექტურობის შესახებ მსჯელობას კი მეტი ინფორმაცია სჭირდება.

¹⁷⁴ საინტერესოა, რომ ძველი თუ ახალი ნომენკლატურის წარმომადგენელთა წინააღმდეგ გამართული არაერთი სასამართლო პროცესის მონაწილე და ბრალდებულთა დამცველი ე. ბესელია 2007 წლის ოქტომბერში გახდა კოფუციაში მხილებული და მილიტარისტული რიტორიკით გამორჩეული ყოფილი თავდაცვის მინისტრის, ირაკლი ოქრუაშვილის მიერ დაფუძნებული ახალი ოპოზიციური პარტიის ერთერთი ლიდერი.

¹⁷⁵ იგორ გიორგაძე და სააკაშვილის მმართველობასთან შეურიგებელი ზოგიერთი სხვა, არც თუ დემოკრატი ადამიანები, რომელთა კავშირები რუსული მაფიასა თუ სპეცსამსახურებთან სერიოზულ ეჭვებს აღძრავდა, პოულობდნენ მოკავშირეებს დასავლეთშიც. ქართველ ადვოკატებთან ერთად, მათ ინტერესებს იცავდნენ ამერიკელი და ევროპელი ძვირადღირებული ადვოკატები. ამ ადვოკატთა განმარტებული ვერდიქტები სააკაშვილის მმართველობის არაჰუმანური ხასიათის შესახებ ხდებოდა რიგ დასავლურ პუბლიკაციებში. კრიტიკული

რეიტინგული ტელეკომპანია „იმედის“ ერთპიროვნული მფლობელი, პატარკაციშვილი ბიზნესის სხვა სფეროების მიმართაც იჩენდა ინტერესს. მაგრამ მისი როლი ქართულ პოლიტიკასა და უსაფრთხოებაში „იმედთან“ და ოპოზიციურ გამოსვლებთან არის დაკავშირებული. პატარკაციშვილის დაპირისპირება ხელისუფლებასთან ნათელი გახდა 2006 წლის გაზაფხულზე, როდესაც მან განაცხადა, რომ სამართალდამცავი ორგანოების მხარდამჭერ ფონდში ბიზნესმენებს ძალით არიცხინებდნენ ფულს.¹⁷⁶ პარალელურად, „იმედი“ მზარდ ადგილს უთმობდა სამართალდამცავთა კრიტიკას. 2007 წლის შემოდგომისათვის „იმედი“ აღიქმებოდა პოლიტიკური ოპოზიციის რუპორად. ხელისუფლების წარმომადგენლები უარს აცხადებდნენ ამ ტელევიზიის თოქ შოუებში მონაწილეობაზე. 2007 წლის ნოემბრის მოვლენებში პატარკაციშვილი პირადად დადგა ოპოზიციის გვერდით. ამ მოვლენების უშუალო მონაწილეები თუ დამკვირვებლები აღნიშნავდნენ, რომ „იმედი“ ცდილობდა შეესრულებინა ოპოზიციურად განწყობილი მასების მობილიზატორის ის როლი, რომელიც, ვარდების რევოლუციის დროს, შევარდნაძისადმი ოპოზიციურად განწყობილმა ტელეკომპანია „რუსთავი 2-მა“ შეასრულა.

„იმედიც“ და პატარკაციშვილიც აქცენტს აკეთებდნენ კანონის უზენაესობის პრინციპისა და ადამიანის უფლებების დარღვევებზე სააკაშვილის ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხრიდან. პატარკაციშვილმა საბოლოოდ „სააკაშვილის ფაშისტური რეჟიმის“ დამხობის სურვილიც გააჟღერა. ტელეკომპანია ასე ღიად არ აფიქსირებდა სარედაქციო აზრს, თუმცა მთელი რიგი სიუჟეტები, თოქ შოუების მონაწილეთა შერჩევა, სტრუქტურა და სტილი ხშირად აღძრავდა მიკერძოებულობის ეჭვს.¹⁷⁷ მიკერძოების ელემენტები სარედაქციო პოლიტიკაში, განსაკუთრებით კი იმედის პოლიტიკური ხელმძღვანელის და უშუალოდ ბადრი პატარკაციშვილის წარსული ართულებდა იმაში დარწმუნებას, რომ ამ ადამიანებს მართლა უანგაროდ შესტიოდათ გული კანონიერებასა და სამართალზე.

წარმოშობით თბილისელი პატარკაციშვილის საქმიანობა რუსეთში არაერთ კრიმინალურ ისტორიასთან ასოცირდებოდა. მის მეგობრად და ბიზნეს-პარტნიორად ითვლებოდა რუსეთიდან გაქცეული ოლიგარქი, ბორის ბერეზოვსკი. პატარკაციშვილის წინააღმდეგ რუსეთის ფედერაციის პროკურატურას ასევე ქონდა აღძრული სისხლის სამართლის საქმე. პუტინის მიერ ოლიგარქთა შევიწროვების ფონზე ბადრი საქართველოში დამკვიდრდა, ქალაქის ცენტრში მდებარე საქორწინო სასახლე შეიძინა და როგორც შევარდნაძის უახლოესი გარემოცვის, ისე აჭარის ავტონომიის უზენაესი საბჭოს ავტორიტარული თავმჯდომარის, ასლან აბაშიძის ნდობა და მეგობრობა დაიმსახურა. ამ უკანასკნელის აღზევება და ქალაქ ბათუმში მეორე, თბილისთან მეტოქეობით გამორჩეული პოლიტიკური ცენტრის შექმნა მას მერე დაიწყო, რაც საეჭვო ვითარებაში, აბაშიძის რეზიდენციაში მომხდარ შეტაკებაში იქნა მოკლული მისი პოლიტიკური მეტოქე. აბაშიძის პრეს-ცენტრის უფროსი, შემდეგ კი მის მიერ შექმნილი აღორძინების პარტიის თვალსაჩინო სახე იყო გიორგი თარგამაძე, რომელიც ბადრი პატარკაციშვილმა მოგვიანებით საკუთარი ტელეკომპანიის ერთერთ ხელმძღვანელად და წამყვან ჟურნალისტად აქცია.

პუბლიკაციების ავტორთა შორის იყვნენ არა მხოლოდ ვითარებაში ობიექტურად გარკვევის მოსურნე ექსპერტები ადამიანის უფლებათა დამცველი თუ მშვიდობის მშენებლობაზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან, როგორებიცაა Human Right Watch, International Crisis Group, Conciliation Resources. ამ უკანასკნელებს საქართველოში წლების მანძილზე მომუშავე თანამშრომლები ყავთ და ბუნებრივია, რომ მსოფლმხედველობრივი, ნორმატივისტული თუ უბრალოდ, ადამიანური გადმოსახედიდან, მათ ბევრი რამ აშფოთებთ გარდამავალ სტადიაში მყოფ ქვეყანაში. მაგრამ ისეთი პუბლიკაციები, როგორიც დაიბეჭდა Harpers Magazine-ში, სააკაშვილის სანინაღმდეგო პოლიტიკური შეკვეთის შესრულების ეჭვს აღძრავდა. სტატიის ავტორი, Ken Silverstein წერს, რომ საქართველო ბუშის ადმინისტრაციისაგან იღებს ჩუმ თანხმობას ადამიანის უფლებების დარღვევაზე, რომ გიორგაძის ერთერთ მომხრეს, რომლის სასამართლოც მიმდინარეობს, სამი შვილი ყავს, პოლიტიკური ოპოზიციის წევრია და რომ მისი ამერიკელი ადვოკატის Melinda Safara-ს განცხადებით, სააკაშვილის ხელისუფლებას არ უნდა ამ სასამართლოს განსაჯაროება, რადგან არც ეს ადამიანი და არც სხვა 11 დაპატიმრებული არ არიან დამნაშავენი. სტატიის ბოლოს აღნიშნულია, რომ სააკაშვილის მთავრობის ლობისტები აშშ-ში არის დონალდ რამსფელდის ყოფილი მრჩეველი Randy Scheunemann. Harpers Magazine, July 10, 2007

¹⁷⁶ გაზ. 24 საათი 1 აპრილი, 2007

¹⁷⁷ საკუთარი შთაბეჭდილებით შემიძლია ვთქვა, რომ თოქ შოუების აუდიტორია, რომელიც სტუდიაში, სტუმრებთან ერთად იჯდა, როგორც წესი, ოპოზიციური განწყობის იყო. წამყვანი კი სკანდალის პროვოცირებაზე უფრო იყო ორიენტირებული, ვიდრე განსახილველი საკითხის არსში ჩანვდომაზე. იმედის პოპულარულ ყოველკვირეულ გადაცემა „დროებას“ ასევე ხშირად გამოარჩევდა მართლმადიდებელი ეკლესიისადმი ბრმა მიმდობლობის პროპაგანდა.

სააკაშვილის პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლები თვლიდნენ და თვლიან, რომ 2003 წლის რევოლუციის დროს და შემდეგ პატარკაციშვილი ცდილობდა ახალ ლიდერებთან დაახლოვებას და საკუთარი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური ამბიციებისათვის იმდევარი გარემოს ფორმირებას, როგორც ოლიგარქებს ელცინის რუსეთში ქონდათ. მინიმუმ, ეს ნიშნავდა ფავორიტიზმს და მონოპოლიურ გავლენას ეკონომიკის ამა თუ იმ სექტორზე. სააკაშვილის ოპოზიციის მტკიცებით, არც ახალი ხელისუფლება აღმოჩნდა შეუვალი გამჭვირვალეობას მოკლებული ბიზნეს-გარიგებებისათვის. მაგრამ პატარკაციშვილის მათა, ამბიციები და მისი წარსული წინააღმდეგობაში მოდიოდა სააკაშვილის გეგმებთან სახელმწიფოს გაძლიერებისა და დასავლეთთან პოლიტიკური ინტეგრაციის თაობაზე. შემთხვევითი არაა, რომ პატარკაციშვილის ოფიციალური პოლიტიკური დებიუტი, რომელიც საბოლოოდ 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბრის კრიზისისას შედგა, გამოირჩეოდა პასაჟებით რუსეთის სი-ახლოვის და ამერიკის სიმორის შესახებ.

როგორც ითქვა, პატარკაციშვილის ოპოზიციურ სტრატეგიაში მთავარ როლს თამაშობდა აპელირება კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებათა პრინციპებით. მაგრამ მას მერე, რაც 2007 წლის 7 ნოემბერს ხელისუფლებამ რამდენიმე დღიან საპროტესტო გამოსვლებს პოლიციის სპეცრაზმები დაუპირისპირა, საქმე ხელჩართულ ბრძოლებამდე, „იმედის“ დახურვამდე და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე მივიდა, შეიცვალა, უფრო სწორად, გამოაშკარავდა პატარკაციშვილის ნამდვილი გეგმები. საქმე მხოლოდ იმაში არაა, რომ პატარკაციშვილმა თავად გადაწყვიტა პრეზიდენტობისათვის ბრძოლა ვადამდელ საპრეზიდენტო არჩევნებზე, რომელიც პოლიტიკურ კრიზისში გადაზრდილი არეულობის განსამუხტავად დანიშნა სააკაშვილმა. მთავარი იყო ქართული სპეცსამსახურების მიერ გაკეთებული ფარული ჩანაწერები, რომელთა შინაარსი პატარკაციშვილსაც არ უარუყვია. ჩანაწერების თანახმად, ეს უკანასკნელი მზად იყო დაეფინანსებინა არჩევნების გაყალბების ინსცენირება, მასობრივი გამოსვლები და შინაგან საქმეთა მინისტრის განეიტრალება – არსებითად ანტიკონსტიტუციური გადატრიალება ქვეყანაში.

ამდენად, იკვეთებოდა, რომ ხელისუფლების მძაფრი კრიტიკის ფონზე სრულიად არადემოკრატიული ძალები ქმნიდნენ თავად სახელმწიფო უსაფრთხოების სერიოზულ პრობლემას. მაგრამ ნათქვამი არ ნიშნავს, რომ რევოლუციური ხელისუფლების კრიტიკას არანაირი საფუძველი არ გააჩნდა. ნოემბრის აქციებზე მოსულ ადამიანთა სიმრავლე და თავად 7 ნოემბერს პოლიციის მხრიდან ძალის გადამეტების დოკუმენტირებული ფაქტები მეტყველებს,¹⁷⁸ რომ როგორც ზოგადად პოლიტიკურ-სამართლებრივ რეფორმებში, ისე უსაფრთხოების სექტორში მიმდინარე პროცესებში იყო ხარვეზები, შეცდომები თუ გადაცდომები. მნიშვნელოვანწილად, პრობლემების მიზეზი ახალგაზრდა ქვეყნის გამოუცდელი ხელისუფლების დილემურ მდგომარეობაში აღმოჩენა იყო.

როგორც ზემოთ ითქვა, ხელისუფლების ერთ უმთავრეს, ეროვნული უსაფრთხოების ლოგიკიდან მომდინარე ამოცანას ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებული კონფლიქტების გადანყვეტა წარმოადგენდა. მას მერე, რაც 2004 წლის გაზაფხულზე ვარდების რევოლუციამ აჭარის ავტონომიაშიც შეაღწია, რევოლუციურ ხელისუფლებას ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე კონტროლის აღდგენის იმედიც გაუჩნდა. მაგრამ აჭარისაგან განსხვავებით, სამხრეთ ოსეთი წარმოადგენდა კონფლიქტის ზონას, რომლის დიდ ნაწილს სეპარატისტული დე-ფაქტო ხელისუფლება აკონტროლებდა. იგი ეყრდნობოდა ოსურ ეთნიკურ ნაციონალიზმს და რუსეთის სამშვიდობო ძალებითაც იყო დაცული. სააკაშვილის ლოგიკური სურვილი იყო არა მხოლოდ კონფლიქტის უსწრაფესი გადანყვეტა საერთაშორისო სამართლით აღიარებულ ფარგლებში ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენით, არამედ ბრძოლა კონფლიქტის ზონიდან შემომავალ კონტრაბანდასთან და ქართულ-ოსური მოლაპარაკებების ფორმატის შეცვლა. ეს უკანასკნელი თბილისიდან აღიქმებოდა, როგორც „სამი ერთის წინააღმდეგ“ (ამ ფორმატით შექმნილ საკოორდინაციო კომისიაში შედიოდნენ რუსეთის ფედერაციის, რუსეთის ფედერაციის ჩრდილოეთ ოსეთის – ალანის ავტონომიის და სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომლებიც, როგორც წესი, ერთიანი ფრონტით გამოდიოდნენ საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლის წინააღმდეგ დ.დ.), ეუთოს წარმომადგენელთა არც თუ ეფექტური თანდასწრებით.

¹⁷⁸ იხ. *Crossing the Line, Georgias Violent Dispersal of Protestors and Raid on Imedi TV*, Human Rights Watch, Volume 19, No 8 (D), December 2007

სამწუხაროდ, ამ მცდელობებს დაძაბულობის ესკალაცია მოჰყვა. 2006 წელს თბილისმა ახალი და, არსებითად, იმედის მომცემი ნაბიჯი გადადგა – კონფლიქტის ზონაში შეიქმნა დროებითი ადმინისტრაცია. მის ხელმძღვანელად დაინიშნა სეპარატისტული დე-ფაქტო მთავრობის ყოფილი წევრი და გამოცხადდა, რომ სპეციალური სახელმწიფო კომისია იმუშავებდა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიის აღდგენის პრინციპებზე. მაგრამ უნდობლობა და დაძაბულობა არ შემცირდა.

ექვგვარეშა, რომ დაძაბულობის არსებითი მიზეზი თავად სეპარატისტული მთავრობის არსებობა და უკომპრომისობა იყო. უკომპრომისობას ხელს უწყობდა რუსეთის სახელისუფლებო თუ ბიზნეს-სტრუქტურებიდან მიღებული პოლიტიკური და მატერიალური მხარდაჭერა. მაგრამ გარდა ამ პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორებისა, კონფლიქტის მდგრადობაში მნიშვნელოვანი იყო ქართული და ოსური ნაციონალიზმების ურთიერთნამეჭვებელი დინამიკა, რასაც ვერ თუ არ ითვალისწინებდა თბილისი. იგივე კონტრაბანდის და რუსული პასპორტებით კონფლიქტის ზონიდან თბილისისაკენ უვიზოდ გადაადგილების აღკვეთის პრაქტიკა დაკავშირებული იყო მრავალი რიგითი ადამიანის ცხოვრების დონისა და ხარისხის შელახვასთან, რასაც მინიმუმ, აკლდა აღკვეთის ღონისძიებათა პროპორციულობის და ადექვატურობის დასაბუთება.¹⁷⁹

ნაციონალიზმი, შეწყვილებული სეპარატისტული ხელისუფლების ფინანსურ და პროპაგანდასტულ შესაძლებლობებთან, ათასობით ოს ახალგაზრდას უბიძგებდა იარაღისა და სანგრებისაკენ. ამას ვერ ანეიტრალებდა კონფლიქტის ზონის ქართულ ნაწილში შექმნილი დროებითი ადმინისტრაცია და სეპარატისტების იგნორირებისა და იზოლირების მცდელობა, რასაც სააკაშვილის მთავრობა 2004-2007 წლებში ახორციელებდა. სააკაშვილის სასარგებლოდ უნდა ითქვას, რომ, შევარდნაძისაგან განსხვავებით, მან აქცენტი სამოქალაქო ერის მშენებლობაზე გააკეთა. „იმათთვის, ვისაც სძულთ ოსი, მე ვიქნები ოსი“ არაერთხელ განაცხადა საქართველოს პრეზიდენტმა. მაგრამ კონფლიქტების რეგულირების მისეული ტაქტიკა იწვევდა ზოგიერთი დასავლელი პოლიტიკოსისა და ანალიტიკოსის კრიტიკას, რომელნიც საქართველოს ხელისუფლებას ურჩევდნენ კომუნიკაციის გაუმჯობესებას არა მხოლოდ ლოიალურ დროებით ადმინისტრაციასთან, არამედ სეპარატისტულ რეჟიმთანაც. აღინიშნებოდა ისიც, რომ საქართველოს ხელისუფლება აჩვენებდა მხოლოდ ნაწილობრივ მზაობას, აეღო პასუხისმგებლობა წარსულში ჩადენილ უსამართლობებზე.¹⁸⁰

2004-2007 წლებმა დამატებითი დაძაბულობა მოიტანა ქართულ-აფხაზურ ურთიერთობებშიც და მიზეზები იგივე იყო; საქართველოს ხელისუფლება ცდილობდა „გაყინული“, არსებითად კი ჩიხური ვითარების შეცვლას. ეს იწვევდა სტატუს ქვითი ბევრად უფრო კმაყოფილი, როგორც აფხაზური, ისე რუსული მხარის გაღიზიანებას. აქაც, ისევე როგორც სამხრეთ ოსეთის შემთხვევაში, თბილისის სრულიად ლოგიკურ სურვილებს უპირისპირდებოდა არა მხოლოდ აფხაზური ელიტის, არამედ ქართული, აფხაზური და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერესი. ამ უკანასკნელთ გაუჭირდათ ნდობის მშენებლობაზე ორიენტირებული პროექტების განხორციელება. საქართველოს მთავრობა მსგავს აქტივობებს უეფექტოდ მიიჩნევდა და არც თუ უსაფუძვლოდ. მაგრამ სააკაშვილის ხელისუფლების სკეფსისი მშვიდობის კულტურის გავრცელებით დაკავებული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ჯგუფების მიმართ არ იყო დაზღვეული „ნაბან წყალს ბავშვის გადაყოლების“ ელფერისაგან.¹⁸¹ ყოველ შემთხვევაში, საერთაშორისო დიპლომატიური წრეები გამოთქვამდნენ უკმაყოფილებას როგორც ქართულ-ოსური, ისე ქართულ-აფხაზური დიალოგის შესუსტების გამო. მათვე აშფოთებდათ ქართული არმიის მშენებლობის მეტად ინტენსიური პროცესი, რომელიც დიალოგში არსებული შეფერხებების პარალელურად მიმდინარეობდა.

რეგულაციური მთავრობების სარისკო მახასიათებელი იყო და არის არაფორმალური გუნდურობა, დემოკრატიული ჩართულობის, ანგარიშგების თუ შეკავება-განწონასწორების პრინციპების შესუსტება. ვერც სააკაშვილის მმართველობა ასცდა ამ პრობლემებს. ხელისუფლების ცალკეული შტოების წარმომადგენელთა არაფორმალური ალიანსები ერთმანეთ-

¹⁷⁹ *The Kekhvis Lesson – With Unaided Eye*, Davit Darchiashvili, Newsp. 24 Hours, 5 November, 2004

¹⁸⁰ *Georgias South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly*, ICG Policy report, 7 June, 2007

¹⁸¹ წლების მანძილზე დასავლური ფონდების დახმარებით განხორციელებად სახალხო დიპლომატიის თუ არაოფიციალური დიალოგის ხელშეწყობ პროექტებს არ მოჰყოლია რაიმე ხელშესახები შედეგი მხარეთა პოზიციების დაახლოვების თვალსაზრისით. მაგრამ მსგავსი პროექტები ქართულ და აფხაზურ საზოგადოებებს უერთიანობის და სტერეოტიპების წგრევის საშუალებას უქმნიდა.

ში თუ საზოგადოების გავლენიან ჯგუფებთან, რაც პოლიტიკაზე, განსაკუთრებით უსაფრთხოების სფეროზე ახდენს გავლენას, არც სტაბილური ლიბერალური დემოკრატიებისათვისაა მთლად უცხო.¹⁸² მაგრამ ახალგაზრდა დემოკრატიებისა თუ დემოკრატიაზე გარდამავალი ქვეყნებისათვის, სადაც ინსტიტუტები მყიფეა და პოლიტიკური კულტურა ავტორიტარულ-კლანური წარსულის გავლენების ქვეშაა, ძალაუფლების მქონე ადამიანთა არაფორმალური კავშირები, ისევე როგორც პროცედურებისა და ანგარიშგების მექანიზმთა დაუხვეწაობა კანონის უზენაესობის შელახვის მეტ საფრთხეს შეიცავს.

ხელისუფლება უპირველეს ამოცანად მიიჩნევდა მტკიცე უსაფრთხოების სწრაფ განხორციელებას – იქნებოდა ეს პრივატიზაცია, სამართალდაცვის, უსაფრთხოებისა და განათლების სექტორების მოდერნიზაცია თუ ვითარების შეცვლა კონფლიქტების ზონებში. ამასთან, გადაუდებელ ამოცანად იქნა მიჩნეული კავშირების განმტკიცება სტრატეგიულ პარტნიორებთან – კერძოდ უკრაინასთან – და ინფრასტრუქტურის (გზები, შენობა-ნაგებობები) რეაბილიტაცია. ბუნებრივია, რომ ყოველივე ეს დაკავშირებული იყო საბიუჯეტო თანხების განკარგვასთან და თანაც ისე, რომ პოლიტიკისა თუ ხარჯების დაგეგმვის დიდი ტრადიცია არ არსებობდა – რევოლუციამდე ქვეყნის ბიუჯეტი მუდმივად განიცდიდა სექცესტრებს შემოსავლების ნაწილის ვერშესრულების ფონზე. ამ მხრივ ვითარება 2004 წლიდან კარდინალურად შეიცვალა. მაგრამ სწორედ გაზრდილი შემოსავლების ხარჯვაში, კერძოდ კი პრეზიდენტის და მთავრობის სპეციალური სარეზერვო ფონდების განკარგვაში ხედავდნენ ერთგვარ რევოლუციურ დაუდევრობას მონიტორინგით დაკავებული სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები.¹⁸³

ბუნებრივია, რომ მთავრობა არ ეთანხმებოდა ასეთ შეფასებებს და არც მონიტორინგის დასკვნები შეიძლებოდა ყოფილიყო თავისთავად უზადო. მაგრამ მოგვიანებით პარლამენტმა სარეზერვო ფონდების განკარგვის წესის განმსაზღვრელი კანონმდებლობა შეცვალა, რითაც ირიბად აღიარა მანამდე კანონთან შეუსაბამო ხარჯვების არსებობის შესაძლებლობა და გაიიოლა დაუგეგმავი ხარჯების განწევა სამომავლოდ.¹⁸⁴

პრეზიდენტის და სამთავრობო სარეზერვო ფონდების არასამთავრობო მონიტორინგის ანგარიშში აღნიშნულია ისიც, რომ განეული ხარჯების ნაწილი საიდუმლოა და საჯარო ანგარიშგებას არ ექვემდებარება. თავისთავად, ხარჯების კლასიფიკაცია, თუ ის უსაფრთხოების სფეროს ეხება, ტრადიციულ დემოკრატიულ ქვეყნებშიც მოქმედებს. მაგრამ საქართველოში წლების მანძილზე ამ საკითხიც გადაწყვეტაშიც დილემა იჩენდა თავს. ოფიციალური განმარტებებით, მთელი რიგი სამხედრო დანიშნულების შესყიდვები ნორმალურ ვითარებაში შეიძლებოდა უფრო გამჭვირვალედ განხორციელებულიყო. მაგრამ საქართველოს ბოლო დრომდე ქონდა შეზღუდვები იარაღის დასავლურ ბაზრებზე, პოსტ-საბჭოთა სივრცეზე კი არაკეთილგანწყობილ რუსეთს შეეძლო საქართველოს სამხედრო-სავაჭრო გარიგებების ჩაშლა. შესაბამისად, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო არ თვლიდა მიზანშეწონილად მთელი რიგი შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის წინასწარ გამჟღავნებას.

პარალელურად თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობა ხშირად ახორციელებდა არასამხედრო შესყიდვებს (მშენებლობა, ტანსაცმლითა თუ საკვებით მომარაგება და ა.შ.) ღია და გამჭვირვალე ტენდერების გარეშე, იყენებდა რა ფორს მაჟორის, ანუ გარემოებათა გამო

¹⁸² Robert A. Heineman, *Political Science: An Introduction*, The McGraw-Hill Companies, Inc. 1996, p. 106-107

¹⁸³ ერთერთი ასეთი ფინანსური მონიტორინგის ავტორები მიიჩნევდნენ, რომ 2004 წელს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან განეული ხარჯების 70% არამიზნობრივი იყო. იხ. საქართველოს მთავრობა თაყარა მზის ქვეშ, შემავამებელი ანგარიში #4, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი 2006 წელი

¹⁸⁴ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონის თავდაპირველ ვარიანტში ეწერა, რომ პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი იქმნება ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფების დროს სახსრების გამოსაყოფად და სხვა გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო ვალდებულებებისათვის (მუხლი 13). მოგვიანებით „გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო ვალდებულებები“ შეიცვალა ფორმულირებით „სხვა გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო გადასახდელები“. შეიძლება დავა არის თუ არ არის ცალსახა კანონდარღვევა პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან 2005 წელს რამოდენიმე ქვეყანაში პარლამენტართა ვიზიტის და უკრაინის დედაქალაქში საქართველოს დღეების დაფინანსება, როგორც ამას მონიტორინგის ავტორები ცალსახად თვლიან. თუმცა უდავოა, რომ მოგვიანებით მიღებული ფორმულირებით მსგავსი ხარჯების გაღება უფრო ახსნადი ხდება. მონიტორინგის ანგარიშის ავტორები ასევე აღნიშნავენ, რომ პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან მეტი იხარჯებოდა, ვიდრე ამ ფონდებისათვის ბიუჯეტიდან იყო გამოყოფილი. მოგვიანებით კი ხდებოდა ამ ხარჯების გადანაწილება სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვადასხვა ასიგნებებში. (საქართველოს მთავრობა თაყარა მზის ქვეშ, შემავამებელი ანგარიში #4, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი 2006 წელი გ 7)

შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების საჭიროების არგუმენტს. როგორც მოგვიანებით, თავდაცვის მინისტრის პოსტიდან ირაკლი ოქრუაშვილის წასვლის შემდეგ გაირკვა, ამ არგუმენტებს აკლდა დასაბუთება და ადგილი შეიძლება ქონოდა კანონდარღვევებს და კორუფციულ გარიგებებს.¹⁸⁵

კანონდარღვევის ან კორუფციის ეჭვებს გამოძიებით სჭირდება დადგენა ან უარყოფა და აღსანიშნავია, რომ პროკურატურა 2004-2007 წლებში ამ მიმართულებით საკმაოდ იყო გააქტიურებული. მაგრამ პარალელურად პრესაში ჩნდებოდა ცნობები, რომელნიც გადაწყვეტილების მიღების და კონკრეტული ღონისძიებების გატარების გაუმჭვირვალე და ფუნქციების აღრევით გამორჩეული პრაქტიკის გამძლეობაზე მიუთითებდა, დასაბუთებული განმარტებები სახელმწიფოს მხრიდან კი იგვიანებდა. ასე მაგალითად, პრესით გახდა ცნობილი, რომ 2005-2006 წლებში თბილისის მერიას 150 მილიონი ლარი ქონდა ათვისებული გრიფით „საიდუმლო“. მიუხედავად იმისა, რომ საკამათოა მუნიციპალიტეტის მასშტაბური მიმართება სახელმწიფო საიდუმლოებებთან, მერიის წარმომადგენლები აცხადებდნენ, რომ შესაბამის მონაცემთა „გასაიდუმლოება“ აიხსნებოდა ქალაქში ისეთი მაგისტრალის არსებობით, „რომელშიც ყველას ჩახედვა არ შეუძლია“. ზოგ შემთხვევაში ეს არის სამხედრო მნიშვნელობის ან სხვა კატეგორიის საიდუმლო.¹⁸⁶

პიროვნული ურთიერთობები და გუნდურობის განცდა, რაც რევოლუციური ხელისუფლებისათვის განსაკუთრებითაა დამახასიათებელი, რიგ შემთხვევებში წინააღმდეგობაში მოდიოდა თანამდებობათა თუ ხელისუფლების შტოთა ფუნქციური დანაწილების პრინციპთან. 2004 წლიდან ოპოზიცია საუბრობდა ე.წ. ღამის მთავრობის არსებობაზე, რომელიც პრეზიდენტის ნდობით აღჭურვილი რამოდენიმე პირისაგან შედგებოდა და ყველა სტრატეგიული გადაწყვეტილების ავტორი იყო. შესაბამისად, ხელისუფლების ოპონენტთა აზრით, რიგი მინისტრები თუ პარლამენტართა უმეტესობა, რომელიც ზემოთნახსენებ წრეში არ შედიოდა, სტატისტიკის როლს ასრულებდნენ. როგორც პოლიტიკურ ოპოზიციაში, ისე კრიტიკულად განწყობილ არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის მუსირებდა აზრი, რომ ქვეყნის სტრატეგიული კურსის და რეფორმების დღის წესრიგის განმსაზღვრელი იყო ანალიტიკური არასამთავრობო ცენტრი, თავისუფლების ინსტიტუტი და მისგან ხელისუფლებაში გადასული რამოდენიმე ადამიანი.

თანამედროვე საქართველოს ისტორიაში თავისუფლების ინსტიტუტის როლის შესწავლა თავისთავად საინტერესოა. ეს ორგანიზაცია მუდამ გამოირჩეოდა პოლიტიკური იდეების გენერირების და ადვოკატირების უნარით. მაგრამ იგი არ ყოფილა ერთადერთი ორგანიზაცია, რომელიც სამოქალაქო სექტორიდან ახდენდა გავლენას ქართულ პოლითეზზე შევარდნაძის პერიოდში, რევოლუციისას თუ რევოლუციის შემდგომ. თანაც თავისუფლების ინსტიტუტთან სხვადასხვა დროს დაკავშირებული ადამიანები 2004-2007 წლებში ურთიერთდაპირისპირებულ პოლიტიკურ ბანაკებში აღმოჩნდნენ. ასევე გადაჭარბებული, უფრო სწორად კი დაუმტკიცებადია ეჭვი სააკაშვილის პრეზიდენტული „ღამის“ მთავრობის ძლევამოსილების შესახებ. უდავოა, რომ რევოლუციის დროს ენერგიითა და ლიდერობის უნარით გამორჩეული ადამიანები, რომლებიც მოგვიანებით ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებში აღმოჩნდნენ, ინარჩუნებდნენ პირად და საქმიან კონტაქტებს როგორც სამუშაო, ისე არასამუშაო საათებში. როგორც აღინიშნა, არც გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები იყო ზედმინევნიტ ზუსტად განერილი თუ დაცული ყოველ კონკრეტულ სფეროსა თუ შემთხვევაში-სათვის. მაგრამ როგორც კანონები, ისე მთავრობის გადაწყვეტილებები, შესაბამისად, პარლამენტის და მინისტრთა კაბინეტის დასტურით თუ იღებდა ლეგიტიმაციას. ხოლო ის, რომ პოლიტიკურ თუ ადმინისტრაციულ ელიტაში კონკრეტული ინდივიდების გავლენა ყოველთვის არაა მათი ოფიციალური თანამდებობის პირდაპირპროპორციული, პოლიტიკის ყავლგაუსვლელი მახასიათებელია.

რა თქმა უნდა, არაფორმალურ კავშირებს, კერძოდ თანამდებობისა და რეალური გავლენის აცდენის შემთხვევებს მოქონდა პრობლემები, რომელიც აისახებოდა უსაფრთხოების სექტორზეც. ასე მაგალითად, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივნის გავლენა გაცილებით მაღალი იყო მაშინ, როდესაც ამ თანამდებობაზე ივანე მერაბიშვილი მუშაობდა, ვიდრე კონსტანტინე კემულარიას დროს. სავარაუდოდ, მდივნის პოზიცია

¹⁸⁵ გაზ. 24 საათი, 8 ივნისი 2007

¹⁸⁶ გაზ. 24 საათი, 19 აპრილი, 2007

კვლავ გაძლიერდება ამ თანამდებობაზე ყოფილი განათლების და მეცნიერების მინისტრის, ალექსანდრე ლომაიას დანიშვნით.¹⁸⁷ როგორც უკვე აღინიშნა, რევოლუციის შემდგომ დაწყებულ მეტად მჭიდრო ურთიერთობა თავდაცვის სამინისტროსა და პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ხელმძღვანელობას შორის, რასაც ახლდა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის საჭირო დისტანციის შემცირების, შესაბამისად კი სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლის შესუსტების რისკი. ვითარებას ისიც ართულებდა, რომ ე.წ. ნდობის ჯგუფში, რომელიც კომიტეტის ფარგლებში იქმნებოდა საიდუმლო ხარჯების გასაკონტროლებლად, არ შედიოდა პოლიტიკური ოპოზიციის წარმომადგენელი.¹⁸⁸ თავდაცვის სფეროზე საკომიტეტო კონტროლის არასრულყოფილების მაგალითია ფაქტი, რომ თავდაცვის მინისტრად ოქრუაშვილის ყოფნის დროს მომხდარი პროცედურული თუ ფინანსური დარღვევები მხოლოდ მისი გადადგომის და ოპოზიციის წასვლის შემდეგ გახმაურდა. ასევე აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებული თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომის ოქმები გამოირჩევა ლაკონურობით, იგვიანებს ინფორმაციის განახლება კომიტეტის მიმდინარე თუ სამომავლო აქტივობების შესახებ.¹⁸⁹

უსაფრთხოების სფეროში გადაუდებელი საჭიროებებისათვის პროცედურების იგნორირების მაგალითად შეიძლება მოყვანილ იქნას 2006 წლის იანვარში პრეზიდენტის მიერ გამოცხადებული რიგგარეშე განწვევა შეიარაღებლ ძალებში. კანონით გათვალისწინებული სამომდგომო განწვევა ერთი თვის დასრულებული იყო, როდესაც პრეზიდენტმა დამატებით 1000 წევრადელის განწვევა მოითხოვა. ზოგიერთი ექსპერტის აზრით, ეს მიუთითებდა როგორც განწვევების არასწორ დაგეგმვაზე, ისე კანონდარღვევაზე: გაუთვალისწინებელ განწვევას ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება სჭირდებოდა, ან შესაბამისი ცვლილება კანონში სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ.¹⁹⁰

ხშირად პოლიტიკური თანამდებობის პირები დაკავებულნი იყვნენ სახელმწიფო აპარატის საშუალო თუ დაბალი დონის საქმეებით, რაც მიკრომენეჯმენტის სახეს იღებდა. მაგალითად, უსაფრთხოების სექტორის და პოლიტიკის ფარგლებში იშვიათობას არ წარმოადგენდა მინისტრთა უშუალო მონაწილეობა სპეციალური ოპერაციების დაგეგმვასა და განხორციელებაში. მაგრამ პროცედურების, თუ ფუნქციების ვერტიკალური და ჰორიზონტალური გამიჯვნის არასრულყოფილება შეიძლებოდა იმდენადვე ყოფილიყო განპირობებული რევოლუციური სისწრაფისათვის მართვის დემოკრატიული ფორმების შეგნებული განირვით, ან/და პერსონალური ძალაუფლების ხიბლით, რამდენადაც საკადრო შიმშილითა და გამოუცდელობით.¹⁹¹

საკადრო პოლიტიკა იყო კიდევ ერთი პრობლემური არე, რომელშიც სააკაშვილის ხელისუფლება ასევე აწყდებოდა დილემას. ეს დილემა პირდაპირ აირეკლებოდა უსაფრთხოების სექტორშიც. ის საკადრო წმენდები, რაც სამართალდაცვით სააგენტოებში განხორციელდა,

¹⁸⁷ ისევე როგორც მერაბიშვილი, ლომაიაც ასოცირდებოდა რევოლუციონერთა ზედაფენასთან, რომელიც პოლიტიკაში სამოქალაქო სექტორიდან მოვიდა, და ქვეყანაში მიმდინარე ფუნდამენტალურ რეფორმებთან.

¹⁸⁸ კომიტეტის წარმომადგენლები არ უარყოფენ, რომ აღნიშნული გარემოება ქმნიდა სისტემური პრობლემის ნიადაგს სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლისა და ეფექტიანი ანგარიშგებისათვის. თუმცა აღნიშნავენ, რომ მიუხედავად აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების წარმომადგენელთა მეგობრობისა თუ თანამოაზრობისა, კომიტეტს თავდაცვის სამინისტროს არაერთი ინიციატივა დაუბლოკია. ნდობის ჯგუფში ოპოზიციის წარმომადგენლის არყოფნა კი საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელთა მხრიდან აიხსნება კონკრეტულ კანდიდატზე შეუთანხმებლობით. კანონმდებლობა დუმს იმის შესახებ, თუ რა უნდა მოხდეს ასეთ შემთხვევაში, რადგან ნდობის ჯგუფის წევრები საპარლამენტო უმრავლესობით აირჩევიან. კონფიდენციალური ინტერვიუები, აგვისტო, 2007

¹⁸⁹ 2007 წლის 27 აგვისტოსათვის ვებ გვერდზე არსებული ბოლო ოქმი 18 მაისის სხდომის იყო. ვებ გვერდზე არ იდო ინფორმაცია მომავალი სხდომების შესახებ.

¹⁹⁰ გაზ. 24 საათი, 24 იანვარი 2006

¹⁹¹ ამით ხსნიდა დეცენტრალიზაციის თუ მმართველობის ყველა რგოლში პროფესიული ინიციატივის ნახალისებლობას და მიკრომენეჯმენტის გარდაუვალობას ხელისუფლების მაღალი რანგის არაერთი წარმომადგენელი. მათ აქცევდათ მოხელეთა საგრძნობი ნაწილის კეთილგანწყობა ლიბერალური რეფორმების მიმართ. (კონფიდენციალური ინტერვიუები, 2007 წლის ივლისი). ადამიანური რესურსის პრობლემას აღნიშნავდა თავის ინტერვიუში რევოლუციური ინტერვიუების ერთერთი წარმმართველი და პრეზიდენტის „პრივატული წრის“ წევრად მიჩნეული გიგა ბოკერია. იხ. გაზ. 24 საათი 20 აპრილი, 2007. სხვათა შორის, ბოკერიას გავლენის გავრცელებაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ იგი არ უჭერდა მხარს ქვეყნის მართვაში შერეული სისტემის დანერგვას 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით და, იმავდროულად, მოითხოვდა სასამართლო სისტემის უფრო რადიკალურ და სწრაფ რეფორმას.

განპირობებული იყო კორუფციასთან ბრძოლის ლოგიკით და. მნიშვნელოვანწილად, იმსახურებდა მონონებას როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო დონეზე.¹⁹² არანაკლებ გამართლებული იყო შევარდნაძის გენერალიტეტის მნიშვნელოვანი ნაწილისაგან რეფორმირებადი შეიარაღებული ძალების გათავისუფლებაც. ყოველივე ამას უდავოდ მოჰყვა კორუფციის საგრძნობი შემცირება – მაგალითისათვის, ხელისუფლების ოპონენტებიც არ საუბრობენ ახალი პოლიციის მასობრივ კორუმპირებულობაზე, რაც შევარდნაძის დროს ჩვეულებრივი მოვლენა იყო. ახალი ხელისუფლების მკაცრი პოლიტიკა მისწვდა არანაკლებ კორუმპირებულად ცნობილ საბაჟო სამსახურსაც.¹⁹³ მაგრამ წმენდებს მოჰყვა შიში დარჩენილთა თუ ახლადმიღებულთა შორის, რაც ხშირად ვერ ბალანსდებოდა პროფესიონალური თავდაჯერებულობით თუ სამსახურში მიღებისა და სამსახურიდან დათხოვის მკაფიო პროცედურებითა და წესებით. ყოველივე ეს აირეკლებოდა კადრების დენადობასა და რიგით სამართალდამცველთა ინიციატივიანობის დაბალ დონეში.¹⁹⁴

მიუხედავად იმისა, რომ სამართალდაცვა-უსაფრთხოების სფეროში არსებითად პირველად დაიწყო თანამშრომელთა აყვანა საკონკურსო წესით, უწყებათა ხელმძღვანელების თუ პოლიტიკური ლიდერების პიროვნულ დამოკიდებულებებს კვლავინდებურად ქონდა გავლენა საკადრო პოლიტიკაზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოირჩეოდა თავდაცვის მინისტრი 2004-2006 წლებში, ირაკლი ოქრუაშვილი, რომელმაც წინამორბედისა და მისივე პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლის, გიორგი ბარამიძის მიერ დანიშნული თითქმის ყველა დეპარტამენტის უფროსი გაათავისუფლა. მისივე ინიცირებული იყო საკადრო წმენდა გენერალურ შტაბშიც.¹⁹⁵ მთლიანობაში, საკადრო წმენდები აშშ-სა და გერმანიაში ნასწავლ არაერთ ოფიცერს შეეხო.

ოქრუაშვილი ყოველივეს ხსნიდა იმით, რომ მას არ აკმაყოფილებდა გათავისუფლებულთა კომპეტენცია და შედეგზე ორიენტირებულობის ხარისხი. მასვე შექონდა ეჭვი ბევრი მათგანის მოტივაციასა და კეთილსინდისიერებაში.¹⁹⁶ შესაძლოა რიგ შემთხვევებში მსგავსი ეჭვები უსაფუძვლო არ ყოფილიყო. ასე მაგალითად, ოქრუაშვილმა გააუქმა თვითნებობით ცნობილი ბატალიონი მონადირე, რომელიც ქართულ-აფხაზური კონფლიქტის ზონაში მდებარე კოდორის ხეობის მაცხოვრებელთაგან იყო დაკომპლექტებული და რომლის დამფუძნებელმა და ხელმძღვანელმა ემზარ კვიციანმა მოგვიანებით დაუმორჩილებლობა გამოაცხადა. მაგრამ ოქრუაშვილი არანაკლები თვითნებობა გამოავლინა, როდესაც ახალ კადრებად სამინისტროში ნაცნობ-მეგობრები მოჰყავდა. საბოლოო ჯამში კი იგი თავად აღმოჩნდა დადანაშაულებული უფლებომოსილებათა გადამეტებასა და თანხების არამიზნობრივად განკარგვაში.

როგორც თავდაცვის, ისე შინაგან საქმეთა სამინისტროებში ბოლო დრომდე არ იყო შემუშავებული ადამიანური რესურსების მართვის მკაფიო წესები, ან, ყოველ შემთხვევაში, საზოგადოებისათვის ნაკლებად იყო ცნობილი თანამშრომელთა კვალიფიკაციის შემოწმების, მათი დანინაურებისა თუ დასჯის ობიექტური კრიტერიუმები. თავდაცვის სამინისტროში უკვე ოქრუაშვილის შემდგომი მინისტრის, კეზერაშვილის დროს დაიწყო ადამიანური რესურსების მართვის დასავლური მოდელის დანერგვა. თუმცა ჯერ კიდევ ნაადრევია საუბარი ამ მეტად კომპლექსურ სფეროში რევოლუციური ინერციისა და სუბიექტივიზმის სრულ დაძლევაზე.¹⁹⁷

სხვათა შორის, ხელმძღვანელობის სუბიექტური ნების გადამწყვეტი როლი კადრების მართვაში, გარკვეულწილად კანონმდებლობითაა გარანტირებული. ეს განსაკუთრებით ეხება უსაფრთხოების სექტორს. კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ ვრცელდება პოლიციის,

¹⁹² იხ. მაგალითად, *Forget the Facelift, Think Overhaul*, I By Marcela Sanchez, Friday, August 3, 2007; washingtonpost.com

¹⁹³ იხ. მაგალითად, „რატომ ლოცულობს მეზაჟე“, გაზ. ახალი ვერსია, 11-12 აპრილი, 2007

¹⁹⁴ იქვე. აგრეთვე კონფიდენციალური ინტერვიუები საბაჟო სამსახურის და პოლიციის წარმომადგენლებთან, აგვისტო 2007

¹⁹⁵ *Defence Reform Poses Crucial Civil Society Test For Georgia*, Tereza Freese, Eurasianet.org, Eurasia Insight, 4/07/05

¹⁹⁶ იქვე, აგრეთვე იხ. გაზ. რეზონანსი, 11 ივლისი, 2005; გაზ. 24 საათი, 17 იანვარი, 2006

¹⁹⁷ ახალი ინიციატივები იწვევება შსს-შიც: მინისტრის მოადგილის განცხადებით, ყველაზე რთულად რეფორმირებად კრიმინალურ პოლიციაში, ისევე როგორც პატრულსა და უბნის ინსპექტორთა სამსახურში, მკვიდრდება დასაწინაურებელ თანამშრომელთა პოლიციის აკადემიაში გადამზადების და მათ ფსიქოლოგიურ მდგრადობასა თუ მენეჯმენტის უნარებზე დაკვირვების პრაქტიკა. მოხსენება შეხვედრაზე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, ბაზალეთი, 15 მარტი, 2008

შეიარაღებული ძალების და სხვა სპეციალური სამსახურების თანამშრომლებზე მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც სპეციალური კანონებით სხვა რამ არაა დადგენილი.¹⁹⁸ სპეციალური კანონმდებლობა კი სწორედ უწყებრივი ხელმძღვანელობის გაზრდილ დისკრეციას აკეთებს აქცენტს. ასე მაგალითად, 2006 წლის 29 დეკემბერს მიღებული კანონი ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ, რომლითაც მოხდა ყოფილი ფინანსური პოლიციის, საბაჟო და საგადასახადო სამსახურების გაერთიანება, ადგენს მოსამსახურეთა მიღებისა და სოციალური გარანტიების მხოლოდ საფუძვლებს. მოსამსახურეთა მიღებისა და სამსახურის გავლის კონკრეტულ წესს კი განსაზღვრავს მინისტრი.¹⁹⁹ იმავე კანონის გარდამავალი და დასკვნითი დებულებებით ნათქვამია, რომ მთელი სამსახურის რეორგანიზაცია, ანუ ფინანსური პოლიციის, საბაჟო და საგადასახადო სამსახურების გაერთიანება, შეიძლება განხორციელდეს როგორც ეტაპობრივად, ისე ერთიანად მინისტრის ბრძანების საფუძველზე და რომ საჭიროების შემთხვევაში ზემოთხსენებული ქვეუწყებების კომპეტენციები ასევე შეიძლება გაიმიჯნოს მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. კანონის ამავე ნაწილში საუბარია იმაზეც, რომ შემოსავლების სამსახურში დანიშნულები ხდება სამსახურის უფროსის ან მინისტრის მიერ და შესაბამისი გადანაწევების მიღებაზე არ ვრცელდება „დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული გადანაწევების მიმართ წაყენებული მოთხოვნა“.²⁰⁰ რეორგანიზაციის შემდეგ, გარდა სამსახურის უფროსისა და მისი მოადგილეებისა, შემოსავლების სამსახურის ყველა ახალი თანამშრომელი უნდა დანიშნულიყო ან 6 თვით, ან მოვალეობის შემსრულებლად.

ამ კანონის მაგალითზე ჩანს, რომ რეფორმების პროცესში იგრძნობოდა რევოლუციური ინოვაციების თანმდევი საკადრო შიმშილი და უნდობლობა, რაც ბოლო დრომდე იწვევდა თანამშრომელთა „სამსახუროებრივი უსაფრთხოების“ ანუ საკადრო სტაბილურობის შესუსტებას. როგორც ითქვა, 2003-2007 წლებში უსაფრთხოების პოლიტიკა ხასიათდებოდა პროცედურების თუ მოქმედი კანონების საკამათოდ თავისუფალი ინტერპრეტირების ნიშნებითაც. ეს თავისთავად აჩენდა კითხვას კანონის უზენაესობის გარანტიების სიმტკიცეზე საქართველოში. მაგრამ ხელისუფლების ოპონენტთა კრიტიკის სიმძიმე კანონდარღვევებსა და ადამიანის უფლებების შელახვასთან დაკავშირებით სააკაშვილის მთავრობის ანტიკრიმინალურ და ანტიკორუფციულ პოლიტიკას ეხებოდა.

ვარდების რევოლუციის შემდგომ უსაფრთხოების და სამართალდაცვის სფეროში ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად იქცა კრიმინალური და კორუფციული ქსელების დანგრევა, ისევე როგორც მათი მკვება და საზოგადოებაში ფართოდ ფეხმოკიდებული სამართლებრივი ნიჰილიზმის აღმოფხვრა. მოენყო არაერთი სპეცოპერაცია. ზოგიერთი მონაცემებით, 2005 წლის განმავლობაში სპეცოპერაციებში დაიღუპა 18 პოლიციელი და 19 დამნაშავე.²⁰¹ პარალელურად, ფინანსური პოლიცია ახორციელებდა გახმაურებულ და მედია საშუალებებით გაშუქებულ რეიდებს კომერციულ ორგანიზაციებში, რომლის ხელმძღვანელები გადასახადთა დამალვაში იყვნენ ეჭვმიტანილნი. ანტიკრიმინალური და ანტიკორუფციული კამპანიის მედია უზრუნველყოფის ფორმა უკვე იყო საკამათო – დაკავებულთა თუ დაზარალებულთა სახეების ტელეეკრანებზე ჩვენების გახშირებულ ფაქტებს ექსპერტები ადამიანის უფლებათა შელახვად მიიჩნევდნენ.

ოპოზიციისა და სამოქალაქო ორგანიზაციათა ნაწილის განსაკუთრებულ გულისხმობას იწვევდა შევარდნაძის დროს დანიშნული ზოგიერთი მოსამართლეს წინააღმდეგ დისციპლინარული დევნის დაწყება უზენაესი სასამართლოსა და იუსტიციის საბჭოს მიერ. საერთაშორისო უფლებადაცვითი ორგანიზაციის, Human Rights Watch-ის 2006 წლის შეფასებაშიც აღინიშნა, რომ დევნის მიზეზი იყო სასამართლოების განმეხდა კორუფციული პრაქტიკისაგან, მაგრამ პროცესი გამოირჩეოდა არასაკმარისი გამჭვირვალობით და პროცესუალური გარანტიების არარსებობით. დევნის დაწყების საბაბს კი ზოგჯერ არა იმდენად ეთიკური თუ დისციპლინარული გადაცდომები, არამედ მოსამართლეთა მიერ კანონების ინტერპრეტაცია წარმოადგენდა.²⁰²

¹⁹⁸ კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 11, პუნქტი 2

¹⁹⁹ კანონი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ, მუხლი 12, 1-2 პუნქტები

²⁰⁰ იქვე, მუხლი 22, პუნქტი 5

²⁰¹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემები, გაზ. რეზონანსი, 1 მაისი, 2006

²⁰² გაზ. ახალი ვერსია 15-16 იანვარი, 2007

ხელისუფლების წარმომადგენლები უარყოფდნენ ამ თუ სხვა ბრალდებებს, აღნიშნავდნენ რა, რომ ხშირად საერთაშორისო უფლებადაცვითი ორგანიზაციები გადაუმოწმებელ ინფორმაციას ეყრდნობოდნენ.²⁰³ ძირითადად, იგივე იყო ხელისუფლების პასუხი ბრალდებებზე, რომ რეფორმირებული სასამართლო პროკურატურაზე გახდა დამოკიდებული და რომ რეფორმირებული სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენლები რიგ შემთხვევებში დაუსჯელად განაგრძობენ ადამიანის უფლებათა შელახვას. მედიის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლები, დაზარალებულთა ადვოკატები და ოჯახის წევრები კი ყურადღებას ამახვილებდნენ ისეთ ფაქტებზე, როგორებიც იყო ქუთაისში 2004 წლის 4 მარტს ჩატარებული სპეცოპერაციისას ფეხმძიმე გოგონას დაღუპვა;²⁰⁴ ოპოზიციურ დეპუტატზე, ვალერი გელაშვილზე განხორციელებული თავდასხმა, რომელიც გამოუძიებელი დარჩა; ახალგაზრდათა დაკავებები იძულებითი ნარკოლოგიური შემოწმების მიზნით.²⁰⁵

გახმაურებული კრიმინალური საქმეებიდან, რომლებშიც პოლიციელთა მიერ ადამიანთა ლიკვიდაციას ქონდა ადგილი, ყველაზე რეზონანსული და მთავრობის იმიჯის შემლახავი აღმოჩნდა რობაქიძის, ვაზაგაშვილის და გირგვლიანის მკვლელობები.²⁰⁶ პირველ ორ შემთხვევაში პოლიცია სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას მოქმედებდა – ერთ შემთხვევაში ადგილი ქონდა საპატრულო რეიდს, მეორე შემთხვევაში – ანტიკრიმინალურ ოპერაციას. გირგვლიანის მკვლელობის გამოძიებამ კი აჩვენა, რომ პოლიციის რამოდენიმე ჩინოსანს მასთან პირადი კონფლიქტი შეემთხვა. რობაქიძის მკვლელობისათვის პატრულის თანამშრომელი პასუხისმგებლობა მიეცა, გირგვლიანის საქმეზე პოლიციის ოთხი თანამშრომელი დაისაჯა. ვაზაგაშვილის გარდაცვალებასთან დაკავშირებით, რომელიც კრიმინალური დაჯგუფების წევრად იქნა მიჩნეული და სპეციალური ოპერაციის მსვლელობისას იქნა მოკლული, სამართალდამცავთაგან არავინ დასჯილა.

სამივე შემთხვევაში არა მხოლოდ ადვოკატები და გარდაცვლილთა ოჯახის წევრები, არამედ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური სპექტრის ნაწილი ხედავდა და ხედავს გამოძიების მიკერძოებას და სასამართლოს მიერ სამართალდამცავი ორგანოების მოთხოვნების უპირობო შესრულებას. ხელისუფლების ოპონენტები საუბრობენ იმაზე, რომ ვაზაგაშვილის ლიკვიდაციისას მისი მხრიდან არ ქონია ადგილი წინააღმდეგობის გაწევას, გირგვლიანის შემთხვევაში ადგილი ქონდა მისი დასჯის შეკვეთას პოლიციის უფრო მაღალი რანგის წარმომადგენლისა თუ წარმომადგენლების მხრიდან, რობაქიძის მკვლელობისათვის კი დაისაჯა მხოლოდ რიგითი პატრული, მაშინ, როცა რობაქიძის უდანაშაულობა იცოდნენ, მაგრამ ამის შესახებ თავის დროზე არ განაცხადეს პოლიციის სხვა თანამშრომლებმაც. გირგვლიანის საქმე და მის შესახებ არსებული აზრთა სხვადასხვაობები აისახა ადამიანის უფლებათა დამცავ საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებშიც.²⁰⁷

ბუნებრივია, როგორც სასამართლო ხელისუფლებას, ისე გამოძიების ორგანოებს ყველა ამ შემთხვევაზე აქვთ მკაფიო პასუხები – საქმეები გამოძიებულია, დამნაშავეები დასჯილი და დაცვის არგუმენტები უსაფუძვლოა.²⁰⁸ ასეთ ვითარებაში, ზედმინვნით გარკვევა, ხელისუფლებისადმი წაყენებული რომელი ბრალდება იყო უსაფუძვლო და რომელი არა, ამ კონკრეტულ საქმეთა დეტალურ ანალიზს საჭიროებს, რაც სცდება წინამდებარე კვლევის ამოცანებს. მაგრამ ერთი რამ უდავოა: ორგანიზებულ დამნაშავეობასთან ბრძოლას ახლდა თვითნებობის სერიოზული შემთხვევები სამართალდამცავთა მხრიდან. ამ შემთხვევების გამოძიების ხარისხი იწვევდა ეჭვს საზოგადოების საგრძნობ ნაწილში. ეჭვს ამძაფრებდა ლოგიკური ვარაუდი, რომ ბევრი მოსამართლე, საკუთარ კომპეტენციაში დაეჭვებისა და/თუ დის-

²⁰³ გაზ. ახალი ვერსია 15-16 იანვარი, 2007

²⁰⁴ გაზ. რეზონანსი, 1 მაისი, 2006

²⁰⁵ გაზ. 24 საათი 23 ივნისი 2006

²⁰⁶ ტერმინში მკვლელობა არ იგულისხმება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული იურიდიული განსაზღვრება, არამედ იგი აღნიშნავს ქმედებისა და მისი შედეგის სოციალურ აღქმას.

²⁰⁷ <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Georgia>

²⁰⁸ მაგალითისათვის, გამოძიება და მასთან ერთად სასამართლო უარყოფს გირგვლიანის საქმეში, კერძოდ პოლიციელთა მიერ, გირგვლიანის მხრიდან შეურაცხყოფელი გამოთქმების გამო, მისი გატაცებისა და ცემის გარემოებებში (რასაც გირგვლიანის გარდაცვალება მოჰყვა შედეგად) როგორც წამების, ისე დანაშაულის ჩამდენთათვის ზემდგომთაგან შესაბამისი ბრძანების გაცემის არგუმენტირებულ სამხილთა არსებობას. იხ. გაზ. 24 საათი, 6 აგვისტო 2007 წელი; აგრეთვე ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილესთან, ზაზა მეიშვილთან, 14 აგვისტო, 2007

ციპლინარული დევნის შიშის გამო, ეცდებოდა მაქსიმალური გულისყურით მოპყრობოდა სახელმწიფოს სახელით მოქმედი პოლიციისა და პროკურატურის არგუმენტებს. ამ უწყებებში კი აუცილებლად ექნებოდათ კორპორატიულობის განცდა, რომელიც სამართალდამცავთა წინააღმდეგ აღძრული საქმეების ძიების პროცესს სუბიექტურ ელფერს შემატებდა. აღსანიშნავია, რომ როგორც სახალხო დამცველი, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციები აღნიშნავდნენ ძალადობის აშკარა ფაქტების თანდათანობით კლებას სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მხრიდან. მაგრამ, იმავდროულად, ისინი გამოთქვამდნენ უკმაყოფილებას ძალადობის შესახებ არსებულ საჩივრებზე რეაგირების ტემპებზე. მათივე აზრით, ძალადობის გამო პასუხისგებაში მიცემული სამართალდამცველების რაოდენობა მეტად მცირე იყო საჩივართა რაოდენობასთან შედარებით. Amnesty International განსაკუთრებით უსვამდა ხაზს 2006 წლის მარტში თბილისის საპყრობილეში მომხდარი არეულობის დროს სპეცრაზმის მხრიდან შესაძლო ძალის გადამეტების ძიების ნელ ტემპებს.²⁰⁹

მოსამართლეთა საგრძნობ ნაწილში დამკვიდრებულ შიშსა თუ თვითცენზურას, რომელსაც საფუძვლები კვალიფიკაციის ნაკლებობასა თუ პროკურატურის ახალი ხელმძღვანელობის რევოლუციურ ენერგიულობაში ქონდა, არ უარყოფდნენ თავად სასამართლო სისტემის წარმომადგენლებიც.²¹⁰ პიროვნული ნების გადამწყვეტ ფაქტორზე ზემოთ უკვე ითქვა. ამ მხრივ აღსანიშნავია არასამთავრობო წრეებში გავრცელებული აზრი, რომ ანტიკრიმინალური ბრძოლის ერთერთი შემოქმედი, გენერალური პროკურორი ზურაბ ადეიშვილი რომ სასამართლო ხელისუფლების სათავეებთან ყოფილიყო, სასამართლო ბევრად ძლიერი იქნებოდა – ამ ადამიანის პიროვნული ენერგიულობიდან და შინაგანი რწმენიდან გამომდინარე.²¹¹ კრიმინალთან და კორუფციასთან უკომპრომისო და გადაუდებელი ბრძოლა აუცილებელი იყო – ამას ითხოვდა საფრთხის მასშტაბები და ადამიანური უსაფრთხოების იმპერატივიც. მაგრამ ბრძოლას მოსდევდა პროცედურული ხარვეზები, კონკრეტულ სამართალდამცავთა არაკომპეტენტურობით თუ მათი შერჩევისას დაშვებული შეცდომებით გამოწვეული ძალის გადამეტების შემთხვევები, სასამართლოს სისუსტე და სამართალდამცავთა კორპორატიულობის გაძლიერება. საბოლოო ჯამში, უსაფრთხოების გადაუდებელი ამოცანების შესრულება ქმნიდა კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულვებელყოფის ნიადაგს და ამაში იყო სააკაშვილის უსაფრთხოების პოლიტიკის ერთერთი მთავარი დილემა.

ვითარების დილემურობა ჩანს იმაშიც, რაც სააკაშვილის რადიკალურ ოპონენტთა ლექსიკით „შერჩევითი სამართალია“. პოლიტიკურ დებატებში აღინიშნება, რომ კორუფციის, ნარკოტიკებით ვაჭრობისა თუ სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულებისათვის ყველას ერთნაირად არ სჯიან და სამართალდამცველთა ყურადღების ძირითადი ობიექტები კრიმინალური ქმედების ჩამდენი ის პირებია, ვინც პოლიტიკურად არაა ლოიალური, ან არაა დაახლოვებული ხელისუფლების წარმომადგენლებთან. ამ ბრალდებებში არის დაუსაბუთებლობაც და უსამართლობაც: ნებისმიერ განაცხადს, რათა იგი გასცდეს პოლიტიკური დებატებისა თუ ჭორების სფეროს, სჭირდება წყალგაყვანილი სამხილები და სასამართლო პროცესი. სხვაგვარად უდანაშაულობის პრეზუმპცია იმის მიუხედავად მოქმედებს, საუბარია ხელისუფლების თუ ოპოზიციის დაახლოვებული პირის კანონგადაცდომაზე. ამავე დროს, 2004-2007 წლებში ხელისუფლების მომხრე არაერთი მაღალი თანამდებობის პირი ან მისი ახლობელი იქნა მიცემული პასუხისგებაში. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ნებისმიერი მსგავსი ბრალდება უყურადღებოდ უნდა დარჩეს სამართალდამცავთა მხრიდან. თანაც ჩანს, შერჩევითობის პრობლემა დანაშაულთან ბრძოლაში ამა თუ იმ ფორმით მაინც ავლენდა თავს. მაგალითისათვის, არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ მიუხედავად სააკაშვილის ხელისუფლების გაზრდილი სიმკაცრისა ნარკოტიკებთან დაკავშირებული დანაშაულის ჩამდენების მიმართ, ზოგიერთი ნარკოდირი დაუსჯელი რჩებოდა. ეს აიხსნებოდა დამნაშავეთა სამყაროზე პოლიციის მხრიდან ოპერატიული კონტროლის საჭიროებებით.²¹² ამავე დროს, მთავრობის ანგარიშგებასა და გამჭვირვალობაში არსებული ხარ-

²⁰⁹ ციხეში მომხდარი არეულობისას იყვნენ დაჭრილები სპეცრაზმელთა შორის და დაიღუპა რამოდენიმე პატიმარი. იქვე, იხილეთ აგრეთვე გაზ. 24 საათი, 27 აპრილი, 2007, 24 საათი, 4 მაისი, 2007

²¹⁰ კონფიდენციალური ინტერვიუ. აგვისტო 2007

²¹¹ კონფიდენციალური საუბრები, სექტემბერი 2007.

²¹² კონფიდენციალური ინტერვიუ, ივნისი, 2007. საინტერესოა შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილის განცხადება კრიმინალურ პოლიციაში არსებული ტრადიციების შესახებ, რომელთა აღმოფხვრას დიდი დრო სჭირდება. ბაზალეთი, 15 მარტი, 2008

ვებები თუ სასამართლო ხელისუფლების ზემოთნახსენები სისუსტე თავისთავად ქმნიდა „შერჩევითი სამართლის“ სისტემურ ნიადაგს.

კიდევ ერთი თემა, რომელშიც ახალი ქართული სახელმწიფოს საფუძვლების მშენებლობის დილემური ბუნება მოსჩანდა, საკუთრების უფლების დაცულობის ხარისხი იყო. ადამიანის უფლებადამცავი ორგანიზაციები აცხადებდნენ, რომ რევოლუციის შემდეგ არაერთხელ დაირღვა საკუთრების უფლება – ხდებოდა კანონით გათვალისწინებული პროცედურების იგნორირებით კერძო შენობების დემონტაჟი, ბინის ორდერების ჩამორთმევა, მიწაზე საკუთრების უფლების გადახედვა. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარის განცხადებით, ამ არასამთავრობო ორგანიზაციამ შეისწავლა თბილისში, ქალაქის საზედამხედველო სამსახურის მიერ განხორციელებული 30-მდე ნაგებობის დემონტაჟის საქმეები და დაასკვნა, რომ ხშირ შემთხვევაში დემონტაჟის საფუძვლებზე მიმანიშნებელი დოკუმენტებიც არ არსებობდა.²¹³ ახალგაზრდა იურისტები ასევე აპროტესტებდნენ ქალაქის მერიის 2007 წლის 20 ივლისის დადგენილებას თბილისის ძველი მთავრობის მიერ 1994-1999 წლებში გაცემული საკუთრების აქტების უკანონოდ გამოცხადებაზე საქმის წარმოების დაწყების შესახებ.

ისევე როგორც ზემოთაღწერილ კრიმინალურ შემთხვევებში, კერძო საკუთრების ხელყოფის ფაქტის დადგენა ობიექტური გამოძიების პრეროგატივაა და არა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისადმი მიძღვნილი ანალიტიკური სტატიის. სააკაშვილის მთავრობა გულწრფელად აღიარებდა კერძო საკუთრების და საბაზრო ეკონომიკის უფლებას, რაც დასტურდება როგორც ლიბერალურ-დემოკრატიულ ქვეყნებთან დაახლოვების ცხადი საგარეო-პოლიტიკური კურსით, ისე მსოფლიო ფინანსური ორგანიზაციების შეფასებებით. მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს ახალგაზრდა იურისტების განცხადებების სრულ უსაფუძვლობას. საპარლამენტო უმრავლესობის ერთერთი ლიდერი, გიგა ბოკერია საკუთრების ჩამორთმევის ფაქტებს წარსული უკანონობის წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში სვამდა, როდესაც აცხადებდა, რომ თბილისსაც და რეგიონებშიც წარსულში ადგილი ქონდა პრივატიზაციას კანონდარღვევებითა და ქრთამების საფასურად. მაგრამ იგი იმასაც ამბობდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში საბუთებით ამის დამტკიცება ძნელდებოდა – იმდენად იყო ამკარად უკანონო გარიგებები ნოტარიალურად თუ სასამართლო გადაწყვეტილებებით დამოწმებული.²¹⁴

თბილისის ყოფილი მერი, ზურაბ ჭიაბერაშვილი განმარტავს, რომ რევოლუციის შემდგომ მთავრობას ქალაქ თბილისში ამკარად საზოგადოებრივი სივრცეების (მაგალითად, სავალი გზები) მონაკვეთებიც კი პრივატიზებული დახვდა, რაც ქალაქის დაგეგმარებას და განვითარებას უქმნიდა პრობლემებს.²¹⁵ ჩანს, უკვე შემდგომი მერის, გიგი უგულავას დროს, ამ პრობლემის „გამარტივებული“ წესით გადაჭრა დაიწყო. ამასთანავე, „თავისუფლდებოდა“ სივრცე უფრო სოლიდური და მდიდარი ინვესტიორებისათვისაც, რომელთაც სერიოზული წვლილის შეტანა შეეძლოთ ქალაქის და საბაზრო ეკონომიკის განვითარებაში. მაგრამ აქაც, ლოგიკური განზრახვები, წარსული უკანონო მემკვიდრეობის გამოსწორების სურვილი წინააღმდეგობაში მოვიდა იმავე კანონიერების პრინციპთან, რაც თავად საბაზრო ეკონომიკისა და ინვესტიციების მოზიდვის საფუძველი უნდა ყოფილიყო. ნიშანდობლივია, რომ საკუთრებაზე გახშირებულ დავებს მოჰყვა მთავრობის გადაწყვეტილება საეჭვო მესაკუთრეთა ამნისტირების შესახებ. უკვე 2007 წლის 4 აგვისტოს კი მერიის ზემოთხსენებული დადგენილებაც გაუქმდა.

კონფლიქტური აღმოჩნდა სააკაშვილის ხელისუფლების ურთიერთობა მედიასთან. ზემოთნახსენებ ზოგიერთ კრიმინალურ საქმეზე კომენტარებისას, სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენელი აღნიშნავდა, რომ თავად პროცესები ნორმალურად წარიმართა, მაგრამ სახელმწიფო ნაგებული რჩებოდა „პიარი“-ის თვალსაზრისით.²¹⁶ საერთოდ, ახალგაზრდა ხელისუფლების აქტიურობის ქუსლს, პირველ რიგში, საზოგადოებასთან და ოპონენტებთან კომუნიკაცია წარმოადგენდა. განსაკუთრებით პრობლემური იყო კომუნიკაცია ძალოვან უწყებებთან. ხელისუფლება ჟურნალისტებისაგან ელოდა მეტ გაგებას, ნაკლებად ზრუნავდა საკუთარი საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების პროფესიონალიზაციაზე. ვითა-

²¹³ გაზ. რეზონანსი, 7 აგვისტო, 2007

²¹⁴ გაზ. 24 საათი, 20 აპრილი, 2007

²¹⁵ ინტერვიუ, თებერვალი, 2008

²¹⁶ კონფიდენციალური ინტერვიუ, აგვისტო, 2007

რების შეცვლა 2006-2007 წლებში დაიწყო. მაგრამ, საბოლოო ჯამში, რეკონსტრუქციის შემდგომ პერიოდს წითელ ზოლად გასდევდა დაპირისპირება ჟურნალისტებსა და ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის. რიგ შემთხვევებში ადგილი ქონდა ჟურნალისტისა და პოლიტიკოსის კონფრონტაციულ პოლემიკას ღია ეთერში თუ ჩხუბს – ეთერის გარეთ. ჟურნალისტებთან შეხლა-შემოხლა განსაკუთრებით პერიფერიებისათვის იყო დამახასიათებელი.

როგორც უკვე ითქვა, განსაკუთრებული დაპირისპირება ბადრი პატარკაციშვილის მფობელობაში მყოფი ტელეკომპანია „იმედის“ ირგვლივ განვითარდა. საუბრობდნენ რა, „იმედის“ გატაცებაზე არა ჭეშმარიტების დადგენით, არამედ ხელისუფლების დისკრედიტაციითა და სკანდალების ხელშეწყობით, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა დაიწყეს იმედის თოქ-შოუების ბოიკოტირება. 2007 წლის 7 ნოემბერს, საპროტესტო დემონსტრაციის წინააღმდეგ განხორციელებული პოლიციური ოპერაციის შემდეგ კი შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეცრაზმმა იმედის შენობა დაიკავა და მისი მაუწყებლობა გათიშა.

გიგა ბოკერია ქართულ მედიას ზეპოლიტიზირებულობას და არაკომპეტენტურობას უკიჟინებდა და მოჰყავდა რიგი მედია საშუალებების მიერ ამა თუ იმ ფაქტზე მოსახლეობის შეცდომაში შეყვანის საინტერესო მაგალითები.²¹⁷ სასამართლოს წარმომადგენლები ჩიოდნენ, რომ მედია არასრულყოფილად გადასცემდა უზენაესი სასამართლოს პრეს-რელიზებს.²¹⁸ რაც შეეხება უშუალოდ „იმედს“, მის თოქ-შოუებში ხშირად ხელოვნურად იქმნებოდა ხელისუფლების წარმომადგენელთათვის წამებთან დაკავშირებული დისბალანსი დამსწრე აუდიტორიაში და თავად თოქ-შოუების სტილი სკანდალის გამოწვევას უფრო უწყობდა ხელს, ვიდრე განსახილველ პრობლემებში გარკვევას.²¹⁹

რაც შეეხება „იმედის“ დახურვას 2007 წლის 7 ნოემბერს, ხელისუფლების წარმომადგენლები მიუთითებდნენ მადესტაბილიზებული და პროვოკაციული განცხადებების გავრცელებაზე ტელეკომპანიის მიერ, რასაც ერთვოდა მისი მფლობელის დადანაშაულება ანტიკონსტიტუციური შეთქმულების ორგანიზებაში. დაუშვებელ განცხადებათა მაგალითად ხელისუფლების წარმომადგენლებს ჰოყავდათ საინფორმაციო გადაცემა „ქრონიკის“ წამყვანის კომენტარი, რომ პოლიციის სპეცრაზმებისაგან თავდასაცავად, ჩანს, არც ეკლესიაში ყოფნაა უსაფრთხო. ხელისუფლების ერთერთი წევრი აცხადებდა, რომ ეს იყო ტელემაყურებელთა რელიგიური გრძნობების პირდაპირი პროვოცირება და ქალაქში დაპირისპირებების გაგრძელების სურვილი.

ხელისუფლების არგუმენტები შეთქმულების არსებობის შესახებ რიგი მტკიცებულებებითაა გამაგრებული.²²⁰ საკმაო საფუძველი არსებობს ტელეკომპანია იმედის პოლიტიკური ანგაჟირებულობის თემის განსახილველად. გარდა თოქ-შოუების და საინფორმაციო გადაცემების მიერ სისტემატურად დახატული აპოკალიპტური სურათებისა, საინტერესოდ მუშაობდა იმედის საინფორმაციო-შემეცნებითი პროგრამა დროება. მას გასდევდა ერთგვარი რელიგიური პათოსი, რომელიც მოდიოდა დისონანსში სააკაშვილის ხელისუფლების ცალკეულ წარმომადგენელთა არარელიგიურ, მართლმადიდებელ ეკლესიასთან პოლემიკაში მყოფ იმიჯთან და მასობრივი მაყურებლის გაცხადებულ თუ ქვეცნობიერ რელიგიურობაზე აპელირებდა. მაგრამ ანგაჟირებულობა შეიძლება დასწამონ პრო-სამთავრობო არხს, რუსთავი 2-ს, რომლის მფლობელებიც და წამყვანი ჟურნალისტებიც სხვადასხვა დროს ხელისუფლე-

²¹⁷ გაზ. 24 საათი 20 აპრილი, 2007

²¹⁸ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილესთან, ზაზა მეიშვილთან, 14 აგვისტო, 2007. ნათქვამის მაგალითად გამოდგება გაზ. რეზონანსის 2007 წლის 7 აგვისტოს ნომერი, რომელიც სახალხო დამცველის კონკრეტულ განცხადებას და მასზე უზენაესი სასამართლოს პრეს-ცენტრის პასუხს ეხება. „რეზონანსის“ მიერ შეკვეცილად გადმოცემულ პასუხში ჩანს, რომ უზენაესი სასამართლოს პრეს-ცენტრი სახალხო დამცველს მიუთითებს კონსტიტუციის კონკრეტულ მუხლს, მაგრამ გაზეთიდან არ ჩანს, რისი თქმა უნდათ ამით პასუხის ავტორებს.

²¹⁹ პირადი მთაბეჭდილებები იმედის თოქ-შოუებში მონაწილეობიდან, 2005-2006 წლები. მას მერე, რაც ხელისუფლებამ ამ თოქ-შოუებში მონაწილეობაზე უარი თქვა და „იმედმა“ ოპოზიციის რუპორის ნიშნები ღიად შეიძინა, ზოგიერთ შემთხვევაში წამყვანები მეტ კეთილგანწყობას ავლენდნენ გადაცემაში „შემთხვევით“ მოხვედრილ იმ ადამიანებთან მიმართებაში, ვისაც ოპოზიციასთან კამათის სურვილი ქონდა. თუმცა მთლიანობაში, შეხედულება, რომ „იმედი“ არა უბრალოდ ნეიტრალური, მაგრამ ოპოზიციურია, ფართოდ იყო გავრცელებული საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ წრეებში. ამას ხელს უწყობდა ტელეკომპანიის მფლობელის პიროვნული დამოკიდებულებებიც მიმდინარე მოვლენების მიმართ.

²²⁰ მთავარი, ამ შემთხვევაში, თავად ბადრი პატარკაციშვილის და მისი თანაპარტიელის, ვალერი გელბახიანის საუბრების ფარული ჩანაწერებია. იხ. წინამდებარე სტატიის მეორე პარაგრაფი სტრატეგიული დისკუსი და უსაფრთხოების პრობლემატიკა საქართველოში – სექტორის დეფინიციის საფუძვლები, გვ 28

ბის წარმომადგენლებთან სიახლოვით იყვნენ ცნობილი. და რაც მთავარია, არგუმენტები იმედის დასახურად, განსაკუთრებით კი დახურვის ფორმა არ აღმოჩნდა დამარწმუნებელი ადამიანის უფლებათა და სიტყვის თავისუფლების სადარაჯოზე მდგომი საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის. 2007 წლის დეკემბერში ბრიუსელში ცასულ ახალ პრემიერ-მინისტრს, ლადო გურგენიძეს ევროსტრუქტურებთან თავის მართლება, ძირითადად „იმედის“ დახურვის გამო უწევდა. ევროპარლამენტის პრეზიდენტი განსაკუთრებით უსვამდა ხაზს მასთან საუბარში, რომ კმაყოფილი იყო „იმედის“ ეთერში დაბრუნების ტაობაზე მიცემული პირობით.²²¹

ხელისუფლებისა და მედიის ურთიერთობის შუქრდილები, ისევე როგორც კერძო საკუთრების დაცვასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა ცდება დისკურსს უსაფრთხოების პოლიტიკისა თუ სექტორის შესახებ. მაგრამ ეს თემები ზოგადად, ქართული სოციალურ-პოლიტიკური სისტემის ისეთ შტრიხებს გვთავაზობს, რომელთაც აქვთ გავლენა სისტემის ყველა კომპონენტზე. ჰანს მორგენტაუ ამბობდა, რომ ქვეყნის ძლიერებას (და, შესაბამისად, უსაფრთხოებას დ.დ.) განსაზღვრავს ისეთი ფაქტორებიც, როგორიცაა ეროვნული მორალი და მთავრობის ხარისხი. ერთი მთავრობის საზოგადოებრივ მხარდაჭერას უკავშირდება, მეორე მთავრობის მიერ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროცესების მართვის უნარს.²²² როგორც უსაფრთხოების სამინაო და საგარეო გარემოს დილემურობის გამო, ისე მთავრობის შეცდომების წყალობით, მედიასთან დაძაბული ურთიერთობა და კერძო საკუთრების შელახვის წინააღმდეგობრივი შემთხვევები შეერწყა სამართალდამცავთაგან ძალის გადამეტების ფაქტებს, რადიკალური საკადრო პოლიტიკით გამოწვეულ სოციალურ ფასს და მოსახლეობაში ხელისუფლებით უკმაყოფილების სერიოზული მუხტი გააჩინა. ეს მუხტი 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში გამოიყენა პოლიტიკურმა ოპოზიციამ, რომელთა რიგებში არც ლიბერალური რეფორმების პრინციპულ მოწინააღმდეგეთა ნაკლებობა იყო. რა თქმა უნდა, ვითარებას განსაკუთრებით დაზავდა უმუშევრობის მაღალი დონე. მაგრამ მასობრივი საპროტესტო გამოსვლებისას ორატორები, ძირითადად, ადამიანის უფლებებისა და ღირსების შელახვის თემებით აპელირებდნენ.

მედიისა და კერძო საკუთრების საკითხები განაპირობებს ადამიანური უსაფრთხოების ხარისხსაც და აქვს მიმართება ე.წ. კარგი მმართველობის დამკვიდრებასთან, რომელიც ანგარიშგების, გამჭვირვალობის, საზოგადოების ჩართულობის ერთობლიობაა. ეს თემები კი, როგორც ნაშრომის შესავალში აღინიშნა, ინტერესდებიან არა მხოლოდ დემოკრატიზაციისა და განვითარების, არამედ უსაფრთხოების საერთაშორისო ინსტიტუტები და ექსპერტებიც. მაგრამ რაც მთავარია, საზოგადოებრივი უკმაყოფილობის სამიში მუხტის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით კი ამით მოსარგებლე და ანტიკონსტიტუციური ჩანაფიქრების მქონე პიროვნებათა გეგმების ჩასაშლელად, ხელისუფლებამ არაპროპორციული ძალა გამოიყენა. ეს კი უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სექტორის რეფორმირების უშუალო თემაა.

შეიძლება დავა იმაზე, თუ რა დოზის იყო ძალის არაპროპორციულობა.²²³ მაგრამ ფაქტია, რომ გარდა სპეციალური და განრთვნილი საპოლიციო ქვედანაყოფებისა, ხელისუფლებამ მომიტინგეებთან დაპირისპირებისას სხვა მიზნებისათვის არსებული ძალოვანი სტრუქტურებიც მოიშველია.²²⁴ ხელისუფლების წარმომადგენელნი ამას საფრთხის სიდიდით, მისი

²²¹ Reuters, december 5, 2007

²²² Hans J. Morgentau, Revised by Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill, Inc. 1993, pp. 149-154

²²³ სახალხო დამცველი თავის ანგარიშში შინაგან საქმეთა მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხს აყენებს და საუბრობს 7 ნომბერს საპროტესტო აქციის დაშლისას რეზინის ტყვიების გამოყენების უკანონოობაზე, სპეციალური ავუსტიკური იარაღის გამოყენების არაადექვატურობაზე, რამოდენიმე შემთხვევაში ცეცხლსასროლი იარაღით დემონსტრანტთა დაჭრის ეჭვზე და ადამიანთა ცემაზე განსაკუთრებული სისასტიკით. იხ. გაზ. რეზონანსი, 18 მარტი 2008 წელი. ხელისუფლების წარმომადგენლები კანონმდებლობას განსხვავებულ ინტერპრეტაციას უკეთებენ და არ მიაჩნიათ რეზინის ტყვიების გამოყენება უკანონოად. ამავე დროს, ხელისუფლება უარყოფს ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების ფაქტებს და ძალის გადამეტებას მხოლოდ ცალკეულ, იზოლირებულ შემთხვევებში ხედავს.

²²⁴ სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაეხმარა თავდაცვის სამინისტრო და სასაზღვრულშულებითი დეპარტამენტი. ოფიციალური პირები ადასტურებენ სასაზღვრულშულებითი დეპარტამენტის სპეციალური რაზმის, ისევე როგორც კრიმინალური პოლიციის თანამშრომელთა მონაწილეობას მომიტინგეთა დაშლაში, მაგრამ აცხადებენ, რომ თავდაცვის სამინისტროს ქვედანაყოფების გამოყენება მოხდა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მერე, გზებზე პატრულირებისათვის და ობიექტთა დასაცავად. პირადი ინტერვიუები, 2007 წლის ნოემბერი.

სასწრაფოდ აღკვეთის საჭიროებით და სპეციალური ქვედანაყოფების არასაკმარისი რაოდენობით ხსნიდნენ. შესაბამისად, სუბიექტური მსჯელობის საკითხია – გამოუცდელმა ხელისუფლებამ მორიგ დილემაში იგრძნო თავი და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის დემოკრატიული სტანდარტები უნებლიედ გადალახა, თუ მისთვის ადამიანის უფლებები პრინციპულადაა მეორადი ღირებულების. გამომდინარე აშშ-სა და ევროკავშირის ქვეყნებთან მეგობრობის გულწრფელი სურვილიდან, რაც სააკაშვილის ხელისუფლების ერთადერთი არჩევანი იყო – რუსეთთან გართულებული ურთიერთობების ფონზე მაინც – პირველი ვარაუდი უფრო დამაჯერებელი ჩანს.

გარდა იმ დილემებისა, რომელზედაც ზემოთ იყო საუბარი და რომელთა სააკაშვილისეული გადაწყვეტა ინვევდა კრიტიკას ქვეყნის შიგნით თუ გარეთ, 2004-2007 წლებში უსაფრთხოების სექტორს წარსულიდან ნაანდერძევი რამოდენიმე სხვა, მნიშვნელოვანწილად სისტემური პრობლემაც გაჰყვა თან. საქმე ეხება სამოქალაქო კონტროლის განმახორციელებელი ინსტიტუტების უფლებათა არასრულყოფილ გამიჯვნას საკანონმდებლო დონეზე, კანონმდებლობის ხშირ ცვლას და მასში ჯერაც არსებულ წინააღმდეგობებს. ამ მხრივ აღსანიშნავია თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრთა ორმაგი დაქვემდებარება – უშუალოდ პრეზიდენტზე, რომელიც იმავდროულად, სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალია, და პრემიერ-მინისტრზე, როგორც მთავრობის კაბინეტის მეთაურზე.²²⁵ ორმაგი დაქვემდებარების პრობლემურობა შერეული პოლიტიკური სისტემების თანდაყოლილ თვისებად შეიძლება ჩაითვალოს. სხვადასხვა დროში და ფორმით, უსაფრთხოების სექტორში სუბორდინაციის პარალელური ხაზების არსებობა არასწორად იყო მიჩნეული სამოქალაქო კონტროლის თვალსაზრისითაც.²²⁶ ამასთან, იგი შეიძლება იყოს აღმასრულებელ-წარმომადგენლობით სახელისუფლებო შტოებს შორის კონფლიქტის ან/და პრაქტიკულ პოლიტიკაში ერთერთი შტოს მიერ მეორეს „დაჩაგვრის“ ნიადაგი. საქართველოს შემთხვევაში, პრემიერ მინისტრის რეალურ უფლებამოსილებას ზღუდავს ის, რომ კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი პრემიერის გვერდის ავლით არის უფლებამოსილი გადააყენოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა მინისტრები და განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხთა განხილვისას (კონსტიტუცია არ აზუსტებს საკითხის განსაკუთრებულობის კრიტერიუმს), თავად უხელმძღვანელოს მთავრობის სხდომებს.

ამ ვითარების პრობლემურ ბუნებაზე მიუთითებდნენ პარლამენტის ზოგიერთი დეპუტატიც, რომელთა თქმით, პრეზიდენტი ფორმალურად აღარაა მთავრობის მეთაური, როგორც ეს შევარდნაძის დროს იყო, მაგრამ შეუძლია მთავრობის სხდომების ხელმძღვანელობა, რიგი მინისტრების დათხოვნა და სამინისტროთა დებულებების დამტკიცება. დეპუტატთა მტკიცებით, პრეზიდენტს შესაბამისად ხელწიფება საკუთარ წარმატებად გამოაცხადოს მთავრობის წარმატებები და აიცილოს პასუხისმგებლობა მთავრობის შეცდომებზე.²²⁷

უსაფრთხოების სექტორის საკანონმდებლო და, იმავდროულად, კონცეფტუალური საფუძვლების ხარვეზებიდან აღსანიშნავია რიგი შეუსაბამოებები ერთის მხრივ კონსტიტუციასა და კანონს „თავდაცვის შესახებ“, მეორეს მხრივ კი ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას, სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვასა და კანონს „სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“ შორის; უკვე აღინიშნა, 2004 წლის 6 თებერვლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს სამხედრო ძალები საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის თანხმობის მიღებამდეც (მაგრამ პარლამენტის სავალდებულო შეტყობინებითა და დადასტურების საჭიროებით 48 საათის განმავლობაში). მაგრამ კანონი თავდაცვის შესახებ საამისოდ ისევ პარლამენტის წინასწარ თანხმობას ითხოვს, როგორც ეს 2004 წლის თებერვლამდე ხდებოდა.²²⁸

ამავე დროს, როგორც ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, ისე სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვა ხაზს უსვამს, რომ სამხედრო ძალები სამოქალაქო ხელისუფლების და-

²²⁵ იხ. აგრეთვე წინამდებარე ნაშრომის მესამე პარაგრაფი „საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რუკა“, გვ. 53-54

²²⁶ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, renewed by Samuel P. Huntington, Twelfth Printing 1995; James Gow and Carole Birch, *Security and Democracy: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe*, Centre for Defence Studies, No 40, 1997

²²⁷ კონფიდენციალური ინტერვიუები, აგვისტო, 2007

²²⁸ კანონი თავდაცვის შესახებ, მუხლი 7, პუნქტი 2.

სახმარებლადაც უნდა გამოიყენებოდეს – იქნება ეს საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაცია, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა თუ მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ აღნიშნავს იმასაც, რომ რეზერვის გამოყენება შეიძლება როგორც საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე სხვა განსაკუთრებული მდგომარეობის (ხაზი ჩემია, დ.დ.) შემთხვევაში.²²⁹ ყოველივე ეს დასავლური სტანდარტია – არმია უნდა ეხმარებოდეს სამოქალაქო ხელისუფლებას მშვიდობიანობის დროსაც. მაგრამ საქართველოს კონსტიტუცია და კანონი თავდაცვის შესახებ სამხედრო ძალებისათვის მხოლოდ შემდეგ დანიშნულებას ცნობს: ქვეყნის დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა და საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება.²³⁰ ამასთან, კანონმდებლობით არაა ნათელი, რა კრიტერიუმებით უნდა შეფასდეს „განსაკუთრებული მდგომარეობა“, რომლის შესახებაც აღნიშნულია კანონში სამხედრო რეზერვის შესახებ; რას შეიძლება აკეთებდეს ამ დროს რეზერვი და საჭიროა თუ არა, ანდა რატომ არაა სავალდებულო ამისათვის პარლამენტის ინფორმირება, როგორც ეს საგანგებო მდგომარეობისას ხდება.

კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის ელფერი აქვს იმ ფაქტსაც, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და იუსტიციის სამინისტროს სასჯელაღსრულებით დეპარტამენტში შეზღუდულად, მაგრამ კვლავ ხდება სამხედრო ვალდებულების მოხდა. კონსტიტუციის 101 მუხლი აღნიშნავს, რომ „საქართველოს დაცვა საქართველოს ყოველი მოქალაქის მოვალეობაა; ქვეყნის დაცვა და სამხედრო ვალდებულების მოხდა საამისო უნარის მქონე ყველა მოქალაქის ვალაა“. ასეთი ფორმულირება ნათლად ვერ პასუხობს კითხვას, არის თუ არა მოქალაქის კონსტიტუციური ვალი შინაგან საქმეთა სამინისტროსა თუ სასჯელაღსრულებითი დეპარტამენტის ობიექტთა დაცვა, რასაც პრაქტიკაში აქვს ადგილი.

უსაფრთხოების სექტორის საკანონმდებლო ბაზის ხარვეზებიდან აღსანიშნავი იყო ისიც, რომ ქართული იურისპრუდენცია ზედმეტად ხისტი აღმოჩნდა თავდაცვის სამინისტროსა და გაერთიანებული სამხედრო შტაბის ფუნქციათა გასამიჯნად.²³¹ მსგავსი გამიჯვნა, რომელიც სრულ სეპარაციას არ გულისხმობს, სასურველია სამხედრო პროფესიონალური ავტონომიის უზრუნველსაყოფად.²³² სამინისტროს წარმომადგენელთა თქმით, შტაბის ავტონომიურობისა და სამინისტროზე დაქვემდებარებულობის ბალანსი პრაქტიკაში ინერგება. გარდა იმისა, რომ შტაბის რეალური ფუნქციები და მისი სტრუქტურა მიზანმიმართულად ემსგავსება ნატოს ქვეყნების ანალოგებს, შტაბის უფროსი იმავდროულად პრეზიდენტის მთავარი სამხედრო მრჩეველია და შტაბის დებულებას ამტკიცებს პრეზიდენტი. თუმცა ქართული კანონმდებლობის თავისებურებათა თანახმად, შტაბი ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უნდა იყოს, ან სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი. კანონი თავდაცვის შესახებ ამ უკანასკნელ სტატუსს აკუთვნებს გაერთიანებულ შტაბს.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორს პრობლემას უქმნიდა როგორც ხელმძღვანელი კადრების ხშირი ცვლილებები, ისე საკანონმდებლო ბაზის მუდმივი კორექტირება. ამ პერიოდში გამოიცვალა თავდაცვის 4 მინისტრი. 2007 წლის შუახანებამდე კანონში „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ შევიდა 20-მდე ცვლილება. ამ მხრივ საინტერესოა, რომ 2004 წლის ოქტომბერში გადანყდა სავალდებულო სამსახურის ვადების დაყვანა წელიწადნახევრიდან 12 თვემდე. 2005 წლის თებერვალში კი ამ ცვლილების მოქმედება 2008 წლის იანვრამდე შეჩერდა და ვადიანი სამსახური კვლავ წელიწადნახევრიანი გახდა.

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის წინაშე მდგომი პრობლემების მიმოხილვა აჩვენებს, რომ რეფორმის პროცესში ჯერაც მრავალი ამოცანაა გადასაწყვეტი. ამავე დროს, პრობლემათა უმეტესობა დილემური ხასიათისაა, რაც გამორიცხავს მათი მარტივი გადაჭ-

²²⁹ კანონი სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ, მუხლი 2, პუნქტი 1

²³⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 98, პუნქტი 2; კანონი თავდაცვის შესახებ, მუხლი 7, პუნქტი 1

²³¹ ასეთია თავდაცვის წარმომადგენელთა შეხედულება. კონფიდენციალური ინტერვიუები, აპრილი, 2007

²³² როგორც სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების თეორიის კლასიკოსი, სამუელ ჰანტინგტონი აღნიშნავდა, საგარეო პოლიტიკაში პოლიტიკოსებმა უნდა თქვან „რა“, სამხედროებმა კი – „როგორ“; ეკონომიკაში სამხედრო ამბობს „რა“, სამოქალაქო კი წყვეტენ „როგორ“. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, renewed by Samuel P. Huntington, Twelfth Printing 1995 p. 342 შესაბამისად, ფუნქციათა მსგავსი გამიჯვნა თავდაცვის სამინისტროსა და უშუალოდ სამხედრო ინსტიტუტების ორგანიზაციულ-ადმინისტრაციულ დიფერენციაციაშიც უნდა აისახებოდეს.

რის შესაძლებლობას. მხოლოდ დემოკრატიის ზოგად პრინციპებზე დაფუძნებული რეკომენდაციები თუ ხელისუფლების პოლიტიკური ნება არაა საკმარისი, რათა უსაფრთხოების სექტორის მართვის საუკეთესო დემოკრატიული პრაქტიკები მყისიერად დაინერგოს გარდამავალ და მრავალი საფრთხისა თუ რისკის წინაშე მდგომ საზოგადოებებში. კლაუზევიცის ცნობილი მაქსიმა, რომ ომში გადამწყვეტია ნისლი და გარემოსა თუ მეტოქის წინააღმდეგობა, რომელიც უზადოდ შესრულებულ გეგმებშიც მუდმივ კორექტივებს ითხოვს, შეიძლება უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესზეც იქნას გადატანილი. სამხედრო სამსახურის ვადების თუ ზოგადად, სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობის ხშირი ცვლა შეიძლება ამითაც აიხსნას. დილემათა სირთულიდანვე გამომდინარე უსაფრთხოების საკითხებში საერთაშორისო მრჩეველთა საბჭოს საბოლოო დასკვნების პოზიტიური და, ერთგვარად ლმობიერი შინაარსიც.²³³ მათში ნათქვამია, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ კარგად გაართვა თავი სექტორის მოდერნიზაციის სტრატეგიული და კონცეფტუალური საფუძვლების შექმნას. მაგრამ მათი იმპლემენტაცია ახლა დაიწყო და გასათვალისწინებელია ტერიტორიული ფრაგმენტაციიდან, ეკონომიკის დონისა და გამოცდილი საჯარო სამსახურების ნაკლებობიდან მომდინარე შეზღუდვები.

საბჭო აფიქსირებდა რეფორმების ხელშემწყობი პოლიტიკური ნების არსებობას, რაც სახელმწიფოებრივ პროცესებში საბოლოო წარმატების მთავარი ფაქტორია. არსებითია ისიც, რომ აღნიშნული დასკვნა 2006 წლის დამდეგს გაკეთდა და მას მერე რეფორმების იმპლემენტაციის კუთხითაც მრავალ სიახლეს ქონდა ადგილი. იზრდებოდა უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენელთა პროფესიონალიზმის დონე და უფლებათა დამცავი ორგანიზაციების რეკომენდაციათა გათვალისწინების უნარიც. აღსანიშნავია, რომ ხელისუფლების ერთერთი ყველაზე მწვავე კრიტიკოსი ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორიდან 2007 წლის აპრილში აღიარებდა, რომ ხელისუფლება აღარ ახორციელებდა „კამპანიურ“ და „სისხლიან“ სპეციალურ ოპერაციებს, რაც, მისი აზრით, საერთაშორისო ორგანიზაციების ზეწოლის შედეგი იყო.²³⁴ მაგრამ როგორც რეფორმების განხორციელების, ისე ადამიანური უსაფრთხოების გარემოს გაუმჯობესების პროცესის ნაკლულ ხასიათზე მიანიშნებდა 2007 წლის ოქტომბერ-ნოემბრის კრიზისული მოვლენები.

უსაფრთხოების პრობლემატიკის სირთულით და დილემურობით შეიძლება აიხსნას, მაგრამ არ და ვერ გამართლდეს იმ რეფორმათა დაუსრულებლობა, რომელთა მიზანი როგორც ეროვნული, ისე ადამიანური უსაფრთხოების დემოკრატიული სტანდარტების დამკვიდრებაა საქართველოში. მაგრამ ამგვარი ახსნის გარეშე ასევე შეუძლებელია იმ სამთავრობო და არასამთავრობო ინსტიტუტების ძალისხმევის ოპტიმიზაცია თუ ჰარმონიზაცია, რომელთაც უსაფრთხოების თემატიკასთან შეხება გააჩნიათ.

²³³ ISAB Report 2006, 15 February 2006

²³⁴ გაზ. ახალი ვერსია, 16-17 აპრილი, 2007

დასკვნა და რეკომენდაციები

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა და, განსაკუთრებით, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა მხოლოდ სახელმწიფოს შიდა საჭიროებებით, ხედვებითა და რესურსებით არ არ განისაზღვრება. სექტორის დემოკრატიზაციაში გარდამავალ ქვეყანათა წარმატება, მნიშვნელოვანწილად, შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და პროგრამებთან ურთიერთობის ინტენსივობითაა განპირობებული. რიგი შეფასებებით, საქართველოს უსაფრთხოების სექტორისა და პოლიტიკის დემოკრატიზაციას ხელს უწყობს ევროკავშირის სიახლოვე და მისი დაინტერესება აღმოსავლეთ მეზობლებისათვის ტექნიკური დახმარების აღმოჩენით.²³⁵

საქართველოს ხელისუფლება, ისევე როგორც პოლიტიკური სპექტრისა და მოსახლეობის დიდი ნაწილი ქვეყნის საგარეო უსაფრთხოებას და პროგრესს სექტორის რეფორმირებაში ჩრდილო ატლანტიკურ ალიანსში ინტეგრაციას უკავშირებს. ალიანსის წევრობა მიიჩნევა როგორც შიდა რეფორმების სტიმულად, ისე მათი შეუქცევადობის გარანტიად. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, რომელიც 2006 წლიდან საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების კონცეფტუალურ და ტექნიკურ ჩარჩოს ქმნის, ასევე აღიქმება უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და, საბოლოო ჯამში ნატოსთან ინტეგრაციის ხელშემწყობ საშუალებად.²³⁶

ქართული უსაფრთხოების თემატიკის განხილვა აგრეთვე წარმოუდგენელია ბათუმიდან და ახალქალაქიდან რუსული ბაზების გაყვანის ვადების თაობაზე 2006 წლის მარტის ბოლოს რუსეთისა და საქართველოს თავდაცვის სამინისტროებს შორის გაფორმებული შეთანხმების გარეშე.²³⁷ დღეისათვის ეს ვადები დაცულია. შესაბამისად, ჯერ კიდევ სტამბულში, 1999 წლის ეუთოს სამიტზე ორ ქვეყანას შორის მიღწეული პრინციპული შეთანხმება, დიდი შეფერხებებით, მაგრამ თითქმის რეალიზებულია.

თუმცა უსაფრთხოების სფეროში რუსულ-ქართულ ურთიერთობებს ახასიათებს ორი უმნიშვნელოვანესი გადაუჭრელი პრობლემა: 1) უთანხმოება საქართველოს კონფლიქტურ ზონებში არსებულ ვითარებაზე, რაც, სხვათა შორის, რუსული ბაზების შესახებ ქართულ-რუსული შეთანხმების დაუსრულებლობის მთავარი მიზეზიცაა;²³⁸ 2) რუსეთის წინააღმდეგობა საქართველოს ევროატლანტიკური მისწრაფებებისადმი. ორივე პრობლემა არა მხოლოდ და არა უბრალოდ საქართველოს წინაშე არსებული საგარეოპოლიტიკური გამოწვევაა, არამედ ისინი უშუალოდ ახდენს გავლენას საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ტემპებზე და პერსპექტივებზე.

საქმე მარტო იმაში არაა, რომ რუსულ-ქართული წინააღმდეგობრიობანი და კონფლიქტების ზონებში არსებული გაურკვევლობა ქართულ უსაფრთხოების სექტორს მუდმივი დაძაბულობის პირობებში ამყოფებს – დაძაბულობა კი რეფორმების ხელშემშლელი გარემოებაა. უფრო საგანგაშო შეიძლება ის იყოს, რომ რუსეთის ხელისუფლების ნეგატიური დამოკიდებულება საქართველოს ჩრდილოატლანტიკური პერსპექტივების მიმართ ნატოს რამოდენიმე ევროპულ წევრზე განსაკუთრებით მოქმედებს. შედეგად, ეს სახელმწიფოები ანგარიშს უწევენ არა იმდენად ნატოში შესვლის მოსურნე ქვეყნის დემოკრატიული რეფორმირების დონეს, არამედ გეოეკონომიკას და გეოპოლიტიკას – არსებითად, ევროპის დამოკი-

²³⁵ *Democratising Security In Transition States*, Eds Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p.37

²³⁶ საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი ევროსტრუქტურების წარმომადგენლებთან საუბარში უსვამდა ხაზს, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ეფექტური განხორციელება გაზრდიდა საქართველოს ნატოში ინტეგრირების შანსებს. შეხვედრა საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრ გ.ბეჟუაშვილსა და სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის წარმომადგენელ პიტერ სემნებისთან European Policy Center, 14 მაისი, 2007, ბრიუსელი, ბელგია

²³⁷ გაზ. 24 საათი 1 აპრილი 2006

²³⁸ ქართული მხარე 1999 წლის სტამბულის შეთანხმებას პრინციპულად შეუსრულებლად თვლის, რადგან გაურკვევლად მიაჩნია აფხაზეთში არსებული გუდაუთის რუსული ბაზის ბედი. რუსეთი უარყოფს ამ ბაზის არსებობას, თვლის რა, რომ მისი ტერიტორია კონფლიქტის ზონაში მიმდინარე სამშვიდობო ოპერაციისათვის გამოიყენება, მაგრამ ვერ და არ უზრუნველყოფს ევროპაში ჩვეულებრივი შეიარაღების შესახებ არსებული ხელშეკრულების ფარგლებში გუდაუთის ბაზის საერთაშორისო მონიტორინგს. აღსანიშნავია, რომ ქართულ-რუსული სტამბულის შეთანხმება ევროპაში ჩვეულებრივი შეიარაღების ხელშეკრულების ნაწილად განიხილება და მისი შეუსრულებლობა იწვევს მთელი ხელშეკრულების რატიფიცირების გადადებას.

დებულებას რუსულ ენერგომატარებლებზე და რუსეთის პოლიტიკური ელიტის რეგიონალურ ამბიციებს.²³⁹

საქართველოს ხელისუფლება ხაზს უსვამს, რომ როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, ისე ნატოსთან თანამშრომლობის ინდივიდუალური პროგრამა ქვეყნის შიდა რეფორმირებისა და დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის განმტკიცებისათვისაა ღირებული. შესაბამისად, თანამშრომლობის ამ ფორმატებს საქართველოსათვის თავისთავადი ღირებულება აქვთ. მაგრამ ნატოსა თუ ევროკავშირის მხრიდან რუსეთის შიშებისადმი განსაკუთრებულ ყურადღებას საქართველოშიც შეიძლება მოსდევდეს ფრუსტრაცია – სპეკულაცია ნატოელთა ორმაგ სტანდარტებზე და ინტერესის დაქვეითება რეფორმების დასავლური (განსაკუთრებით ევროპული) გზამკვლელების ამა თუ იმ ასპექტისადმი.

ძნელი სათქმელია, როგორ გაგრძელდება საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა, თუ რუსეთმა მიაღწია ნატოში საქართველოს ინტეგრაციის პროცესის ხანგრძლივ დაბლოკვას – საგარეოპოლიტიკური გარემოებანი არანაკლები მნიშვნელობისაა რეფორმებისათვის, ვიდრე ქვეყანაში არსებული შიდაპოლიტიკური პრობლემები. მაგრამ ისიც ცხადია, რომ რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ყოველი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი მუდამ დილემურია და, რამდენადაც, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის საბოლოო მიზანი ეროვნული და ადამიანური უსაფრთხოების გაძლიერებაა, მას ალტერნატივა არ გააჩნია.

რეფორმების შეფერხება, რაც არ უნდა მაღალი იყოს მათი სოციალური და პოლიტიკური ფასი, იქნება მთავარი კოზირი საქართველოს ნატოსთან დაახლოვების მოწინააღმდეგეთა ხელში. საბოლოო ჯამში, თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობები გამორიცხავს სუვერენული ქვეყნებისათვის საგარეო არჩევანის უფლების წართმევას და თუ საქართველოს მიერ „საშინაო დავალებები“ წარმატებულად იქნა დაძლეული, საქართველო-ნატოს დაახლოვებაზე დადებული რუსული „ვეტო“ ადრე თუ გვიან გადაილახება.

„საშინაო დავალება“ როგორც უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების გაგრძელება, ისე პროგრესის მიღწევა კონფლიქტების რეგულირებასა და ქვეყნის საერთო დემოკრატიზაციაში. საქართველო ჯერაც რჩება მყიფე პოლიტიკურ სისტემად, რომლის დემოკრატიული განვითარება არაა შეუქცევადი პროცესი. იგი უამრავი საშინაო და საგარეო პოლიტიკური გამოწვევის წინაშე დგას. ამ გამოწვევათა უმეტესობას, როგორც ეს წინა პარაგრაფებში იქნა ნაჩვენები, უსაფრთხოების პრობლემატიკის ელფერი და დილემურობა ახასიათებს. შესაბამისად, უსაფრთხოების ეფექტიანი პოლიტიკა და სექტორის რეფორმირება ქვეყნის დემოკრატიზაციის და, არსებითად, გადარჩენის საწინდარია. მთავარი ამოცანა, რომლის გადაწყვეტასაც უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სექტორის შემდგომი განვითარება უნდა ემსახურებოდეს, ერთის მხრივ უსაფრთხოების, მეორეს მხრივ კი დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის მოთხოვნათა მაქსიმალური ჰარმონიზაციაა. როგორც არაერთხელ ითქვა, 2003-2007 წლებში ამ მხრივ დისბალანსი შეინიშნებოდა, რაც ქმნიდა დემოკრატიასა და ავტორიტარიზმს შორის ზღვარის დარღვევის სისტემურ საფრთხეს.

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ექსპერტები საქართველოს მაგალითს ზომიერად წარმატებულად მიიჩნევენ – აღინიშნება საზედამხებელო მექანიზმთა ფუნქციონირების დანერგვა, სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობა, გამჭვირვალების ზრდის დინამიკა და რეფორმების გაღრმავების ოფიციალური ნება. აღსანიშნავია, რომ ყოფილი დსთს ქვეყნებში მეტნაკლებად მსგავს შეფასებას უკრაინა იმსახურებდა.²⁴⁰ არც ადამიანის უფლებათა დამცავ საერთაშორისო ორგანიზაციებს და ინსტიტუტებს გამოუტანიათ ვერდიქტი, რომ სააკაშვილის ხელისუფლება დიქტატურაა – მიუხედავად მისი პოლიტიკური ოპონენტების ამდაგვარი შეფასებებისა. მაგრამ 2003-2007 წლებში იყო ძალის გადამეტების, ანგარიშგებისა და გამჭვირვალების ნაკლებობის, სახელისუფლო შტოთა დისბალანსის თუ მედიასთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ხელისუფლების დაპირისპირე-

²³⁹ Vladimir Socor, *Hard Debates at NATO on Georgian Membership Action Plan*, Eurasia Daily Monitor, March 11, 2008, Vol 5, Issue 45, The Jamestown Foundation

²⁴⁰ *Democratising Security In Transition States*, Editors Katrin Kinzelbach and Eden Cole, UNDP, 2006, Printed by RENESANS, Slovak Republic, p. 33

ბის შემთხვევები. შესაბამისად, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა თუ საერთოდ, ქვეყნის დემოკრატიზაციის ფარგლებში ხელისუფლების მხრიდან საჭიროა განუხრელი მტკიცება, რომ კანონის უზენაესობის პრინციპიდან გადაცდომები სავალალო გამოწვევები და არა საერთო ტენდენცია.

სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვის დემოკუმენტში თუ უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭოს ანგარიშებში ნათლად წერია, კიდევ რა არის გასაკეთებელი, რათა საქართველოს თავდაცვის და უსაფრთხოების სტრუქტურებმა მეტი მდგრადობა და ნატოს წევრი ქვეყნების ანალოგიურ ინსტიტუტებთან სრული თავსებადობა შეიძინონ. ბევრი რამ, რაც ამ მიმართულებით 2004-2007 წლებში დაიწყო, ჯერაც დანერგვის სტადიაშია – იქნება ეს ადამიანური რესურსების მართვის, დაგეგმვა-პროგრამირების თუ შესყიდვების თანამედროვე სისტემები. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს მთელი სექტორის საზოგადოებასთან ურთიერთობის, კომუნიკაციის სამსახურების არადამაკმაყოფილებელი მუშაობა: ხშირად რეფორმატორული გადანაცვლებები, ისევე როგორც ორგანიზებულ დამნაშავეობასთან და კორუფციასთან ბრძოლის შუქრდილები საზოგადოების განსაკუთრებულ გულისწყრომას იწვევდა არა იმდენად მათი არსის პრინციპული მიუღებლობის, არამედ ამ არსის ვერგაგებისა თუ ვერდანახვის გამო. რა თქმა უნდა, სააკაშვილის ხელისუფლების საკომუნიკაციო სტრატეგიის ნაკლოვანებები ვერ გადაფარავს სასამართლო სისტემის ხარვეზებს – ქართული დემოკრატიის არსობრივ სისუსტეს – რაზეც ნატოს 2006 წლის რიგის სამიტზეც გამახვილდა ყურადღება. მაგრამ ცალკე კვლევას ითხოვს იმის გარკვევა, სად თავდებოდა სიმართლე ქართული მართლმსაჯულების შესახებ, და სად იწყებოდა რეოლუციური ხელისუფლების პოლიტიკურ ოპონენტთა მიერ ცალმხრივად დახატული რეალობა.

არსებითი კითხვა და გაკვეთილიც, რომელიც ქართული უსაფრთხოების სექტორის განვითარების მაგალითიდან ჩანს, შემდეგია: რამდენადაა შესაძლებელი, რომ რევოლუციის შედეგად მოსულმა ხელისუფლებამ გაატაროს ქვეყნის მოდერნიზაციის კურსი, ჩაუყაროს საფუძველი ლიბერალურ დემოკრატიას, დაუპირისპირდეს ქვეყნის წინაშე მდგომ საშინაო და საგარეო საფრთხეებს, მაგრამ, იმავდროულად, არასოდეს გადაღახოს კანონიერების ზღვარი და განუხრელად დაიცვას კარგი მმართველობის – ჩართულობის, გამჭვირვალების, ანგარიშგების – პრინციპები?

პასუხი ამ კითხვაზე და გაკვეთილის არსიც უფრო სუბიექტური აღქმების და გამოვნიების საკითხია, ვიდრე ობიექტური სიზუსტის. ერთი კია, გარდამავალ საზოგადოებებში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ყველა ნორმატიული მოთხოვნის მყისიერი შესრულება შეიძლება ხელისუფლების დაკარგვის საწინდარი გახდეს. შესაბამისად, ასაწონ-დასაწონია, კონკრეტულ ვითარებაში კარგი მმართველობის ცალკეული ნორმატივების ბუკვალური განხორციელება ანტილიბერალური, კრიმინალურ-კორუფციული პრაქტიკების განმტკიცებასა თუ დაბრუნებას ხომ არ შეუწყობს ხელს. სხვათაშორის, ნორმატივიზმის და კონკრეტული სპეციფიკის ურთიერთმორგების სირთულე სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების მკვლევართა ყურადღების მუდმივი სფეროა.²⁴¹

საქართველოს მაგალითი პრაქტიკულად აჩვენებს იმასაც, რომ უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სექტორის საზღვრები ძნელი დასადგენია. თავისთავად, ამას იწვევს უსაფრთხოების გაგების გაფართოება თანამედროვე საერთაშორისო ურთიერთობებში; სამხედრო და საპოლიციო ფუნქციების წინააღმდეგობრივი დაახლოვება. მაგრამ ქართული მაგალითი უფრო შორსმიმავალია: ის, რაც სტაბილურ ლიბერალურ დემოკრატიებში ჩვეულებრივი სამართალდაცვის ან ყოველდღიური პოლიტიკის საკითხია – იქნება ეს კრიმინალთან ბრძოლა, ხელისუფლებისა და მედიის ურთიერთობა თუ საპროტესტო აქციები – გარდამავალ, მყიფე დემოკრატიებში უსაფრთხოებით, ანუ გადარჩენისათვის ბრძოლის ელფერს იძენს. საქმეს ართულებს პოლიტიკური კულტურის თავისებურება – კონფრონტაციულობითა და ნულოვანჯამური თამაშით გამორჩეული ურთიერთობა პოლიტიკურ ოპონენტთა შორის. შესაბამისად, ნებისმიერ საკითხზე მიმდინარე პოლიტიკურ

²⁴¹ ზოგიერთი ავტორი აღნიშნავს იმ ნაპრალს, რომელიც გარდაუვლად არსებობს, ერთის მხრივ, სამხედრო ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის პრინციპების განმსაზღვრელ ნორმატიულ ინსტრუქციებსა და სამართლებრივ ჩარჩოებს და, მეორეს მხრივ, ამ კონტროლის განხორციელების პრაქტიკას შორის. იხ. *Civil-Military Relations in Europe Learning from Crisis and Institutional Change*, Edited by Hans Born, Marina Caparini, Karl W. Haltiner and Jurgen Kuhlmann, Routledge, 2006, p.3-4

პოლემიკას ახლავდა და ახლავს ხოლმე ისეთი, უსაფრთხოების დისკურსისათვის დამახასიათებელი ეპითეტები, როგორიცაა „უცხო ქვეყნის აგენტი“, „მოღალატე“, „დიქტატორი“ თუ „კაცთმოძულე“.

საბოლოოდ ჯამში კი მთავარი პრობლემა, რაც გარდამავალი დემოკრატიების, კერძოდ საქართველოს უსაფრთხოების პოლიტიკასა და სექტორს სტაბილური ლიბერალური დემოკრატიების ანალოგებისაგან გამოარჩევს, ისევ უსაფრთხოებისა და კანონის უზენაესობა/ადამიანის უფლებების წინააღმდეგობრივი ურთიერთმიმართებაა. ეს წინააღმდეგობა ნებისმიერი ქვეყნისათვის იყო და არის დამახასიათებელი. მაგრამ იქ, სადაც დემოკრატიის ნიადაგი და ტრადიცია სუსტია, სადაც ხელისუფლება არჩევნების გზით იშვიათად ან საერთოდ არ შეცვლილა, მუდამ ჩნდება ეჭვი, რომ ადამიანის უფლებათა შევინროვება უსაფრთხოების საჭიროებათა გამო, შეიძლება არა ეროვნულ თუ ადამიანურ, არამედ ხელისუფლების უსაფრთხოებას ემსახურებოდეს. დრაკონთან მეომარი რაინდის დრაკონად გადაქცევის აღმოსავლური იგავია გარდამავალი დემოკრატიების მთავარი საფრთხე. სწორედ მისი არიდების საწინდარია უსაფრთხოების სექტორის საფუძვლიანი რეფორმა. თუმცა, როგორც ითქვა, ამ რეფორმაში უამრავი ობიექტური სირთულეა, ისინი დილემებს წარმოშობს და ნორმატივიზმი არანაკლებია საშიში, ვიდრე უმოქმედობა.

2003 წლის რევოლუციამდე საქართველოს ხელისუფლებას უმოქმედობა გამოარჩევდა. სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციების შესრულება არ შეეძლო. ამიტომაც დასრულდა შევარდნაძის რეჟიმის ისტორია რევოლუციით. სააკაშვილის ხელისუფლებამ თვალი გაუსწორა სახელმწიფოს წინაშე მდგომ არაერთ ამოცანას და ეროვნული უსაფრთხოების სისტემა და პოლიტიკა პრიორიტეტად აქცია. მას არ უარუყვია ადამიანური უსაფრთხოების, როგორც ადამიანის უფლებათა უსაფრთხოებითი ექვივალენტის იმპერატივი; სააკაშვილის მთავრობის „ჯვაროსნული ლაშქრობა“ ორგანიზებული დამნაშავეებისა და, საერთოდ, კრიმინალური კულტურის წინააღმდეგ შეიძლება მიჩნეულ იქნას როგორც ეროვნული, ისე ადამიანური უსაფრთხოების პოლიტიკის ნაწილად. მაგრამ ხელისუფლების ოპონენტები ხშირად აცხადებენ, რომ მოქალაქისათვის არ აქვს მნიშვნელობა, მის უფლებებს კრიმინალი რეკეტირი დაემუქრება თუ ფორმიანი პოლიციელი – მიუთითებენ რა პოლიციელთა მხრიდან ჩადენილი ძალადობის გახმაურებულ ფაქტებზე.

დიქტატურებსა და ავტორიტარული მმართველობის სხვა ფორმებში ადამიანის უფლებათა შემლახავების ვინაობის, წარმომავლობის და მდგომარეობის საკითხი უდავოდ მეორადია. ასეთი რეჟიმებისას ხშირად ორგანიზებული დამნაშავეობაც ხელისუფლების მოკავშირეა. მაგრამ თუ ქვეყანა პოლიტიკურ პლურალიზმს აღიარებს და ადამიანის უფლებათა დამცველ ძირითად ევროატლანტიკურ ინსტიტუტებთან მჭიდროდ თანამშრომლობს, გაცილებით მეტია მოძალადე პოლიციელის თუ მთლიანად სახელმწიფოს წინააღმდეგ ჩივილისა და სამართლის პოვნის შანსი, ვიდრე მაფიასთან დაპირისპირების შემთხვევაში.

2007 წლის 9-10 თებერვალს თბილისში გაიმართა საერთაშორისო ფორუმი „ადამიანური უსაფრთხოების კონფერენცია – ფოკუსი საქართველოზე“. მისი ორგანიზატორები იყვნენ საქართველოს სტრატეგიული და საერთაშორისო კვლევების ფონდი და ლონდონში მოქმედი კავკასიის პოლიტიკის ინსტიტუტი. ფორუმში მონაწილეობას იღებდნენ საქართველოს ხელისუფლების, პოლიტიკური ოპოზიციის და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები. ფორუმს ესწრებოდნენ უსაფრთხოებისა და პოლიტიკის ცნობილი საერთაშორისო ექსპერტები, საქართველოში აკრედიტებული დიპლომატიური კორპუსი. აზრთა ცხოველი გაცვლა-გამოცლის ფონზე საერთაშორისო ექსპერტების მიერ გაკეთებული დასკვნები შეიძლება შემდეგნაირად შეჯამდეს: საქართველოს უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სისტემის დემოკრატიზაციაში არის პროგრესი, მაგრამ ახალი ქართული სახელმწიფო სულ რამდენიმე წლისაა. კანონის უზენაესობის განმტკიცებას დრო უნდა, რაც შეცდომებსა და გადაცდომებს გარდაუვალს ხდის. ზოგადად, მოსახლეობა ახლა უფრო დაცულია სახელმწიფოს მხრიდან, ვიდრე რევოლუციამდე, თუ ნაკლებად? – ასეთი იყო საერთაშორისო ექსპერტთა მიერ ქვეყნის უსაფრთხოებისა და სამართალდაცვის სფეროში მიმდინარე პროცესების შეფასებისათვის შემოთავაზებული ძირითადი კრიტერიუმი. აღინიშნა ისიც, რომ საქართველოში სახელმწიფოს შენება წინ უსწრებს დემოკრატიის შენებას; რომ ადამიანურ უსაფრთხოებაში მიღწეული წარმატებების ფონზე, პრობლემებია სამსახურის უსაფ-

რობების, საკუთრების დაცვის, სოციალური დაცვის და სასამართლოს ეფექტურობის თვალსაზრისით.²⁴²

არსებითად, ამ ფორუმზე გამოთქმული მოსაზრებებია გზამკვლევი როგორც საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის შესაფასებლად, ისე სამომავლო რეკომენდაციების შესამუშავებლად. ეს მოსაზრებები მნიშვნელოვანწილად ემთხვევა წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში მოცემულ ანალიზსაც. ყოველივე აქედან კი შეიძლება რამოდენიმე ზოგადი რეკომენდაციის ჩამოყალიბება, რომლებიც ქართული სპეციფიკის გათვალისწინებით შეავსებდა კანონის უზენაესობის, კარგი მმართველობისა და სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლის ძირეულ მექანიზმთა შემდგომი სრულყოფის მოთხოვნებს:

1. სახელმწიფოს გაძლიერებაზე ზრუნვის პარალელურად, რაც უცილობლად გულისხმობს არმიამი, პარასამხედრო, საპოლიციო და სხვა სამართალდაცვით ინსტიტუტებში კორპორატიული კულტურისა და მაღალი მორალის გენერირებას, მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს დემოკრატიული ნორმების შესაფერისი ქცევის ეთიკის დანერგვას. გამჭვირვალებას, ანგარიშგებას, კანონის უზენაესობას, რაც უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების, დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლისა თუ სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების ქვაკუთხედი, სათანადო ღირებულებები, ქცევის შესაფერისი კულტურა უნდა უქმნიდეს საფუძველს. ამ მიმართულებით მუშაობა ნამდვილად მიმდინარეობს, რისი მაგალითიც პოლიციის აკადემიაში დანერგილი მოდულები, სამართალდამცავ სტრუქტურებში ადამიანის უფლებებზე მზრუნველი ქვედანაყოფების ფორმირება და შიდასაუწყებო ინსპექციების გააქტიურებაა. უსაფრთხოების სფეროს მარეგულირებელ სამართლებრივ და კონცეფტუალურ დოკუმენტებში ასევე ეთმობა ყურადღება დემოკრატიულ პრინციპებსა და ღირებულებებს. მაგრამ ჩანს, რომ ამ მხრივ რეზერვები ნამდვილად არაა ამოწურული. ქართველო სამხედროები თუ პოლიციელები იმავე საზოგადოების შვილები არიან, სადაც პროფესიონალიზმი, ადამიანის უფლებების პატივისცემა, ტოლერანტობა სულ ცოტა ხნის წინ საკმაოდ უჩვეულო ღირებულებები იყო. ესაა ერთერთი მიზეზი სამართალდამცავთა მხრიდან ძალის გადამეტების შემთხვევებისა და ამ შემთხვევათა გამოძიებაში ჯერაც არსებული სირთულეების.
2. მეორეს მხრივ, მეტია გასაკეთებელი უსაფრთხოების სექტორის თანამშრომელთა „სამსახურის უსაფრთხოებისათვის“. პროფესიონალური ეთიკის ზრდის პარალელურად, უნდა მცირდებოდეს ხელმძღვანელი რგოლის დისკრეცია თანამშრომელთა აყვანისა თუ დათხოვნის საკითხებში. ასევე აუცილებელია ჯარისკაცთა, ოფიცერთა თუ პოლიციელთა უფლებათა დამცავი ინსტიტუტების ფორმირება. ამ სტრუქტურათა სრული დეპოლიტიზაციის საჭიროება არ უნდა ხდებოდეს მათი მოქალაქეობრივი უფლებების ზედმეტი შეკვეცის საფუძველი. სასურველია რიგ დასავლურ ქვეყნებში აპრობირებული პროფკავშირული ტიპის ორგანიზაციების შექმნის ხელშეწყობა საქართველოს სახელმწიფოს უსაფრთხოების სექტორში.
3. 2004-2007 წლებში უსაფრთხოების სექტორში მიმდინარე რეფორმების სუსტ წერტილად რჩებოდა საზოგადოებასთან ურთიერთობის სფერო. ბოლო დრომდე, საზოგადოებასთან ურთიერთობა ძირითადად სარეკლამო ფილმების თუ აქციების ორგანიზებამდე დაიყვანებოდა ან/და კამპანიურ ხასიათს ატარებდა. არსებობს საინტერესო ინიციატივები, როგორიცაა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთაგან მონიტორინგის თუ მრჩეველთა საბჭოების ფორმირება სექტორის ამა თუ იმ რგოლში, უსაფრთხოების სააგენტოთა წარმომადგენლების ტრენინგები კომუნიკაციის უნარ-ჩვევებში. ხელისუფლება თანდათან აცნობიერებდა ჟურნალისტებსა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობათა პრობლემების მნიშვნელობას. მაგრამ ცხადია, რომ ამ სფეროში ჯერაც ბევრია გასაკეთებელი. რეფორმებს არა მხოლოდ განხორციელება, არამედ მუდმივი ახსნა ესაჭიროება, რაც შეუძლებელია მუდმივი ინტერაქციისა და ინფორმირებული დებატების გარეშე.

²⁴² GFSIS-Caucasus Policy Institute „Human Security Conference – Focus on Georgia“ 9-10.02.07

4. თავის მხრივ, მედია და არასამთავრობო სექტორიც საჭიროებს რეკომენდაციებს. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირება ხელისუფლების პასუხისმგებლობაა. მაგრამ რეფორმა გულისხმობს საზოგადოების ჩართულობას, ეს კი „ჩართულთა“ მხრიდან საკითხების ცოდნას და პროფესიონალიზმს მოითხოვს. საზოგადოების აქტიურ ნაწილსა და ჟურნალისტებს ხელისუფლებაზე არანაკლებ სჭირდებათ იმის გაცნობიერება, თუ რამდენად მგრძნობიარე და სუბიექტურ აღქმებზე დამოკიდებულია უსაფრთხოების თემატიკა. არასამთავრობო სექტორი უნდა იყოს კრიტიკული და არ დამალოს თავისი დამოკიდებულება სფეროში მიმდინარე პროცესებზე. მაგრამ თუ პროდასავლური, ნატოსთან ინტეგრაციის კურსი მარტო ხელისუფლების აკვიატება არაა, მთავრობის ოპონირებას უნდა ახლდეს მასთან თემატური თანამშრომლობა. ნებისმიერი ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორს ახასიათებს კლასიფიკირებული ადგილები. უკანონობაც ყველა ქვეყანაში ხდება. მედიამ და სამოქალაქო სექტორმა უნდა გააცნობიეროს, რომ მთავრობის შესაფასებლად, არსებითია მისი მზაობა უკანონობაზე რეაგირებისათვის და ცალკეული თემების კლასიფიკაციის მიზეზთა ახსნისათვის.
5. ოპოზიცია-ხელისუფლების კონფრონტაციულ დამოკიდებულებაში პასუხისმგებელი მარტო ხელისუფლება ვერ იქნება. პასუხისმგებელურმა ოპოზიციამ მეტი უნდა გააკეთოს ძალაუფლებისათვის ბრძოლისა და სექტორალური სამოქმედო პროგრამების (politics v.s. policies) გასამიჯნად და ამ უკანასკნელთა არსში უკეთ გარკვევისა და მონაწილეობისათვის მეტი მონდომება გამოიჩინოს.
6. მაგრამ ეს უკანასკნელი თითქმის წარმოუდგენელია, თუ უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო კონტროლში ოპოზიციის როლი არ გაიზარდა. საამისოდ მეტია გასაკეთებელი საპარლამენტო საგამოძიებო კომისიების მუშაობის პრაქტიკის დასაწესებლად და არსებითია თანხმობის მიღწევა უშიშროებისა და თავდაცვის კომიტეტთან არსებულ ე.წ. ნდობის ჯგუფში ოპოზიციის წარმომადგენლის შეყვანის თაობაზე.

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესში კიდევ ბევრია გასაკეთებელი საკანონმდებლო ხარვეზებისა თუ მენეჯმენტის ნაკლოვანებების აღმოფხვრის თვალსაზრისით. ეს ყველაფერი დეტალურია, თუმცა ზოგიერთი ისეთი, რომელშიც „ემშაკია“ – დემოკრატიაში პროცედურული ნიუანსები არანაკლებია მნიშვნელოვანი, ვიდრე ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის საფუძვლების აღიარება. მაგრამ მგრძნობელობა პროცედურებისადმი და უსაფრთხოების საჭიროებებით ნაკარნახევი სისწრაფე ორი, ძნელად თავსებადი იმპერატივია, რაც კიდევ ერთხელ გვახსენებს ახალგაზრდა, გარდამავალი დემოკრატიების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის დილემურ ხასიათს. ისევე როგორც საქართველოს უსაფრთხოების კონკრეტული, მნიშვნელოვანწილად პოსტმოდერნული პრობლემა – ლიბერალური ხელისუფლების მხრიდან ძალის გადამეტება ანტილიბერალურ ძალთა დემოკრატიული რიტორიკის ფონზე – ეს დილემა ძნელად გადასაწყვეტია საერთაშორისო თანამეგობრობის პრინციპული თანადგომის გარეშე. იმის გათვალისწინებით, რომ პოლიტიკა შესაძლებლობის ხელოვნებაა და იდეალიზმსა თუ მაქსიმალიზმს შეიძლება მყიფე სახელმწიფოებრიობა ემსხვერპლოს, სასურველია, რომ ნატომ და ევროკავშირმა საქართველო ურთიერთთანამშრომლობის პოლიგონად აქციონ. ეს იქნებოდა ტრადიციული და „რბილი“ უსაფრთხოების პოლიტიკათა შეთავსების, საგარეო თუ საშინაო საფრთხეთა წინაშე მდგომი სახელმწიფო ინსტიტუტების დასუსტების გარეშე, მათი შემდგომი დემოკრატიზაციის გარანტია. შესაძლოა, ასეთი თანამშრომლობა თავად ევროატლანტიკურ სივრცეში არსებული აზრთასხვაობების დაძლევის საინტერესო პრეცედენტიც გამხდარიყო.

საქართველოში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა მიმდინარეობს. პარალელურად კი საქართველო რამდენჯერმე ზრდის თავდაცვის ბიუჯეტს, აძლიერებს სამხედრო ძალთა ბრძოლისუნარიანობას და აქტიურად მონაწილეობს აშშ-სთან ერთად ერაყის მისიაში მაშინ, როდესაც ამერიკის ევროპელი მოკავშირეები სულ უფრო ნაკლებ ინტერესს იჩენენ ამ ოპერაციისადმი. რიგ დამკვირვებლებს უჩნდება ეჭვი ამ ყოველივეს ურთიერთთავსებადობაში და ზოგჯერ ისმის შეფასებები, რომ შეერთებული შტატები მხოლოდ ნავთობ-საბადოთა კონტროლითა და რეგიონში საკუთარი გეოსტრატეგიული ინტერესებითაა და-

კავებული, საქართველოს ხელისუფლება კი ამ პოლიტიკის იარაღია და, იმავდროულად, საკუთარი რეალპოლიტიკური ამბიციების მსახური. ამერიკული საგარეოპოლიტიკური ინტერესების გამარტივებული გაგების კრიტიკას ცალკე სტატია სჭირდება. საქართველო-აშშ-ს პარტნიორობაში კი აღსანიშნავია, რომ ორი ქვეყნის ეროვნული ინტერესი შეიძლება სავსებით ბუნებრივად ემთხვეოდეს ერთმანეთს. ამავე დროს, ამერიკის დახმარება საქართველოსათვის განსაკუთრებულია არა მხოლოდ უკანასკნელის სახელმწიფოებრივი ძლიერების გენერირების თვალსაზრისით, არამედ რეფორმებსა და დემოკრატიზაციაშიც. ეს ემპირიულადაა დადასტურებადი. მაგრამ როგორც აშშ-ის ზრახვების, ისე საქართველოს ხელისუფლების ტრადიციულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების კრიტიკა, საუბარი ადამიანურ უსაფრთხოებასა თუ სექტორის რეფორმასთან მათ შეუთავსებლობაზე არც ეპისტემოლოგიურადაა სწორი. ეროვნული ინტერესების გენერირებისა და დაცვის გარეშე არ არსებობს პოლიტიკა, სახელმწიფო და, არსებითად, არც არაფერია რეფორმირებადი. მიუხედავად არსებითი განსხვავებისა მიდგომებისა თუ პრიორიტეტების თვალსაზრისით, ეროვნული და ადამიანური უსაფრთხოება მხოლოდ თანაარსებობაშია შესაძლებელი – ყოველ შემთხვევაში, სანამ კაცობრიობამ საბოლოოდ არ თქვა უარი ნაციონალურ იდენტობასა და პოლიტიკის ურთიერთკავშირზე. ქართული მაგალითი ამას კიდევ ერთხელ აჩვენებს და გვაფიქრებინებს, რომ იდეალიზმი თუ გარემოებათა გაუთვალისწინებლად საუკეთესო დემოკრატიული პრაქტიკების მყისიერი გადმონერგვის მცდელობა შეიძლება თავად იყოს საფრთხე.

