

განმარტებითი ბარათი
საქართველოს კანონის პროექტზე
„ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“
საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

საქართველოს ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ, ქვეყანაში ახალი კონსტიტუციური მოდელი ამოქმედდა, რომელიც ითვალისწინებს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, ეროვნული უშიშროების საბჭოს გაუქმებას. შედეგად, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სფეროში, სტრატეგიულ დონეზე იქმნება გარკვეული ინსტიტუციური ვაკუუმი, რადგან არსებული კანონმდებლობით, აღნიშნული პოლიტიკის მაკოორდინირებელ ერთადერთ ორგანოდ რჩება მხოლოდ საქართველოს მთავრობა.

აღნიშნული ვაკუუმის შევსების მიზნით, მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების სფეროში შეიქმნას მთავრობის მეთაურის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო. ამ ამოცანას ემსახურება მოცემული კანონპროექტი, რომლის საფუძველზეც გათვალისწინებულია ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბება.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი:

პროექტის მიღების მიზანია ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესის პასუხისმგებელი უწყებების განსაზღვრა, ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანობის ამაღლება, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ინფორმირების უზრუნველყოფა უმაღლესი დონის გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

წარმოდგენილი კანონპროექტით ხდება უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროების, კერძოდ სოციალურ-ეკონომიკური უსაფრთხოებისა და ეკოლოგიური და ენერგეტიკული უსაფრთხოების სფეროების ახლებურად ჩამოყალიბება. გამომდინარე იქედან, რომ ენერგეტიკა ეკონომიკის ერთ-ერთ მამოძრავებელ დარგს მიეკუთვნება, ხოლო ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოება პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკურ უსაფრთხოებასთან, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული, ენერგეტიკის სფეროს ეკონომიკის სფეროსთან გადაჯგუფება. გარდა ამისა ეკოლოგიური უსაფრთხოება, როგორც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო, როგორც ტერმინი ასევე შინაარსობრივი თვალსაზრისით, სრულფასოვნად ვერ ასახავდა და მოიცავდა იმ საფრთხეებსა და გამოწვევებს, რომლებიც შესაძლებელია ქვეყანას დაემუქროს კლიმატის ცვლილების გამო გახშირებული ბუნებრივი

კატასტროფებისგან. მითუმეტეს, როდესაც სამოქალაქო უსაფრთხოება წარმოადგენს ქვეყნის ე.წ. ტოტალური თავდაცვის პრინციპის განუყოფელ ელემენტს და ამავდროულად, უკანასკნელ პერიოდში, მნიშვნელოვნად დაიხვეწა სამოქალაქო უსაფრთხოების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული, ეროვნული უსაფრთხოების სფეროდ განისაზღვროს სამოქალაქო უსაფრთხოება. სამოქალაქო უსაფრთხოების სფერო მოიცავს ეკოლოგიურ საფრთხეებს და ასევე, „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ მიმართულებებს.

წარმოდგენილი კანონპროექტით ცვლილება შედის, ასევე, მე-15 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტებში. ვინაიდან იქმნება ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის მაკოორდინირებელი უწყება, მიზანშეწონილია კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავება მოხდეს ამ უწყების კოორდინაციით.

წარმოდგენილი პროექტის მიხედვით, ქვეყნაში იქმნება ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, რომლის სტრუქტურისა და კომპეტენციების განსაზღვრის დროს გათვალისწინებული იქნა საზღვარგარეთის პრაქტიკა. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით შექმნილმა - „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბების მიზნით“ შექმნილმა უწყებათაშორისმა კომისიამ და მის ფარგლებში მოქმედმა სამუშაო ჯგუფმა შეისწავლა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა (მაგ. დიდი ბრიტანეთი, ისრაელი, ესტონეთი, გერმანია, ბულგარეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი, სლოვენია და სხვა). საქართველოში არსებული რეალობისა და ცალკეული საპარლამენტო რესპუბლიკების პრაქტიკის გათვალისწინებით (სლოვენია და ჩეხეთი), წარმოდგენილი კანონპროექტის თანახმად, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს. საბჭოს მდივნის ფუნქციას ასრულებს საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრი. რაც შეეხება ორგანიზაციულ დონეს, გათვალისწინებულია, რომ საბჭოს აპარატის საქმიანობის ადმინისტრირება პოლიტიკურად ნეიტრალურმა თანამდებობის პირმა (აპარატის უფროსმა) უნდა უზრუნველყოს.

კანონპროექტის შესაბამისად, საბჭო არის მაქსიმალურად ქმედითი და მინიმალურად ბიუროკრატიული ორგანო. საბჭოს მუდმივ წევრებად იმ თანამდებობის პირების განსაზღვრა იგეგმება, რომლებსაც პირდაპირი/ირიბი შეხება აქვთ უსაფრთხოების საკითხებთან. თუმცა პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, საბჭოს სხდომაზე შეიძლება მოწვეულ იქნენ სხვა პირებიც, მაგ. სახელმწიფო უწყებების ხელმძღვანელები, შესაბამისი დარგის ექსპერტები, სპეციალისტები და ა.შ.

შინაარსობრივად, საბჭო (მისი აპარატით) არის პრემიერ-მინისტრთან არსებული ანალიტიკური ცენტრი, რომელიც სტრატეგიულ დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის მანდატით აღიჭურვება, თუმცა არ აქვს ოპერაციულ დონეზე ფუნქციონირების უფლებამოსილება.

საბჭოს მანდატი ითვალისწინებს უსაფრთხოების საკითხებზე მომუშავე უწყებების კოორდინაციას.

თემატური თვალსაზრისით, საბჭო იმუშავებს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში არსებული გამოწვევების, რისკებისა და საფრთხეების პრევენციაზე, გამოვლენასა და აღკვეთაზე. ამ მიზნით, საბჭოს აპარატში უზრუნველყოფილი იქნება სათანადო ანალიტიკური საქმიანობა.

„ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა ხორციელდება ეროვნული და უწყებრივი დონეების კონცეპტუალური და ორგანიზაციული დოკუმენტების მეშვეობით. მიზანშეწონილია, კონცეპტუალური დოკუმენტების შემუშავების კოორდინაციის თვალსაზრისით, საბჭო ეროვნული დონის დოკუმენტებით შემოიფარგლოს. აღნიშნული გულისხმობს საბჭოსა და მისი აპარატის მიერ მაკოორდინირებელი ფუნქციის შესრულებას შემდეგი დოკუმენტების შემუშავებასთან მიმართებაში: ა) საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია; ბ) საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი; გ) უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული სტრატეგიები.

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სისტემაში გათვალისწინებულია ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე სტრატეგიული კომუნიკაციის წარმოება. აღსანიშნავია, რომ არსებული მდგომარეობით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ერთ-ერთ სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს სტრატეგიული კომუნიკაციის სამსახური. თუმცა, მისი ფუნქციები თემატურად განსხვავებულია. შესაბამისად, ამ თემების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, არსებობდეს ცენტრალიზებული, სტრატეგიულ პოლიტიკურ დონეზე მოქმედი უწყების უფლებამოსილება, უსაფრთხოების საკითხებზე სტრატეგიული კომუნიკაციების წარმოებასთან დაკავშირებით. კანონპროექტის საფუძველზე შემოთავაზებული მოდელით, აღნიშნული უფლებამოსილება მთავრობის მეთაურის, პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოს აქვს მინიჭებული.

კანონპროექტით განისაზღვრა, რომ სხვადასხვა კრიზისული ვითარების მართვას პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს ეროვნული სიტუაციური ოთახის მეშვეობით, რომელიც წარმოადგენს სპეციალური ტექნიკით აღჭურვილ პუნქტს. დღეს, ეროვნულ სიტუაციურ ოთახს იყენებს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური საგანგებო სიტუაციების მართვის მიზნით. თუმცა, წარმოდგენილი ცვლილებების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, რომ ის არა მხოლოდ საგანგებო სიტუაციების, არამედ, სხვა კრიზისული ვითარების (ეროვნული უსაფრთხოების ხელყოფის, შიდაპოლიტიკური დესტაბილიზაციის) სტრატეგიულ დონეზე მართვის ინსტრუმენტად იყოს გამოყენებული.

წარმოდგენილი კანონპროექტი, ასევე ითვალისწინებს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის სტატუსის, უფლებამოსილებების, მოსამსახურეთა სოციალური დაცვისა და მატერიალური უზრუნველყოფის საკითხებს. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატში დასაქმებული იქნებიან როგორც საჯარო მოსამსახურეები, ასევე, სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირები. იმ მოსამსახურეებზე, რომლებსაც მიენიჭებათ სახელმწიფო სპეციალური წოდება, გავრცელდება სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირების მიმართ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეღავათები და შეზღუდვები. საბჭოს აპარატის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საბჭოს აპარატის მოსამსახურეზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი გავრცელდება იმ შემთხვევაში, თუ სპეციალური სამართველბივი აქტებით სხვა რამ არ იქნება დადგენილი.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება:

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ იქონიებს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გავლენას იქონიებს ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე. ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის ფუნქციონირებისათვის საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2019 წლის ასიგნებებში დამატებით გათვალისწინებულია 1 (ერთი) მილიონი ლარი.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები:

კანონპროექტის მიღება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირობის შემთხვევაში, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება:

კანონპროექტის მიღება პირდაპირ გავლენას მოახდენს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატში დასაქმებულ თანამშრომლებზე, რომლებიც მიიღებენ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შრომის ანაზღაურებას და სხვა სოციალურ გარანტიებს. 2019 წლისთვის აპარატის ფუნქციონირების საჭირო ხარჯებისთვის

გათვალისწინებულია 1 (ერთი) მილიონი ლარი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ასიგნებებში.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტით არ ხდება რაიმე გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის დაწესება.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას..

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2018 წლის 6 აგვისტოს #302 ბრძანებით შეიქმნა - „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბების მიზნით უწყებათაშორისი კომისია,

რომლის შემადგენლობაშიც შედიოდნენ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის, საქართველოს სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების წარმომადგენლები, ასევე კომისიის მიერ განისაზღვრა შესაბამისი სამუშაო ჯგუფი, რომელთა აქტიური მონაწილეობითაც მომზადდა კანონპროექტები.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:
ასეთი არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2018 წლის 6 აგვისტოს #302 ბრძანებით - „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ჩამოყალიბების მიზნით“ შექმნილი უწყებათაშორისი საბჭო და მისი სამუშაო ჯგუფი.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს მთავრობა.