საგანგებო მდგომარეობის მართვა პარალელური სტრუქტურით - უწყებათაშორისი საბჭო

კრიზისების მართვის ფუნქცია საქართველოში ორ უწყებაზეა განაწილებული. ესენია: პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო - ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო და შს სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური. პირველი შექმნილია ეროვნული უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველ საკითხებზე პრემიერის ინფორმირებისა და მის მიერ მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მომზადების, სტრატეგიულ დონეზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიზნით. მეორე კი პასუხისმგებელია სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაზე, შესაბამისად, ის ზედამხედველობს სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის ფუნქციონირებას. როგორც გაირკვა, არცერთ მათგანს არ აღმოაჩნდა უნარი, 2020 წელს პანდემიით გამოწვეული კრიზისის დროს არსებულ გამოწვევებს

გამკლავებოდა, რამაც სპეციალური ორგანოების ფორმირების საჭიროება წარმოშვა.

2020 წელს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით, მთავრობამ შექმნა დროებითი *ad hoc* სათათბირო ორგანო - უწყებათაშორისი საბჭო, რომელიც მთავრობის გადაწყვეტილებების მთავარი საფუძველი გახდა. *De facto* სწორედ ისიღებდა პოლიტიკურ დონეზე ყველა გადაწყვეტილებას, რომლებსაც შემდგომ სამართლებრივი აქტით ამტკიცებდა კაბინეტი ან ვრცელდებოდა რეკომენდაციის სახით.

რაც შეეხება უწყებათაშორისი საბჭოს საქმიანობის წესს, დაფუძნების აქტით არ დამტკიცებულა მისი დებულება, მათ შორის, რეკომენდაციების ან დასკვნების შემუშავების პროცედურები. გარდა ამისა, დახურული იყო სათათბირო ორგანოს სხდომები, სადაც საკითხები მხოლოდ განიხილებოდა. მსჯელობის შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებებს კი კაბინეტი ამტკიცებდა (სამართლებრივი აქტის გამოცემის საჭიროების შემთხვევაში). წევრები ხანდახან დღეში რამდენჯერმე იკრიბებოდნენ, როგორც კი ამის საჭიროება ჩნდებოდა.

უწყებათაშორისი საბჭოს მუშაობაში ჩართულნი იყვნენ მხოლოდ სამედიცინო სფეროსა დაბიზნესის წარმომადგენლები. სხვა აქტორების მხრიდან პროცესზე ზემოქმედება შეუძლებელი აღმოჩნდა. *საბჭოს მუშაობაში ადამიანის უფლებების დამცველი ინსტიტუტებისა დაპარლამენტის უფრო ფართო მონაწილეობა მეტად გამჭვირვალეს და ინკლუზიურსგახდიდა საგანგებო მდგომარეობის მართვას.*

უწყებათაშორისი საბჭოს შინაარსობრივი საქმიანობის საფუძველი ჯანდაცვის სამინისტრო დადაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრი იყვნენ, რომლებიც გლობალურ, რეგიონულ დაქვეყნის ეპიდსიტუაციაზე დაყრდნობით შემუშავებულ რეკომენდაციებს წარადგენდნენ.

როგორც გაირკვა, უწყებათაშორისი საბჭო სხდომების ოქმებს არ აწარმოებდა. ფაქტობრივად, საგანგებო მდგომარეობის მმართველი ძირითადი ორგანოს საქმიანობა ბრიფინგებისა დასპეციალურად შექმნილი ვებგვერდების მეშვეობით დასტურდებოდა. კაბინეტის მიერ დამტკიცებული გადაწყვეტილებებიც მხოლოდ სამართლებრივი აქტების სახით იყო ხელმისაწვდომი. *კაბინეტის მუშაობის ისედაც დახურული რეჟიმი უწყებათაშორისისაბჭოს საქმიანობის დოკუმენტურად დამოწმებული მასალების არქონამ/გასაიდუმლოებამ კიდევ უფრო ჩაკეტა. ამან კი შეასუსტა საზოგადოების უკუკავშირის შესაძლებლობა თვეების მანძილზე მოქმედი ხელისუფლების ერთადერთი შტოს მიმართ.*

რა მოიტანა შედეგად *ad hoc* ფორმატმა: თვეების განმავლობაში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების არაფორმალურად მიღება, მათი მხოლოდ სარეზოლუციო ნაწილის მედია ბრიფინგებით პრომულგაცია და კრიზისის მართვის მიზნით შექმნილი ორდინარული ორგანოების ქმედითობის ეჭვქვეშ დაყენება. ამას ორი მიზეზი შეიძლებოდა ჰქონოდა: პირველი, არ არსებობდა საკმარისი საკანონმდებლო საფუძვლები იმისთვის, რომ მმართველ ორგანოს ეფექტიანად ემართა პანდემია, ან მეორე, ასეთი საფუძვლების არსებობის მიუხედავად, ხელისუფლებამ მათი გვერდის ავლით პარალელური ორგანოების შექმნა ამჯობინა. მთავრობის წარმომადგენლის განმარტებით, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, რომელიც თავისი ფუნქციებით, ძირითადად, ინფორმაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფით იყო დაკავებული და მისი შემადგენლობაც მსგავს გამოწვევებზე იყო მორგებული, ვერ იქნებოდა პანდემიით გამოწვეული კრიზისის მიმართ ეფექტიანი. რაც შეეხება საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს, ის არსებითად სახანძრო-სამაშველო ხასიათის საგანგებო სიტუაციებზე იყო ადაპტირებული. მისი საკადრო უზრუნველყოფაც მხოლოდ დამხმარე როლს თუ შეითავსებდა ეპიდემიასთან ბრძოლის ოპერაციულ დონეზე. ამგვარი არგუმენტაციით ორივე მიზეზი, ერთი შეხედვით, მისაღებია. თუმცა, არ არსებობდა დამაჯერებელი პასუხი იმის თაობაზე, იყო თუ არა შესაძლებელი ამ ორგანოების საქმიანობის წესის ისე მოდიფიცირება, ან მათი რესურსის სრულად ათვისება, რომ სპეციალური ორგანოების შექმნის საჭიროება მინიმუმამდე შემცირებულიყო. მიღებული გამოცდილება ცხადყოფს საკანონმდებლო ცვლილებების აუცილებლობას, რათა ქვეყანა ორდინარული ინსტრუმენტებით მაქსიმალურად მზად შეხვდეს ყველა სახის გამოწვევას ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში.

ნინო კაპანაძე

დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი

ბლოგპოსტი მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული შეხედულებები არ გამოხატავს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.