



ISAB

უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა
სამეთაუროდისო საბჭო

2005 წლის ანგარიში

INTERNATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD

ISAB REPORT 2005

თბილისი, ივნისი 2005
Tbilisi, June 2005

**საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწის ეროვნული
უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების
საბჭოს მდივნის, გელა ბეჟუაშვილის წინასიგყვაობა
უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო
საბჭოს 2005 წლის ანგარიშის მიმართ**

უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭომ საქართველოში მოღვაწეობა დაიწყო 1998 წელს. მისი მთავარი დანიშნულება გახლდათ, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მეშვეობით, უზრუნველყო საქართველოს ხელისუფლება მაღალი დონის მიუკერძოებელი რჩევებით და რეკომენდაციებით საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისა და მოდერნიზაციის საკითხებთან დაკავშირებით. უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად რეფორმირება წარმოადგენს ძირითად წინაპირობას საქართველოს ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციისათვის.

იმ პერიოდში ბევრს მიაჩნდა, რომ საქართველოში დემოკრატიული გარდაქმნების განხორციელება და მისი ინტეგრაცია ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში შორეულ, ან სულაც ილუზორულ პერსპექტივას წარმოადგენდა. განსაკუთრებით რთული ჩანდა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების საკითხი, რომელიც საბჭოთა გოგალიგარული სისტემის პრინციპების მიხედვით იყო მოწყობილი. მსგავსი სისტემა არ შეესაბამებოდა დემოკრატიული სახელმწიფოს მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფდა საქართველოს ეროვნულ უსაფრთხოებას.

თავისი მოღვაწეობის პერიოდში საბჭოს წევრებმა განახორციელეს მეგად ნაყოფიერი და შრომატევადი სამუშაო. მათ შეისწავლეს საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში არსებული ვითარება და მოამზადეს რეკომენდაციები მისი დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად რეფორმირებისათვის. ყოველწლიურად, ეროვნული უშიშროების საბჭოსადმი წარდგენილ ანგარიშში, საბჭო ახდენდა რეკომენდაციების შესრულების პროგრესის შეფასებას და შეიმუშავებდა რჩევებს შემდგომი მოქმედებისათვის.

2005 წელს უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭომ დაასრულა საქართველოში მუშაობა და წარმოადგინა საბოლოო ანგარიში. მასში აღნიშნულია რეფორმების განხორციელებისას მიღწეული პროგრესი, რომელიც განსაკუთრებით ღინამიური გახდა “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ.

ამასთანავე გამოყოფილია, ის სფეროები, სადაც შემდგომი მოქმედებაა საჭირო.

საქართველოს ხელისუფლების სახელით მსურს მაღლობა გადაეუხადო საბჭოს თითოეულ წევრს საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების საქმეში მათ მიერ შეტანილი წვლილისათვის. აქვე აღნიშნავ, რომ ჩვენ ყველა ღონეს ვიხმართ, რათა საბჭოს მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციები სრულად და დროულად შესრულდეს. ეს ხელს შეუწყობს საქართველოში თანამედროვე, ეფექტიანი უსაფრთხოების სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც მაქსიმალურად შესძლებს ჩვენი ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფას და შესაბამისობაში იქნება დემოკრატიულ სტანდარტებთან.

შესავალი

არაოფიციალური თარგმანი

1. უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საერთაშორისო საბჭო (ISAB) დაარსდა 1998 წელს საქართველოს მთავრობის თხოვნის საფუძველზე. მრჩეველთა საბჭოს მთავარი დანიშნულება გახლდათ, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მეშვეობით, უზრუნველყო საქართველოს მთავრობა მაღალი დონის მიუკერძოებელი რჩევებითა და რეკომენდაციებით საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისა და მოდერნიზების საკითხებთან დაკავშირებით.

2. მრჩეველთა საბჭომ თავისი პირველი ანგარიში წარადგინა 1999 წლის მაისში. აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენდა საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში იმ დროისათვის არსებული სიტუაციის ყოვლისმომცველ მიმოხილვას. იგი შეიცავდა როგორც ზოგად, ასევე კონკრეტულ წინადადებებს უსაფრთხოების სექტორის ევრო-ატლანტიკური სტანდარტების შესაბამისად მოდერნიზებისათვის. რეკომენდაციები უნდა განხორციელებულიყო კონკრეტულ ვადებში. პროცესის საბოლოოდ დასრულება გათვალისწინებული იყო 2004 წლის ბოლოსთვის. საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭომ მიიღო 1999 წლის ანგარიშში დაფიქსირებული რეკომენდაციები და შესაბამის უწყებებს პრეზიდენტის ბრძანებულებით მიეცათ დავალება მათ განსახორციელებლად. მრჩეველთა საბჭოს განემარტა, რომ სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით, აღნიშნული პროცესი განხორციელდებოდა თანამიმდევრულად. იგი ჯერ მოიცავდა თავდაცვის სამინისტროს, შემდგომ საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს და სხვა უწყებებს. მრჩეველთა საბჭოს ეთხოვა მონიტორინგი გაეწია რეფორმების პროცესისათვის. 1999 წლიდან დღემდე მრჩეველთა საბჭომ წარადგინა რამოდენიმე წლიური ანგარიში და მემორანდუმი, სადაც ასახული იყო პროგრესი რეკომენდაციების შესრულების გზაზე, აგრეთვე ის სფეროები სადაც შემდგომი მოქმედება იყო საჭირო. ბოლო ანგარიში წარმოდგენილ იქნა 2004 წელს, საქართველოში ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ.

3. მისი ფუნქციონირების პერიოდში მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში იყვნენ:

- გენერალი სერ გარი ჯონსონი (დიდი ბრიტანეთი), თავმჯდომარე, 1998-2005
- ბატონი ლაური ალმანი (ესტონეთი), 2003-2005
- კონტრ-ადმირალი რაიმუნდას ბალტუშტა (ლიტვა), 2002-2005
- დოქტორი ატის ლეჯინსი (ლატვია), 2003-2005
- ელჩი იური ლუიკი (ესტონეთი), 2002-2003
- ბატონი დევიდ ოკმანეკი (აშშ), 1999-2001

- გენერალი პენინგ ფონ ონდარცა (გერმანია), 1999-2001
- ელნი დევიდ სმიტი (აშშ), 2002-2005
- გენერალ-მაიორი ფრანც ვერნერი (გერმანია), 2002-2005

4. მრჩეველთა საბჭო სარგებლობს შემთხვევით და მადლობას უხდის საქართველოს ხელისუფლებას მხარდაჭერისა და თანამშრომლობისათვის, რომელსაც ის უწევდა საბჭოს მუშაობის პერიოდში. საბჭო ასევე დადებითად აფასებს საქართველოს იმ მოქალაქეთა საქმიანობას, რომლებიც მონაწილეობდნენ ამ პროცესში.

მიზნები

5. მრჩეველთა საბჭოს 2005 წლის ანგარიში მიზნად ისახავს:

- მიმოიხილოს პროგრესი 1999 წლის ანგარიშში დაფიქსირებული რეკომენდაციების შესრულების და რეფორმების მიმდინარეობის თვალსაზრისით
- შეაფასოს დღევანდელი მდგომარეობა
- აღნიშნოს ის სფეროები, სადაც მუშაობა დასრულებული არ არის.

გასცეს რეკომენდაცია, თუ რომელ სეგმენტში შეიძლება იქნას მიღწეული შემდგომი პროგრესი

პროგრესის შეფასება რეკომენდაციების შესრულების თვალსაზრისით

6. 1999 წლის და შემდგომ ანგარიშებში დაფიქსირებული რეკომენდაციები და რჩევები შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად:

- რეკომენდაციები ეროვნულ დონეზე
- რეკომენდაციები სამინისტროს/უწყების დონეზე

რეკომენდაციები ეროვნულ დონეზე

7. 1999 წლის მოხსენებაში მოცემული იყო რეკომენდაციები მთლიანად ეროვნული უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების პროცესისა და სექტორის შიგნით ეროვნული სტრუქტურების ჩამოყალიბებისა და კოორდინაციისათვის. აღნიშნული რეკომენდაციები ეხებოდა:

- უსაფრთხოების პოლიტიკას
- სახელმწიფო უშიშროების სტრუქტურებს
- ცენტრალურ კონტროლსა და კოორდინაციას
- დემოკრატიულ ზედამხედველობას
- ენის ცოდნას

უსაფრთხოების პოლიტიკა

8. 1999 წლის მოხსენების თანახმად, რეფორმა რომ წარმატებული ყოფილიყო, იგი უნდა დაყრდნობოდა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, რომელიც ნათლად და არაორაზროვნად ჩამოაყალიბებდა საქართველოს ეროვნულ მიზნებსა და მათი მიღწევის სტრატეგიას. ამ პოლიტიკას უნდა ჰქონოდა ფართო მხარდაჭერა საზოგადოების მხრიდან, რათა მოეპოვებინა საერთაშორისო აღიარება და დახმარება. შესაბამისად, ჩვენი რეკომენდაცია იყო, მთავრობის მიერ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის დოკუმენტის შემუშავება, რომელიც მხარდაჭერილი იქნებოდა პარლამენტის მიერ.

9. საქართველოს საგარეო და უშიშროების პოლიტიკა ჩამოყალიბებული იყო 2002 წელს შემუშავებულ დოკუმენტში “საქართველო და მსოფლიო: მომავლის ხედვა და სტრატეგია.” მისი წარდგენა საზოგადოებისთვის მოხდა საერთაშორისო კონფერენციაზე, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტი თავმჯდომარეობდა. ამ დოკუმენტიდან ნათელი გახდა, რომ საქართველო ევრო-ატლანტიკურ თანამეგობრობასა და ინსტიტუტებში სრულფასოვან ინტეგრაციას ესწრაფვის. აღნიშნულმა დოკუმენტმა დასახა საქართველოს უსაფრთხოების პოლიტიკის კურსი, რომელსაც ქვეყანა დღემდე განუხრელად მისდევს. მას შემდეგ საქართველომ უფრო ღიად განაცხადა, რომ იგი ნატოსა და ევროკავშირში წევრობას ესწრაფვის და ამ მიზნების მისაღწევად ქვეყნის შიგნით კონკრეტული ნაბიჯები გადაიღვა. პოლიტიკის ჩამოყალიბება გაგრძელდა ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმაში (IPAP), რომელიც საქართველომ და ნატო-მ 2004 წელს შეათანხმეს. ამგვარად, საქართველოს სტრატეგიული ეროვნული მიზნები ნათელია. ამ და წინა მოხსენებათა ყველა რეკომენდაცია მოწოდებულია საქართველოს დაეხმაროს თანამედროვე და ეფექტური უსაფრთხოების სექტორის ჩამოყალიბებაში, რაც მას ზემოაღნიშნული მიზნების მიღწევაში დაეხმარება.

10. ხანგრძლივი მოსამზადებელი სამუშაოს მიუხედავად, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია ჯერაც არ შექმნილა, მისი მომზადება ეროვნული უშიშროების საბჭოს ხელმძღვანელობით მიმდინარეობს. დაგეგმილია მთავრობის მიერ კონცეფციის პარლამენტისათვის 2005 წლის დასაწყისში წარდგენა. პარლამენტის თავმჯდომარემ დაარწმუნა მრჩეველთა საბჭო, რომ აღნიშნულ დოკუმენტს ჯეროვანი ყურადღება დაეთმობა. ჩვენი რეკომენდაციაა ამ პროცესის დროულად დასრულება.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურები

11. 1999 მოხსენებაში საქართველოში არსებული 7 ძირითადი სამხედრო ელემენტი იყო მოცემული:

- შეიარაღებული ძალები

- ეროვნული გვარდია
- სასაზღვრო ჯარები
- შინაგანი ჯარი
- დამოუკიდებელი (მოიერიშე) ბრიგადა
- პოლიციის სპეცდანიშნულების შენაერთი
- სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური

12. მოხსენება ამტკიცებდა, რომ ცუდად განსაზღვრული მართვისა და კონტროლის სისტემა, სტრუქტურების დუბლირება და კოორდინაციის ნაკლებობა მშვიდობიან პერიოდში რესურსების ფლანგვას იწვევს, ხოლო კრიზისისა თუ ომის დროს, არეულობის პოტენციური წყაროა. მოხსენებაში რამდენიმე რეკომენდაცია იყო ვითარების გამარტივებისა და გაუმჯობესებისათვის.

13. ამ რეკომენდაციების მიხედვით იმთავითვე განხორციელდა ქმედებები დამოუკიდებელი (მოიერიშე) ბრიგადისა და პოლიციის სპეცდანიშნულების შენაერთის, შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტროსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურებში შერწყმისათვის. 2004 წლის დასაწყისში ჩატარებული არჩევნების შემდეგ ნაბიჯები გადაიდგა რათა ეროვნული გვარდია სრულად დაქვემდებარებოდა თავდაცვის სამინისტროს. ეროვნულ გვარდიას ჩამოერთვა საბრძოლო ფუნქციები და მას ამოცანებად განესაზღვრა რეზერვისტების გაწვრთნა, მობილიზაცია და სამოქალაქო ხელისუფლებისათვის დახმარების აღმოჩენა საგანგებო და სტიქიური უბედურების ვითარებებში. გარდა ამისა:

- შინაგანი ჯარი თავისი აღჭურვილობით შინაგან საქმეთა სამინისტროდან თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში გადავიდა, რის შედეგადაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპოლიციო და შიდა წესრიგის შენარჩუნებისთვის აუცილებელი არა-სამხედრო ფუნქციები დარჩა.
- საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტი დაექვემდებარა შინაგან საქმეთა სამინისტროს და დაკარგა დამოუკიდებელი სტატუსი.

14. ამ ქმედებებით შესრულებულ იქნა თავდაპირველ რეკომენდაციათა უმრავლესობა, რომელიც მრჩეველთა საბჭომ შეიმუშავა სახელმწიფო უშიშროების სტრუქტურების რაციონალიზაციისათვის. თუმცა სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური დამოუკიდებელ ორგანიზაციად რჩება.

15. ჩვენი შემდგომი რეკომენდაციის მიხედვით, მთლიანი რაციონალიზაციის პროგრამა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროსაც უნდა შეხებოდა, რაც ითვალისწინებდა ამ სამინისტროს სამოქალაქო დაწესებულებად გადაქცევას და მისი სტატუსის შემცირებას უწყების დონემდე. 2004 წელს შიდა და გარე დაზვერვის და სამხედრო კონტრდაზვერვის სამსახურებმა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროში მოიყარა თავი. 2004 წლის ბოლოს

სამთავრობო რეორგანიზაციების შედეგად სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრომ თავისი, როგორც დამოუკიდებელი სამინისტროს სტატუსი დაკარგა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა. შესაბამისად, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, საგარეო დაზვერვა ცალკე უწყებად ჩამოყალიბდებოდა და დაექვემდებარებოდა უშუალოდ პრეზიდენტს.

16. ზემოთ ჩამოყალიბებული რეორგანიზაციათა ეფექტი მდგომარეობდა სახელმწიფოში არსებული გასამხედროებულ ძალთა ცენტრების 7-დან 3-მდე შემცირებაში: თავდაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური. ამან გააუმჯობესა ადრე არსებული ვითარება ორგანიზაციული კუთხით, მაგრამ ჩვენი აზრით, კვლავ არსებობს გაუმჯობესების საშუალება კოორდინაციის თვალსაზრისით. ამას მოხსენების ბოლოს შევხებით.

ცენტრალური მექანიზმები

17. 1999 წლის მოხსენების მიხედვით, ცენტრალურ სამთავრობო მექანიზმებში, უსაფრთხოების სექტორის კონტროლისა და კოორდინაციის გაუმჯობესების საშუალება არსებობდა. ეს განსაკუთრებით ეხებოდა უწყებათაშორის თანამშრომლობას, სადაზვერვო მონაცემების ანალიზსა და შეფასებებს, საგანგებო სიტუაციების წინასწარ დაგეგმვას, კრიზისების თავიდან აცილებასა და მართვას. ყოველივე ეს შედის სახელმწიფო უსაფრთხოების ძირითად ბირთვში. ამ მოხსენების ერთ-ერთი რეკომენდაცია იყო ეროვნული უშიშროების საბჭოს მოდერნიზება და გაძლიერება ამ ფუნქციათა უფრო ეფექტურად განხორციელების მიზნით.

18. ამ თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ ძალაში შევიდა ახალი კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს რესტრუქტურისაციის, მისი ფუნქციებისა და უფლებამოსილების ხელახლა განსაზღვრასთან დაკავშირებით. დამტკიცებულ იქნა ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის ახალი სტრუქტურა, ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივნის ხელმძღვანელობით. დაიწყო ორგანიზაციული რესტრუქტურისაციის, აპარატის მოსამსახურეთა რაოდენობის შემცირების, გაუმჯობესებული პროცედურების დანერგვისა და ახალი პერსონალის მოზიდვის პროცესი. ხორციელდება ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის თანამშრომელთა სწავლების პროექტი.

19. ცენტრალურ ფუნქციებთან მიმართებაში მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან სახელისუფლებო სპეციალური კავშირებისა და ინფორმაციის სააგენტოს დაარსების თაობაზე. ეროვნული უშიშროების საბჭოში შეიქმნება კრიზისების მართვის ცენტრი და სიტუაციათა მართვის ოთახი, რომელიც ხელს შეუწყობს უწყებათაშორის კოორდინაციას და კრიზისისა თუ საგანგებო ვითარების კოორდინირებულ

მართვას. მაგრამ ამ გადაწყვეტილებათა განსახორციელებლად კვლავ დიდი სამუშაოა გასაწევი. ჩვენი რეკომენდაციაა ამ სეგმენტის პრიორიტეტულად ქცევა 2005 წელს გასაწევი სამუშაოებში.

დემოკრატიული ზედამხედველობა

20. საკანონმდებლო პროგრამა. საქართველომ განახორციელა მთელი რიგი რთული და მასშტაბური რეფორმები თანამედროვე დემოკრატიული სისტემის შექმნისათვის. ამ თვალსაზრისით უადრესად მნიშვნელოვანია, რომ ყველა რეფორმა კანონს ეყრდნობოდეს და რომ ყველა საკანონმდებლო ცვლილება, სამომავლო გეგმა და მათ შორის ურთიერთდამოკიდებულება გასაგები იყოს პარლამენტისა და ქართული საზოგადოებისათვის. ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ პარლამენტის თავმჯდომარესთან ერთად, მთავრობამ ჩამოაყალიბოს და გამოაქვეყნოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისათვის საკანონმდებლო ბაზის განვითარების, განხილვისა და მიღების პროგრამა, რაც ამჟამინდელი პარლამენტის მოქმედების პერიოდში უნდა დასრულდეს.

21. უკეთაა გაცნობიერებული ის როლი, რომელიც პარლამენტმა და საპარლამენტო კომიტეტებმა უნდა შეასრულონ უშიშროების სექტორზე დემოკრატიული ზედამხედველობის განხორციელებისას. უმჯობესდება კავშირები კომიტეტებსა და სამინისტროებს შორის. მაგრამ კვლავაც არ არის ჯეროვნად ჩამოყალიბებული კომიტეტების, როგორც ძალაუფლებათა განაწილების (ე.წ. შეკავებისა და ბალანსის) სისტემის ნაწილის როლი, შეზღუდონ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლებლობა, თვითნებურად განახორციელოს ძალაუფლება. ეს, განსაკუთრებით აქტუალურია იმ ვითარებაში, როცა აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები პარლამენტში დიდ უმრავლესობას ფლობენ. კვლავაც არის საჭიროება გაიზარდოს საპარლამენტო კომიტეტების და მათი აპარატების წევრთა შესაძლებლობები, რათა გაუმჯობესდეს კომიტეტების მუშაობის ეფექტურობა. ჩვენი რეკომენდაციაა საამისოდ, პროგრამის შემუშავება ამ სფეროში მომუშავე საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციათა დახმარებით გასრულდეს.

22. არასამთავრობო ორგანიზაციები. ჩვენი მოხსენებები ხაზს უსვამდა უსაფრთხოების საკითხებზე საზოგადოების ცოდნისა და ინფორმირებულობის ხარისხის ამაღლების საჭიროებას კომპეტენტური, დამოუკიდებელი არასამთავრობო ორგანიზაციების განვითარების გზით. ამ სფეროში დიდი აქტიურობა შეიმჩნევა, რასაც ხელს უწყობს გარედან მიღებული დახმარება. ამჟამად სახეზეა უამრავი სხვადასხვა სახის არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელთა ნაწილი აღიარებულია, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. ჩვენ ამას არ განვიხილავთ მთავრობის მხრიდან პირდაპირი ჩარევის სფეროდ, მაგრამ

ჩვენი რეკომენდაციაა ამ ტენდენციის, როგორც ღია და საჯარო დებატების მნიშვნელოვანი ელემენტის წახალისება, რომელიც დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთ ნიშანთვისებას წარმოადგენს.

23. საზოგადოებრივი ინფორმაციის სამსახურები. 1999 წლის მოხსენების თანახმად, უნდა მომხდარიყო მთავრობის შესაძლებლობების გაუმჯობესება საზოგადოების ინფორმირების თვალსაზრისით. ეროვნული საკითხების თანმიმდევრულად და დამაჯერებლად წარმოდგენა, როგორც შიდა, ისე საერთაშორისო არენაზე, ნებისმიერი ქვეყნის უსაფრთხოების სისტემის ერთ-ერთი უმთავრესი ელემენტია. მისი ეფექტურობისათვის საჭიროა პროფესიული უნარ-ჩვევები. ეს კვლავ რჩება სუსტ სფეროდ ნაკლებად შესაძინევი ეფექტური დაგეგმვითა და კოორდინაციით. ჩვენი რეკომენდაციაა ნაბიჯების გადადგმა ამ სფეროში ვითარების გასაუმჯობესებლად.

ენის ცოდნა

24. 1999 წლის მოხსენებაში რეკომენდირებული იყო ინგლისური ენის სწავლების ფართოდ დანერგვა უსაფრთხოების მთელ სექტორში. ეს არ ნიშნავს სხვა ენების მნიშვნელობის დაკნინებას, არამედ უნდა იყოს იმის გაცნობიერება, რომ ინგლისურ ენის კომპეტენტური ცოდნა ბაზისური მოთხოვნაა ევრო-ატლანტიკურ ორგანიზაციებთან მუშაობისა და ინტეგრაციის პროცესების დასაჩქარებლად.

25. 1999 წლის მოხსენებაში ასევე რეკომენდირებული იყო კოორდინირებული ეროვნული პროგრამის შემოღება ინგლისური ენის სწავლებისათვის. ეს არ გაკეთებულა, მაგრამ მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული თავდაცვის სამინისტროში, სადაც საერთაშორისო სწავლებებში, გაზრდილი მონაწილეობა და ნატო-ს წევრ ქვეყნებთან თანამშრომლობა “პარტნიორობა მშვიდობისათვის”, პროგრამის ფარგლებში ხელს უწყობს სამხედროებში ინგლისური ენის ცოდნის ამაღლებას. სხვა სფეროებში ნაკლები პროგრესი იქნა მიღწეული. ჩვენ ვიმედოვნებთ ჩვენს ადრინდელ რეკომენდაციას წამყვანი სამინისტროს ხელმძღვანელობით ინგლისური ენის სწავლების ეროვნული პროგრამის შექმნაზე. აქედან მიღებული სარგებელი, უსაფრთხოების სექტორის მასშტაბებს გასცდება.

რეკომენდაციები სამინისტროს/უწყების დონეზე

თავდაცვის სამინისტრო

26. ზედა დონის რეფორმა. ჩვენს ადრეულ მოხსენებებში მოცემული იყო თავდაცვის სამინისტროსთან დაკავშირებული მთელი რიგი რეკომენდაციები. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანი ზედა დონის რეფორმას

ეხებოდა. ჩვენი რეკომენდაცია იყო სამოქალაქო მინისტრის დანიშვნა და სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტროს ჩამოყალიბება, რომელიც გამიჯნული იქნებოდა შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბისაგან. ნატო-ში აპრობირებული პრაქტიკის მიხედვით, ჩვენი რეკომენდაცია იყო გაერთიანებული შტაბის დაარსება შტაბის უფროსის მეთაურობით, რომელიც ცალკეულ სახეობათა შტაბებს შეცვლიდა და გაერთიანებული ოპერატიული შტაბის დაარსება, რომელიც შეიარაღებული ძალების სამი სახეობის ყველა ოპერატიულ შენაერთს უხელმძღვანელებდა. სამოქალაქო თავდაცვის მინისტრი დანიშნულ იქნა და დაფუძნდა სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტრო, მაგრამ გენერალური შტაბი გაერთიანებულ შტაბად არ გადაკეთებულა და არც გაერთიანებული ოპერატიული შტაბი ამოქმედებულა. ჩვენი რეკომენდაციაა ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა გაერთიანებულ სამსახურებთან დაკავშირებით და ამ სტრუქტურული ცვლილებებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ჩარჩოს ჩამოყალიბება.

27. სახელმწიფოს უშიშროებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს პრეზიდენტის, როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის, თავდაცვის მინისტრისა და შტაბის უფროსის უფლებამოსილებებს შორის ურთიერთობას. ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების შტაბის სამეთაური სტრუქტურის რეფორმა ამ ურთიერთობის განხილვითა და მკაფიო განსაზღვრებით იყოს გამყარებული.

28. ჩვენ გვესმის, რომ თავდაცვის სისტემის სტრატეგიული მიმოხილვა (SDR) მომზადების პროცესშია და 2005 წლის ბოლოსთვის უნდა დასრულდეს. ჩვენ ვვლით, რომ სხვა დანარჩენთან ერთად, მასში დაწერილებით იქნება მიმოხილული საქართველოს შეიარაღებული ძალების აქტიური, სარეზერვო და ეროვნული გვარდიის კომპონენტთა როლები, მისიები, ორგანიზება, სტრუქტურული ერთეულები და რაოდენობა. ჩვენი რეკომენდაციაა თავდაცვის სისტემის სტრატეგიული მიმოხილვის მონაცემთა ასახვა “თავდაცვის თეთრ წიგნში” და თავდაცვის სამინისტროს მიერ ეროვნული სამხედრო სტრატეგიის სასწრაფო შემუშავება, რომელიც დამყარებული იქნება ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციასა და თავდაცვის სისტემის სტრატეგიულ მიმოხილვაზე.

29. ძალების სტრუქტურა და რიცხოვნება. ადრინდელ დოკუმენტებში საქართველოს შეიარაღებული ძალებისათვის საჭირო რიცხვად დაფიქსირებული იყო 13000-15000 აქტიურ სამსახურში მყოფი სამხედრო პირი. ეს მონაცემები გამოქვეყნდა თავდაცვის ორ თეთრ წიგნში რეფორმათა სხვა წინადადებებთან ერთად. ეროვნულ გვარდიასთან და შინაგან ჯართან დაკავშირებულმა ბოლო გადაწყვეტილებებმა ძალთა ნავარაუდები რიცხოვნების გაზრდა გამოიწვია. 2004 წლის დეკემბერში პარლამენტმა საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობა 29,703 პირის ოდენობით დაამტკიცა. აქედან, 23,000 საქართველოს შეიარაღებულ

ძალებშია, 6,703 კი – სასაზღვრო ჯარებში. ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემების თანახმად, განხილვის პროცესშია სასაზღვრო ჯარების სამოქალაქო-საპოლიციო ქვედანაყოფად გარდაქმნისა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების რიცხოვნების 20,000 შემცირების საკითხი ოთხი ბრიგადისაგან შემდგარი სტრუქტურით და გაზრდილი სარეზერვო ძალით. მაგრამ ამ შემთხვევაშიც კი 25-30%-იანი ზრდა იქნება ადრე დაგეგმილ რიცხვებთან შედარებით, რომლებიც ნატო-ში წარდგენილ საქართველოს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმაშია დაფიქსირებული. ამასთან, იბადება შეკითხვა, რამდენად გასწვება ამ რიცხოვნებას საქართველოს შესაძლებლობები? ჩვენ ხაზს ვუსვამთ თავდაცვის სისტემის სტრატეგიულ მიმოხილვაში, ძალთა სტრუქტურისა და რიცხოვნების გულდასმითი ანალიზის მნიშვნელობას, რომელიც დაეყრდნობა შეთანხმებულ საფრთხეთა ანალიზსა და ეროვნულ სამხედრო სტრატეგიას. ამასთანავე, აუცილებელია განხორციელდეს საქართველოს შეიარაღებული ძალებისათვის გრძელვადიანი, რეალისტური საბიუჯეტო გათვლები.

30. ჩვენს ადრინდელ მოხსენებებში, მითითებული იყო რესურსების ფლანგვაზე, რაც ერთობ დამახასიათებელია სხვადასხვა სამინისტროებისა და უწყებების შიგნით, ცალკე საზღვაო და ცალკე საჰაერო კომპონენტების არსებობის პირობებში. ჩვენი რეკომენდაცია იყო ფუნქციითა რაციონალიზაცია, სადაც კი ეს შესაძლებელი იქნებოდა და მთლიანად სწავლებების, მხარდაჭერისა და ლოგისტიკის სტრუქტურის რაციონალიზაცია. ქვეყანას, რომელსაც საქართველოს ზომის შეიარაღებული ძალები გააჩნია, არ სჭირდება უფრო მეტი, ვიდრე ერთი საზღვაო ბაზა შესაბამისი მხარდამჭერი ინფრასტრუქტურით და ერთი საჰაერო ბაზა შესაბამისი მხარდამჭერი ინფრასტრუქტურით. ჩვენი რეკომენდაციაა ამ საკითხის დროულად გადაჭრა.

31. ინდივიდუალური და კოლექტიური წვრთნა. არსებობს ბატალიონისა და ბრიგადის დონეზე წვრთნების ყოველწლიური გეგმები, მაგრამ სხვადასხვა სირთულეები ხელს უშლის მათ სრულად განხორციელებას. შიდა მოვალეობების შესრულებამ და ერაყსა და კოსოვოში ქართველი სამხედროების სამსახურმა, მოგვცა ოპერატიული გამოცდილების მქონე, გაწვრთნილი სამხედრო მოსამსახურეების საკმაოდ დიდი რაოდენობა, მაგრამ ეს საჭიროებს გრძელვადიან პერსპექტივაში ფორმალიზებული სისტემის ჩამოყალიბებას. ერთხელ ნასწავლი და გაწვრთნილი ინდივიდუალური სამხედრო თუ ქვედანაყოფი მუდამ ამ მდგომარეობაში არ რჩება: საქართველოს შეიარაღებული ძალებში საბრძოლო მზადყოფნის შენარჩუნებისათვის აუცილებელია ეფექტური წვრთნების უწყვეტი პროგრამა. ჩვენი რეკომენდაციაა საქართველოს შეიარაღებული ძალებისათვის დაგეგმილი ყოველწლიური წვრთნის ციკლის ეფექტური განხორციელება.

32. პერსონალი. 1999 წლის მოხსენებაში რამოდენიმე რეკომენდაცია იყო პერსონალთან დაკავშირებით. ამათგან ზოგიერთი შესრულდა, ან ახლა სრულდება. ჩვენ აღნიშნაეთ თავდაცვის აკადემიის სასწავლო პროგრამის ცვლილებას, დასავლეთში ნასწავლი ახალგაზრდა ოფიცრების უფრო დიდი რაოდენობით დანიშვნას შესაბამის თანამდებობებზე, სერჟანტების რანგირებული სისტემის დანერგვას, ინგლისური ენის ცოდნის გაუმჯობესებას, ხელფასების ზრდას, დროულად გაცემას და გაუმჯობესებულ სოციალურ პირობებს, ასევე სამსახურისა და ყოფის უკეთეს პირობებს, უკეთეს კვებასა და ჩაცმას.

33. თუმცა საჭიროა მოხდეს პროგრესი სამხედრო და სამოქალაქო პირების კარიერის მართვის სისტემის შემოღების თვალსაზრისით, რომელიც მჭიდროდ იქნება მიბმული ხელფასისა და შეღავათების ჩამოყალიბებულ სტრუქტურასა და პიროვნული განვითარების დამხმარე პროგრამასთან. ჩვენი რეკომენდაციაა, მოქმედება ამ სფეროში გახდეს პრიორიტეტი მომავალი წლისათვის.

34. სამხედრო კანონმდებლობა. 1999 წლის მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ “სამხედრო სამსახურის თავისებური პირობების გამო, აუცილებელია ჯარისკაცების ქმედებას მართავდეს კანონებისა და წესდების სპეციალური კრებული.” ჩვენი რეკომენდაცია იყო, რომ თავდაცვის სამინისტრომ პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტთან ერთად შეისწავლოს სხვა ქვეყნების შესაბამისი კანონები და შეიმუშავოს კანონთა კრებული, რომელიც შეესაბამება საქართველოს სამხედრო მოსამსახურეებს. ეს რეკომენდაცია არ ეხება იმ კანონებს რომელიც საჭიროა თავდაცვის სამინისტროს მოდერნიზაციისათვის. იგი ეხება კანონებს, რომლებიც განსაზღვრავენ სამხედრო მოსამსახურეების ქმედებებსა და დისციპლინას. მაგალითად, არსებობს მთელი რიგი ქმედებები, რომლებიც არ განიხილება როგორც კრიმინალი, ჩვეულებრივი კანონმდებლობის პირობებში, მაგრამ იქნება დასჯადი დანაშაული სამხედრო დისციპლინის სისტემაში. უნდა შემუშავდეს საკმარისად ნათელი კანონთა კრებული, რათა მეთაურის თითოეული დისციპლინარული მოქმედება ან ნებისმიერი სამხედრო წესი, მათ შორის სამხედრო პირის უფლება აპელაციაზე, იყოს დაფუძნებული კანონზე და საბოლოო ჯამში საქართველოს კონსტიტუციაზე. ამ მიმართულებით, მუშაობა დაწყებულია, მაგრამ კანონთა ამ კრებულის შემუშავება რჩება მწვავე საჭიროებად. შესაბამისად, ჩვენი რეკომენდაციაა, შეიქმნას სამხედრო მეთაურთა და სამართლის ექსპერტთა კომიტეტი, რომელიც მოახდენს საქართველოს სამხედრო კანონმდებლობის ძირფესვიან რევიზიას.

35. მენეჯმენტი. თავდაცვის სამინისტროს პროგრესი ფინანსური კონტროლის, აღჭურვილობის შესყიდვისა და შენახვის, ინფრასტრუქტურის მენეჯმენტის და ლოგისტიკური უზრუნველყოფის თანამედროვე სისტემების შემოღების

საქმეში არის ძალიან ადრეულ სტადიაზე, ისევე, როგორც სხვაგან საქართველოს მთავრობაში. ამ მხარდამჭერი ელემენტების განვითარება აუცილებელია საქართველოს შეიარაღებული ძალების ოპერატიული შესაძლებლობების გაუმჯობესებისათვის და მისი შემოღება უნდა მოხდეს რაც შეიძლება მალე. ჩვენი რეკომენდაციაა, სასწრაფო მოქმედება ამის მისაღწევად.

36. საგარეო დახმარება. 1999 წლის მოხსენება რეკომენდაციას იძლეოდა საგარეო დახმარების კოორდინირებული პროგრამის შემოღების შესახებ. ადრეული პერიოდიდან მოყოლებული, ორმხრივი სამხედრო დახმარება მოდიოდა მთელი რიგი ქვეყნიდან. პროექტები, რომელთა მიზანი იყო საველე ქვედანაყოფების ეფექტურობის ამაღლება, მოიცავდნენ აშშ-ს მიერ განხორციელებულ საქართველოს წვრთნისა და აღჭურვის პროგრამას და გერმანელების მიერ კოსოვოში სამსახურისთვის გაწვრთნილ ქვეითთა ქვედანაყოფებს. მთელი რიგი პროგრამები, განხორციელებული თურქეთის, დიდი ბრიტანეთის და სხვა სახელმწიფოების მიერ, მიზნად ისახავდნენ შესაძლებლობების უფრო ფართო კუთხით განვითარებას. მოსალოდნელია საგარეო დახმარების კოორდინაციის გაუმჯობესება დახმარების პროგრამებისათვის Caucasus Clearing House-ის შემოღების შედეგად. ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო პროგრამა იქნება ყველაზე მნიშვნელოვანი სტიმული რეფორმების შემდგომი პროგრესისა და ორმხრივი დახმარების პროგრამების კოორდინირებისათვის. შეუძლებელია ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო პროგრამის მნიშვნელობის გადაჭარბებული შეფასება, ყველა ზომა უნდა იქნას მიღებული მისი მიზნების მისაღწევად. ჩვენი რეკომენდაციაა, შემუშავდეს გაწვილი გეგმა, კოორდინირებული ნატო-სთან და პარტნიორ ქვეყნებთან, რათა მოხდეს საგარეო დახმარებისა და წვრთნის ყველაზე ეფექტურად გამოყენება და მოხდეს მათი მიზმა აღნიშნული პროგრამის განხორციელებასთან.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

37. პოლიცია და საზოგადოებრივი წესრიგი. გეგმები ამ სფეროს რეფორმირებისათვის მიზნად ისახავს პოლიციური და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის კულტურისა და პრაქტიკის გარდაქმნას ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად. აღნიშნული მიზნის განხორციელების პროცესში, შინაგანი ჯარები თავიანთი ადჭურვილობით გადავიდა თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში. მხოლოდ მცირე ზომის ანტიტერორისტული ქვედანაყოფი დარჩა რეორგანიზებულ შინაგან საქმეთა სამინისტროში. ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემებით არ არსებობს ეროვნული ჟანდარმერიის ჩამოყალიბების განზრახვა. ჩვენ არ გვაქვს ინფორმაცია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ფუნქციის შესრულების გეგმების შესახებ, რომლებიც ეროვნულ ჟანდარმერიას უნდა შეესრულებინა. ამ ფუნქციებს, რომელიც არსებობს საპატრულო პოლიციისა და სამხედრო ძალების ჩვეულებრივ მოვალეობებს შორის, აქვს

სასიცოცხლო მნიშვნელობა ქვეყნის შიგნით სტაბილურობის შენარჩუნების საქმეში. ჩვენი რეკომენდაციაა, პოლიციისა და საზოგადოებრივი წესრიგის სამინისტრომ მკაფიოდ ჩამოაყალიბოს გეგმები საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისას ფუნქციების განსაზღვრის თვალსაზრისით.

38. საპოლიციო სამსახური იქნება გაყოფილი ორ შტოდ. ფორმიანი პოლიცია, პირდაპირ კონტაქტში მყოფი საზოგადოებასთან, გარდაიქმნება რეგიონალური სტრუქტურის მქონე საპატრულო პოლიციად. ხელმძღვანელობისა და დაფინანსების მუნიციპალურ დონეზე გადაცემა განხორციელდება მომდევნო ორ-სამ წელიწადში. საწყისი ეტაპი იყო თბილისში ავტო-საპატრულო პოლიციის შექმნა და საზოგადოებისათვის გადაუდებელი დახმარების სატელეფონო ნომრის შემოღება. ეს სიახლეები, რომლებიც პოპულარობით სარგებლობს საზოგადოებაში, დანერგილი იქნება სხვა დიდ ქალაქებშიც. შეიქმნება კრიმინალური გამოძიების ეროვნული განყოფილება, რომელიც ტექნიკურ დახმარებას მიიღებს კომპიუტერიზაციისა და სასამართლო ექსპერტიზის საკითხებში. ინფრასტრუქტურა იქნება განახლებული. ჩვენი რეკომენდაციაა, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გამოაქვეყნოს “თეთრი წიგნი,” რომელშიც მოცემული იქნება რესტრუქტურიზაციის გეგმები და ვადები, თავდაცვის სამინისტროში დამკვიდრებული მოდელის ანალოგიურად.

39. საზღვრის დაცვა. 2005 წლისათვის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის მოსამსახურეთა რიცხვი შემცირდა დაახლოებით 8,000-დან 6,703-მდე, რომელიც უმეტესწილად, დაკომპლექტებულია წვევამდებლებით. გერმანული მხრიდან რჩევებისა და დახმარების საფუძველზე, შემოღებულ იქნა ახალი სტრუქტურა. ძირითად სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტებზე სამოქალაქო პირების განლაგების პროცესი დასრულდა, მიმდინარეობს სახმელეთო საზღვრის პატრულების დემილიტარიზაციის პროცესი. კანონი, რომელიც დაამტკიცებს ახალ ფუნქციებსა და სტრუქტურებს, ძალაში შევა 2005 წელს. ჩვენი რეკომენდაციაა, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტმა გამოაქვეყნოს დეტალური მონაცემები ამ სამსახურის როლის, მისიების, სტრუქტურის და ზომის შესახებ შინაგან საქმეთა სამინისტროს “თეთრ წიგნში.”

40. სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის სანაპირო დაცვის ელემენტმა გაიარა მოდერნიზების წარმატებული პროგრამა, ძირითადად აშშ-ის დახმარებით. ეს არის ძლიერი ორგანიზაცია მკაფიო როლით და მისიით, მაგრამ ჩვენი რეკომენდაციაა, მოხდეს საზღვაო ძალებთან მიმართებაში სანაპირო დაცვის სამეთაურო და სამუშაო (იხ. პარ. 30) ურთიერთობების გადახედვა და მკაფიოდ განსაზღვრა.

41. ზემოაღნიშნული ორგანიზაციული რეფორმების დეტალურად განხორციელებაზე დაიხარჯება გარკვეული დრო. ამასობაში, ჩვენი

რეკომენდაციაა, ორგანიზაციულ გარდაქმნებს თან ახლდეს პერსონალისა და ფინანსების მართვის თანამედროვე სისტემების დანერგვა მთელ შინაგან საქმეთა სამინისტროში.

42. უშიშროება. 2003 წლის მოხსენებაში რეკომენდირებული იყო სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს გარდაქმნა დემილიტარიზებულ სამოქალაქო უწყებად, ფუნქციებისა და ინფრასტრუქტურის რაციონალიზაციით. 2004 წლის მარტში, ჩვენ შევიმუშავეთ რეკომენდაცია საშინაო და საგარეო დაზვერვის უწყებების მაშინდელი სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროში გაერთიანების შესახებ. ამ სამინისტროს სამხედრო პერსონალი უნდა განთავისუფლებულიყო, უნდა შენარჩუნებულიყო მხოლოდ რუტინული უსაფრთხოების მიზნებისათვის განკუთვნილი სამხედრო პირების შეზღუდული რაოდენობა.

43. ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების თვალსაზრისით, გადაიდგა ნაბიჯები. წარსულში ორი ცალკეული უწყება გაერთიანდა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროში. სამინისტროს მოეხსნა საგამოძიებო და პროკურატურის ფუნქციები და ფოკუსირება მოხდა ძირითად ფუნქციებზე. არსებობს გეგმები სადაზვერვო პროცესის გაუმჯობესების თვალსაზრისით. სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს პერსონალის რაოდენობა შემცირდა. ამჟამად, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო შერწყმულია შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან და საგარეო დაზვერვა ექვემდებარება პრეზიდენტს. რესტრუქტურიზირებული სამინისტროს მთლიანი პერსონალის რაოდენობა ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული. ჩვენი რეკომენდაციაა, მოხდეს ამ სფეროს განხილვა და მკაფიოდ განსაზღვრა დაგეგმილ “თეთრ წიგნში.”

44. შიდა დაზვერვის ფუნქციის მქონე უწყების დაქვემდებარებას შინაგან საქმეთა სამინისტროსადმი, რომლის მოვალეობაშიც შედის საშინაო საქმეები და სამართალდამცავი ფუნქციები, იძლევა ადმინისტრაციულ უპირატესობებს და არ წარმოადგენს უჩვეულო შემთხვევას. თუმცა, ეს მოდელი ახდენს უზარმაზარი ძალაუფლების თავმოყრას ერთ ორგანიზაციაში, რაც ქმნის პოტენციურ საფრთხეს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისათვის იმ შემთხვევაში, თუ ზედამხედველობა არ არის მკაცრი და გამჭვირვალე. ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ დემოკრატიული ზედამხედველობის სისტემა იყოს საჯარო, რაც გამოიწვევს საზოგადოების ნდობას რომ სისხლის სამართლებრივი გამოძიება, საშინაო დაზვერვისა და კონტრდაზვერვის ფუნქციები ხორციელდება კანონიერად და შესაბამისი წესების დაცვით.

სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური

45. 1999 წლის მოხსენებაში და შემდგომში აღვნიშნავდით, რომ სახელმწიფო

დაცვის სპეციალური სამსახურის ამოცანები იყო მრავალმხრივი და მოქმედების ამგვარი გაშლა ასუსტებდა ღონისძიებათა კონცენტრირებას ამ უწყების ძირითადი ფუნქციების ეფექტიან შესრულებაზე. ჩვენ მოვახდინეთ ამ ძირითადი ფუნქციების იდენტიფიცირება:

- პრეზიდენტის დაცვა.
- უმაღლესი ოფიციალური პირების დაცვა.
- სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე სახელმწიფო ობიექტების დაცვა.

46. ჩვენი რეკომენდაცია იყო, მოხდეს რუტინული, მეორეხარისხოვანი ფუნქციების გადაცემა სხვა სამინისტროებსა და უწყებებზე. ამ მიმართულებით არანაირი მოქმედება არ შეინიშნება. ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენის საქართველოს სექტორის დაცვა გახდა ამ უწყების ერთ-ერთი ამოცანა. ეს რეალურად წარმოადგენს სახელმწიფო მნიშვნელობის დავალებას და გასაგებია არგუმენტი, რომ ჯერ-ჯერობით, სანამ სხვა რეფორმები ხორციელდება, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური წარმოადგენს ყველაზე შესაფერ სტრუქტურას აღნიშნული მისიის შესასრულებლად. ამის შედეგად, უწყების პერსონალის რაოდენობა გაიზარდა 5500-მდე.

47. ჩვენი აზრით, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური უნდა იყოს შედარებით მცირე ზომის, მაღალ დონეზე გაწვრთნილი ორგანიზაცია, ძირითადი აქცენტით სასიცოცხლო მნიშვნელობის ეროვნულ ამოცანებზე. ჩვენ გამოვთქვამთ შეშფოთებას, რომ ამ უწყების ქმედებების გაფართოებამ შესაძლოა, ხელი შეუშალოს კონცენტრირებას მის ძირითად მოვალეობებზე და შეასუსტოს მისი შესაძლებლობები მილსადენის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის როლისა და ამოცანების განხილვა მოხდეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროგრამასთან კავშირში, იმ თვალთახედვით, რომ ამ სამინისტროს გადაეცეს ის ამოცანები რომლებიც შეიძლება შესრულებულ იქნეს საპოლიციო ფუნქციების სახით.

მანკვებლები:

48. საქართველოს მისწრაფება, შეუერთდეს ევრო-ატლანტიკურ ორგანიზაციებს, გულისხმობს, რომ ყველა რეფორმა უსაფრთხოების სექტორში, ისევე როგორც სხვა სფეროში, უნდა შეფასდეს მათი ევრო-ატლანტიკური ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების კანონებთან, პრაქტიკასთან და პროცედურებთან შესაბამისობის მიხედვით. აღნიშნული ორგანიზაციებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი უსაფრთხოების სფეროში არის ნატო და ევროკავშირი. ახალი მთავრობისათვის წარდგენილ მემორანდუმში, 2004 წლის 1 მარტს, ჩვენ წამოვყენეთ მოსაზრება, რომ

საქართველოში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ღონისძიებები უნდა შეფასდეს 4 პრინციპის მიხედვით, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მათი შესაბამისობა ევრო-ატლანტიკურ სტანდარტებთან. ესენია:

- დემოკრატიული სტანდარტები
- თავსებადობა
- კანონიერება
- მდგრადობა

49. საქართველოში რეფორმის პროცესის დემოკრატიული სტანდარტების მიხედვით განხორციელების აუცილებლობა, გასაგები და ფართოდ აღიარებულია. ასევე, კარგად ესმით ნატო-სა და ევროკავშირის პრაქტიკასთან შესაბამისობისა და აღჭურვილობის ურთიერთთავსებადობის საჭიროება. რეფორმებისათვის სამართლებრივი საფუძვლის შექმნა წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს პროცესის მდგრადობის უზრუნველყოფისათვის. მიმდინარეობს სათანადო კანონების მიღება და აუცილებელია პროგრამის ენერჯიულად გაგრძელება. პროცესის მდგრადობისათვის საჭიროა გრძელვადიანი გეგმების შემუშავება, რომელთა ხარჯები დათვლილი და გათვალისწინებული იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტის გათვლებში. ეს სფერო უნდა გახდეს პრიორიტეტული, როდესაც დასრულდება მიმდინარე სტრუქტურული რეორგანიზაციები.

50. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ ზემოთხსენებული 4 პრინციპი ძირითადად სრულდება. ჩვენ არ შეგვიინიშნავს რაიმე მნიშვნელოვანი ქმედება, რომელიც მიმართულია მათ წინააღმდეგ. თუმცა, ევრო-ატლანტიკურ ინსტიტუტებსა და ორგანიზაციებში ინტეგრაციისათვის მოსამზადებელ პერიოდში, ვფიქრობთ, საჭირო იქნება რაიმე ფორმით შემუშავდეს შეფასების ცენტრალური სისტემა, რომელიც მოახდენს რეფორმების მიმდინარეობის მიუკერძოებელ შეფასებას არამარტო უსაფრთხოების სექტორში, არამედ ყველა სამინისტროსა და უწყებაში. ჩვენი რეკომენდაციაა, ეს პასუხისმგებლობა დაეკისროს სახელმწიფო მინისტრს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში.

რეკომენდაციების შეჯამება

51. ამ მოხსენების წინა ნაწილში, ჩვენ გამოვთქვით მთელი რიგი რეკომენდაციებისა, 2005 წლის განმავლობაში რეფორმების პროცესის წინ წასაწვეად. აქ ჩვენ ვახდენთ მათ შეჯამებას და მხარს ვუჭერთ მათ განხორციელებას:

რეკომენდაციები ეროვნულ დონეზე:

52. ეროვნული უშიშროების საბჭოში:

ა. დაასრულოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და უზრუნველყოს

მისი დემოკრატიული ლეგიტიმურობა პარლამენტის მხარდაჭერის მოპოვებით, (პარაგრაფი 10);

ბ. გააუმჯობესოს თავისი შესაძლებლობა საგანგებო სიტუაციის წინასწარი დაგეგმვის, სადაზვერვო მონაცემების შეფასებისა და გამოყენების, კრიზისების მართვისა და უწყებათშორისი კოორდინაციის თვალსაზრისით, (პარაგრაფი 19);

გ. ჩაატაროს კვლევა სახელმწიფოს ყველა სამხედრო-საავიაციო და სამხედრო-სახლგაო ქონების რაციონალიზაციისათვის, (პარაგრაფები 30 და 40);

დ. განიხილოს და მკაფიოდ განსაზღვროს პრეზიდენტის (როგორც უმაღლესი მთავარსარდლის), თავდაცვის მინისტრისა და შტაბის უფროსის შესაბამისი უფლებამოსილებები, (პარაგრაფი 27).

53. საქართველოს მთავრობამ:

ა. შეიმუშაოს და საჯაროდ გამოსცეს, პარლამენტის თავმჯდომარესთან ერთად, პროგრამა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზის შემუშავების, განხილვის და რატიფიცირებისათვის, რაც უნდა დასრულდეს ამ მოწვევის პარლამენტის პერიოდში, (პარაგრაფი 20);

ბ. ხელი შეუწყოს ძლიერი, დამოუკიდებელი არასამთავრობო სექტორის განვითარებას უსაფრთხოების სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე საზოგადოების ცოდნის და მისი დისკუსიებში მონაწილეობის დონის ამაღლების მიზნით, (პარაგრაფი 22);

გ. განავითაროს საზოგადოების ინფორმირების უფრო ეფექტური სისტემა, (პარაგრაფი 23);

დ. დააკისროს რომელიმე სამინისტროს, წამყვანი როლი სახელმწიფო სამსახურში მყოფი პირებისათვის ინგლისური ენის ცოდნის გასაღრმავებელი ეროვნული პროგრამის წარსამართავად, (პარაგრაფი 25);

ე. დააკისროს სახელმწიფო მინისტრს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში, განახორციელოს უწყებათშორისი მონიტორინგი, თუ რამდენად შეესაბამება რეფორმისა და მოდერნიზების პროცესი ნატო-სა და ევროკავშირის სტანდარტებსა და მოთხოვნებს, (პარაგრაფი 50).

54. საქართველოს პარლამენტამ:

საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების დახმარებით შეიმუშაოს პროგრამა პარლამენტის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით. პროგრამა უნდა შეიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა: პარლამენტის წევრების განათლება საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში პარლამენტის სათანადო როლის შესახებ, ინფორმაციის დამოუკიდებლად შეგროვების უნარის გაუმჯობესება, საკომიტეტო სისტემის განვითარება, და ზოგადად, საქმიანობის უფრო ეფექტიანად წარმართვა, (პარაგრაფი 21).

რეკომენდაციები სამინისტროს დონეზე:

55. თავდაცვის სამინისტრომ:

ა. დაასრულოს გაერთიანებული შტაბის სისტემის და გაერთიანებული ოპერატიული შტაბის შემოღება (პარაგრაფი 26);

ბ. დაახქაროს პერსონალისა და ფინანსების მართვის ჯანსაღი სისტემების შემოღება (პარაგრაფები 33 და 35)

გ. განახორციელოს ეფექტიანი ყოველწლიური საწვრთნელი ციკლი საქართველოს შეიარაღებული ძალებისათვის, რომელიც მიზნული იქნება ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის შესრულებასთან და კოორდინირებული საგარეო დახმარების მომწოდებლებთან, (პარაგრაფები 31 და 36);

დ. შექმნას სამხედრო მეთაურებისა და სამართლის ექსპერტების კომიტეტი საქართველოს სამხედრო კანონმდებლობის ძირფესვიანი რევიზიის განსახორციელებლად (პარაგრაფი 34).

ე. გამოსცეს თავდაცვის „თეთრი წიგნი“, სადაც გაწერილი იქნება გეგმები და ვადები თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების მოდერნიზაციის დასრულებისათვის. (პარაგრაფი 28).

56. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ:

ა. ნათლად განსაზღვროს გეგმები საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ფუნქციის შესრულებასთან დაკავშირებით (პარაგრაფი 37).

ბ. გამოსცეს „თეთრი წიგნი“, სადაც დადგენილი იქნება გეგმები და ვადები შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოდერნიზებისათვის (პარაგრაფები 38, 39, 43).

გ. შემოიღოს პერსონალისა და ფინანსების მართვის თანამედროვე სისტემები მთელს რესტრუქტურისებულ სამინისტროში (პარაგრაფი 41)

დ. საჯარო გახადოს საშინაო დაზვერვის და გამოძიების ფუნქციებზე დემოკრატიული ზედამხედველობის სისტემა (პარაგრაფი 44).

ე. სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურთან ერთად, განიხილოს ამ უკანასკნელის ამოცანები შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროგრამასთან კავშირში (პარაგრაფი 47).

დასკვნა

57. ჩვენს 2004 წლის 1 მარტის მემორანდუმში, ვაღიარებდით რა, რომ რეფორმების პროცესის დამთავრებას წლები დასჭირდება, აღვნიშნეთ, რომ 2005 წლის მოხსენება, რომელიც წარდგენილი იქნებოდა 2005 წლის მარტში, შეაფასებდა, შეუქცევადია თუ არა, იმ დროისათვის რეფორმების პროცესში მიღწეული პროგრესი.

58. ქართველი ხალხის მისწრაფება იცხოვროს დემოკრატიულ, საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულ ქვეყანაში, რომელიც ინტეგრირებულია ევრო-ატლანტიკურ თანამეგობრობაში, არის ძლიერი და ყველასათვის ნათელი. უფრო და უფრო იზრდება რწმენა რომ ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია. თუმცა, ყოველთვის ასე არ იყო. როდესაც 1999 წლის მოხსენება დაიწერა, ისინი, ვისაც ემინოდა ასეთი მომავლის, ბევრად მეტნი იყვნენ იმათზე, ვინც ამაზე ოცნებობდა, და ძალიან ცოტას სჯეროდა რომ ეს მოხდებოდა. ბოლო ხუთი წლის მანძილზე, სიტუაცია სტაბილურად იცვლებოდა. პრეზიდენტ სააკაშვილის მეთაურობით ახალი მთავრობის მოსვლამ კი ახალი სტიმული შესძინა რეფორმების პროცესს. სწრაფად იქნა მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც აუცილებელი იყო სხვადასხვა სფეროს მოდერნიზებისათვის. ამჟამად ეკონომიკა უმჯობესდება, სამთავრობო შემოსავლები მატულობს, საგარეო დახმარება იზრდება და ქვეყნის მშვიდობიანი გაერთიანების პროცესი დაიწყო. მოვლენათა მსგავსი განვითარება შესაბამის ასახვას ჰპოვებს, როგორც უსაფრთხოების, ისე სხვა სფეროებში. ცვლილებების ტემპი მნიშვნელოვნად გაიზარდა და ეჭვსგარეშეა, რომ ზოგადად სიტუაცია ბევრად უკეთესსკენ არის შეცვლილი.

59. ამისდა მიუხედავად, ეს არ არის საკმარისი რომ დავადასტუროთ რეფორმების შეუქცევადობა. ისტორიას ბევრი მაგალითი ახსოვს, როდესაც ქვეყნების პროგრესი სტაბილურობისა და კეთილდღეობისაკენ კალაპოტიდან იქნა ამოგდებული მოულოდნელი მოვლენების შედეგად. თუმცა, ჩვენ გვიჭირს განვჭრიტოთ ქვეყნის შიგნით მოვლენათა განვითარების ისეთი სცენარი, რომელიც შეცვლიდა აღებულ კურსს. პოლიტიკური სტაბილურობა, სოციალური ერთიანობა, მზარდი კეთილდღეობა და მუდმივი მხარდაჭერა მოკავშირეებისა და მეგობრების მხრიდან, გააძლიერებენ საქართველოს ნებას და პოტენციალს რეფორმების წარმატებით წარმართვისათვის.

60. უფრო პროზაული ტერმინებით რომ ვთქვათ, რეფორმების მდგომარეობა უსაფრთხოების სექტორში შეიძლება გარკვეული სიციხადით შეფასდეს. ისევე, როგორც სხვა სფეროებში, აქაც მნიშვნელოვანი წინსვლა შეიმჩნევა. ყველა გადაწყვეტილება რომელიც საჭირო იყო რეკომენდაციების

ეროვნულ დონეზე შესასრულებლად, მიღებულ იქნა და ძალაში შევიდა. რეკომენდაციების განხორციელების პროცესი ასახავს თავდაპირველად ჩამოყალიბებულ პრიორიტეტებს. შესაბამისად, ყველაზე მეტი პროგრესი თავდაცვის სამინისტროშია, სადაც თანამედროვე სისტემაზე გადასვლა წარმატებით მიმდინარეობს. საგარეო დახმარების პროგრამები და ინდივიდუალური თანამშრომლობის სამოქმედო გეგმის (IPAP) შესრულება დაასრულებენ ამ პროცესს ისე როგორც საჭიროა. დაუშვებელია ამ პროცესის შეფერხება. იგივე შეიძლება ითქვას სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტზე. ეს სამსახური საგარეო რეკომენდაციებისა და დახმარებების შედეგად წარმატებით გარდაიქმნება სამხედრო ძალიდან სამოქალაქო პოლიციურ უწყებად, რომელიც პასუხისმგებელია საზღვრის და იმიგრაციის კონტროლის საკითხებზე. შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროებმა დაიწყეს მოდერნიზაციის პროცესი უფრო გვიან და შესაბამისად რესტრუქტურირებულ შინაგან საქმეთა სამინისტროში პროგრესი ნაკლებია. ამის მიუხედავად, აუცილებელი გადაწყვეტილებები მიღებულია და აქაც, საგარეო დახმარების პროგრამები მიმდინარეობს, რათა ხელი შეუწყონ ამ გადაწყვეტილებების ცხოვრებაში გატარებას.

61. განვიხილავთ რა ყველა ამ მოვლენას ზემოთ აღწერილ სურათთან ერთად, ჩვენ დარწმუნებით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ შეუქცევადობის კრიტერიუმი ახლოსაა შესრულებასთან. იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს რაიმე გაუთვალისწინებელი მოვლენა, რომელმაც შეიძლება შეცვალოს ცვლილებათა მიმდინარეობა, ხოლო მთავრობა განაგრძობს რეფორმების დაფინანსებას და მზად არის მათ დეტალურად განსახორციელებლად, ჩვენ მიგვანია, რომ სიტუაცია კიდევ უკეთესსკენ შეიცვლება. შეუქცევადობა მიიღწევა, როდესაც რეფორმები გამაგრებულია სათანადო სამართლებრივი ბაზით, მათი მიმდინარეობა და განხორციელების გეგმები, ვადების ჩათვლით, ცნობილია საზოგადოებისათვის და ბოლოს, როცა ეს გეგმები რეალურად ხორციელდება.

62. ამ მოხსენებაში მოცემული რეკომენდაციების შესრულება ხელს შეუწყობს უსაფრთხოების სფეროში მოდერნიზების შეუქცევად განხორციელებას და საქართველოს ეროვნული სტრატეგიული მიზნის – ევრო-ატლანტიკურ საზოგადოებაში სრული ინტეგრაციის – მიღწევას.

გენერალი სერ **გარი ჯონსონი**
თავმჯდომარე

14 მარტი 2005



Foreword to 2005 Report of International Security Advisory Board by Ambassador Gela Bezhuashvili, National Security Advisor to the President of Georgia – Secretary of the National Security Council

International Security Advisory Board (ISAB) started to operate in Georgia in 1998. ISAB's main objective was to provide Georgian government with high level independent advice on the reform and modernization of the security sector of Georgia, through the National Security Council. Reforming the security sector in accordance with democratic standards is a main prerequisite to Georgia's integration in the European and Euro-Atlantic structures.

In that period many considered democratic transformation of Georgia and her integration in European and Euro-Atlantic structures as a long-term or even illusory perspective. Reforming of security sector, which was organized according to the principles of the Soviet totalitarian system, seemed to be especially difficult. That kind of system did not meet requirements of democratic state and could not ensure national security of Georgia.

During their tenure Board members conducted very fruitful and hard work in Georgia. They have studied the state of affairs in the national security sector and prepared recommendations for its transformation in accordance with democratic standards. Every year, in the annual report the Board evaluated the process of fulfillment of the recommendations and elaborated advice for further action.

In 2005 ISAB concluded its work and presented final report. It lays out the progress achieved during the reform process, which has become especially dynamic after the "Rose Revolution". It also singles out the spheres that require further action.

On behalf of the Government of Georgia, I would like to thank each member of the Board for their contribution to the reforming of the national security sector of Georgia. Hereby, I would like to note that we will do our best to fulfill the recommendations presented by the Board fully and timely. It will facilitate the formation of modern and effective security system in Georgia that will be able to maximally ensure security of our country and will comply with democratic standards.

Introduction

1. The International Security Advisory Board (ISAB) was established in 1998 at the request of the Government of Georgia. Its Terms of Reference were to provide the Government of Georgia, through the National Security Council, with high level independent advice on the reform and modernisation of the security sector.

2. ISAB submitted its initial Report in May 1999 (Report 99). The Report conducted a comprehensive review of the then state of affairs and made both general and specific proposals for a modernisation programme which would align with Euro-Atlantic practises. Target dates were proposed for the individual recommendations, with the whole process to be completed by the end of 2004. The National Security Council accepted Report 99 and by Presidential Decree endorsed its recommendations for action. ISAB was informed that, in order maintain stability, the process would be gradual, starting with the Ministry of Defence, moving on to the Border Guards, the Interior Ministry and other agencies in a controlled manner. ISAB was asked to remain in being during the reform process and to monitor the programme. ISAB submitted a series of annual Progress Reports and other memoranda recording progress towards meeting the objectives and noting where further action was required. The most recent of these interim reports was submitted in March 2004, following the change of leadership in Georgia.

3. The following have served as members of the Board during its term:

General Sir Garry Johnson (UK), Chairman. 1998-2005.

Mr Lauri Allmann (Estonia). 2003-2005.

Rear Admiral Raimundas Baltusta (Lithuania). 2002-2005.

Dr Atis Lejins (Latvia). 2003-2005.

Ambassador Juri Luik (Estonia). 2002-2003.

Mr David Ochmanek (USA). 1999-2001.

General Henning von Ondarza (Germany). 1999-2001.
Ambassador David Smith (USA). 2002-2005.
Major General Franz Werner (Germany). 2002-2005.

4. The Board wishes to take this opportunity to express its thanks to the Georgian authorities for the continual cooperation and support which it has received in carrying out its task, and its deep appreciation for the personal contributions of so many Georgians.

Aims

5. The aims of Report 05 are to:

- Review progress towards meeting the reform programme set out in Report 99.
- Assess the present situation.
- Note where action remains incomplete.
- Recommend where additional progress could be made.

Measuring progress against advice and recommendations

6. The recommendations contained in Report 99 and subsequent advice can be grouped into:

- Recommendations at National Level.
- Recommendations at Ministry/Agency Level.

Recommendations at National Level

7. Report 99 made recommendations for the process of reform across the

whole national security sector and for shaping and coordinating the national structures within it. These concerned:

- Security policy.
- State security structures.
- Central control and coordination.
- Democratic oversight.
- Language skills.

Security Policy

8. Report 99 argued that successful reform must be based on foreign and security policies which set out clearly and without ambiguity the national objectives of Georgia and the strategy for achieving them. We further argued that this policy must have broad public backing for it to gain international recognition and support. We recommended that a national security concept document should be prepared by the Government and endorsed by Parliament.

9. Georgia's foreign and security policy was set out in late 2002 in the document "Georgia and the World: a Vision and Strategy for the Future" which was launched at an international gathering in Tbilisi chaired by the President. The document made clear that Georgia intends to pursue full integration into the Euro-Atlantic community and its institutions. This set the course for Georgian security policy which has since been closely pursued. Since then, Georgia has more explicitly stated that it intends to seek membership of both NATO and the EU, and internal actions have been put in hand to achieve these goals. The policy was further laid out in the Individual Partnership Action Plan (IPAP) agreed between Georgia and NATO in 2004. **The strategic national objectives of Georgia are therefore clear. All recommendations of this and previous Reports are intended to**

assist Georgia to develop a modern and effective security sector in order to prepare for achievement of these goals.

10. However, despite a long drafting process, the national security concept document has not yet been issued, but work on producing it is in hand under the leadership of the National Security Council. It is intended that the concept be presented to Parliament by the Government in early 2005, and the Chairman of Parliament has given assurances that it will receive urgent consideration. *We recommend early completion of this process.*

State Security Structures

11. Report 99 identified seven main elements of uniformed armed force within Georgia:

- Armed Forces.
- National Guard.
- Border Guards.
- Interior Troops.
- Independent (Assault) Brigade.
- Police Special Duties Unit.
- Special Service for the Protection of the State.

12. The Report argued that the ill-defined command and control system, duplication of structures and lack of coordination were wasteful of resources in peacetime and a potential source of confusion in a time of crisis or war. The Report made several recommendations for simplifying and improving the situation.

13. In accordance with these recommendations, early action was taken to absorb the Independent (Assault) Brigade and the Police Special Duties Unit into the overall structure of the Ministry of Defence and the Ministry of the Interior respectively. Following the elections of early 2004, action was

taken to consolidate the subordination of the National Guard to the Ministry of Defence. The combat role was removed from the National Guard and its tasks were defined as reservist training, mobilisation, and assistance to the civil authorities in disaster or emergency situations. In addition:

- Interior Troops and their equipment and were transferred from the Ministry of the Interior to the Ministry of Defence, leaving the Ministry of the Interior with the non-military functions of policing and the maintenance of internal order.
- The Border Guards were transferred to the Ministry of Interior, losing their independent status.

14. These actions fulfilled most of the original recommendations which we made for rationalisation of state security structures, although the Special Service for the Protection of the State remains an autonomous organisation.

15. We subsequently recommended that the overall rationalisation programme should include civilianisation of the Ministry of State Security and its reduction to agency status. In 2004 the external, internal and military counter-intelligence services came together in the Ministry of State Security. During the Government reorganisations at the end of 2004 the Ministry of State Security lost its status as an independent Ministry and was merged with the Ministry of Interior. It was subsequently directed that the foreign intelligence service would become a separate agency answering directly to the President.

16. The effect of the reorganisations outlined above has been to reduce the centres of armed force within the state from seven to three: the Ministry of Defence, the Ministry of Interior and the Special Service for the Protection of the State. This improves the former situation in organisational terms, but we judge that there is still room for improvement in the area of coordination.

We refer to this later in this Report.

Central Mechanisms

17. Report 99 submitted that there was room for significant improvement in the central governmental mechanisms for the control and coordination of the security sector, particularly in the areas of inter-agency cooperation, intelligence analysis and assessment, contingency planning, and crisis prevention and management. All of these lie at the heart of state security. It recommended that the National Security Council be modernised and strengthened to carry out these functions more effectively.

18. A new law restructuring the National Security Council and redefining its functions and authority has been enacted. A revised structure has been approved for the Office of the National Security Council, headed by a National Security Secretary. Organisational restructuring, a reduction of staff numbers and the introduction of new personnel and improved procedures have begun. A major staff training project is being carried out.

19. In respect of the central functions, a decision has been taken to set up a Government Special Communications and Information Agency under the oversight of the National Security Council. Within the National Security Council there will be a crisis management centre, with a Situation Room to assist inter-agency coordination and coordinated management of crisis or emergency. However, there is still much work to be done to implement these decisions. *We recommend that this area be made a priority for work in 2005.*

Democratic oversight

20. Legislative programme. Georgia has undertaken an extensive and complex series of reforms aimed at building a modern democratic system.

To that end, it is important that all reforms be based in law and that all legislative changes, future plans and the interrelationships among them be understandable to the Parliament and to the Georgian public *We recommend that, in conjunction with the Chairman of Parliament, the Government should develop and publicly issue a programme for development, consideration and passage of the legislative basis for the reform of the security sector, for completion within the term of the present Parliament.*

21. There is improved understanding of the procedural role which Parliament and Parliamentary Committees should play in the democratic oversight of the security sector. Liaison between Committees and Ministries is improving. However, the role of Committees as part of the checks and balances which restrain the executive from the exercise of arbitrary power, particularly in a situation where the executive has a large overall majority in Parliament, is still inadequately developed. There is a continuing requirement to increase the capability and effectiveness of members and support staff in order to improve the effectiveness of Committee scrutiny. *We recommend that a programme for this be introduced with the assistance of international NGOs working in this field.*

22. Non-Governmental Organisations. ISAB Reports have stressed the need to increase public knowledge and awareness of security issues through the development of competent, independent NGOs. There has been great activity in this area, stimulated by external support, and there is now a large number and wide variety of NGOs, of which a number are acquiring national standing and international recognition. We do not see this as an area for direct Government intervention, but *we recommend that this trend be encouraged as essential element of that open and public debate which is a hallmark of a democratic state.*

23. Public Information Services. Report 99 recommended the improvement of the government public information capability. The coherent and persuasive

presentation of the national case, both internally and internationally, is an essential element in the security fabric of any nation. It needs professional skills to make it effective. This is still a weak area with little apparent and effective planning or coordination. *We recommend action to improve the situation.*

Language skills

24. Report 99 recommended the widespread introduction of English language training throughout the security sector. This is not to downplay the importance of other languages, but to recognise that competence in the English language is a basic requirement for working with organisations of the Euro-Atlantic community and for facilitating the integration process.

25. Report 99 also recommended the introduction of a coordinated national programme to speed up the introduction of English language training. This has not happened, but considerable progress has been made in the Ministry of Defence, where increasing participation in overseas training and cooperation with NATO nations in the Partnership for Peace programme is helping the spread of language skills in the military. There has been less progress in other areas. *We repeat our earlier recommendation of a national programme of English language training under a lead Ministry.* The benefit of this would be felt well beyond the security sector.

Recommendations at Ministry/Agency Level

Ministry of Defence

26. Top level reform. Earlier ISAB Reports made a number of recommendations concerning the Ministry of Defence. The most important

of these dealt with top level reform. We recommended the appointment of a civilian Defence Minister and the establishment of a civilian led Ministry of Defence, separate from the Armed Forces Headquarters. In accordance with common NATO practise, we recommended the establishment of a Joint Staff under a Chief of Defence to replace the single service staffs and the establishment of a Joint Operational Headquarters to command all operational units of the three armed services. A civilian Defence Minister has been appointed and a civilian Defence Ministry set up, but the General Staff has not been transformed into a Joint Staff, nor has the Joint Operational Headquarters been activated. *We recommend that action be taken on the joint service issues and that the necessary legal framework be put in place to ratify these structural changes.*

27. The relationship between the respective powers and authority of the President as Commander-in-Chief, the Minister of Defence and the Chief of Defence is of crucial importance to the security of the state. *We recommend that the reform of the command structure of the Ministry of Defence and of the GAF Headquarters be supported by a review and clear definition of this relationship.*

28. We understand that a Strategic Defence Review (SDR) is in progress and is due to be completed by the end of 2005. We expect this to be a thorough review, amongst other issues, of the roles, missions, organisations and structures and strengths of the active, reserve and National Guard components of the Georgian Armed Forces (GAF). *We recommend that the findings of the SDR be made public in a Defence White Paper and that the MOD, drawing on the national security concept and the results of the SDR, develop a national military strategy as a matter of urgency.*

29. Force structures and numbers. Early review identified an overall strength of around 13,000 to 15,000 active duty personnel as being the number required to carry out the assumed missions of the GAF. These findings

were made public in two Defence White Papers, together with other reform proposals. Recent decisions concerning the National Guard and Interior Troops have brought about an increase in the anticipated force level. In December 2004 Parliament approved the size of the military forces for 2005 at a strength of 29,703. Of these, 23,000 are in the GAF and 6,703 in the Border Guards. We understand that consideration is being given to the civilianisation of the Border Guard and the reduction of GAF strength to 20,000, with a four brigade structure and an increased reserve force. This would still represent an increase of 25/30% on earlier planning figures, which were declared to NATO in the IPAP, and raises questions of affordability. We stress the importance of carrying out a rigorous analysis of force structures and numbers in the SDR, based on an agreed threat analysis and national military strategy, and of providing realistic long term budgetary estimates for the GAF.

30. Previous ISAB Reports have pointed out the waste of resources inherent in the maintenance of separate maritime and air units within various ministries and agencies and have recommended rationalisation of functions wherever possible, and of the training, support and logistics structure overall. In a country with armed forces the size of Georgia's, there should be no more than one naval base and support area and one air base and support area. *We recommend early action to resolve this issue.*

31. Individual and collective training. A system exists for annual plans to be prepared for training at battalion and formation level. However, various difficulties have prevented the full implementation of this system. Internal duties and service in Iraq and Kosovo provide a pool of trained manpower with operational experience, but this needs to be under-pinned in the longer term by a formalised system. An individual or a unit, once trained, does not remain in that state: a continuing programme of effective refresher training is required as part of the maintenance of combat readiness of the GAF. *We recommend the effective implementation of a planned annual training cycle for the GAF.*

32. Personnel. Report 99 made several recommendations in the personnel field. A number of these have been, or are in the process of being, carried out. We note the review of the Defence Academy curriculum; the increasing number of young, western-trained officers returning to appropriate appointments; the introduction of a non-commissioned officer (NCO) rank structure; an increasing level of English language skills; an improvement in social conditions with enhanced pay delivered on time; and better conditions of service in accommodation, food and clothing.

33. However, there remains a need to make progress on the introduction of systems for military and personnel career management, linked to an established pay and allowances structure and a supporting programme of personal development training. *We recommend action in this area be made a priority for the coming year.*

34. Military Law. Report 99 recognised that “the unique conditions of military life necessitate that soldiers’ conduct be governed by a unique body of laws and regulations”. We recommended that the Ministry of Defence, in conjunction with the Defence and Security Committee of Parliament, conduct a review of other countries laws in this respect, and elaborate upon the body of law applicable to Georgian military personnel. This recommendation does not pertain to the legislation required to effect modernisation of the Ministry of Defence. Rather, it addresses the laws that govern the conduct and discipline of military personnel. For example, there are a number of acts that would not be crimes under ordinary law, but would be chargeable offences within a military discipline system. The objective should be a body of law sufficiently clear that every disciplinary action of a commander and any military regulation, including a military person’s right of appeal, must be traceable to law and, ultimately, to the Georgian Constitution. Work has begun, but elaboration of this body of law remains an urgent requirement. *Consequently, we recommend that a committee of military commanders and legal experts be appointed to elaborate a major revision of Georgian military law.*

35. Management. MOD progress towards the introduction of modern systems of financial control, equipment procurement and maintenance, infrastructure management and logistic support is at a very early stage, as it elsewhere in the Georgian Government. This support is needed to underpin the operational capability of the GAF and should be introduced at the earliest opportunity. *We recommend action to achieve this.*

36. External Assistance. Report 99 recommended the introduction of a coordinated programme of external assistance. Bi-lateral support from a number of nations was forthcoming from an early stage. Projects aimed at improving the effectiveness of field units have included the US GTEP programme and German training of infantry companies for duty in Kosovo. A number of programmes by Turkey, the United Kingdom and other nations have been aimed at broader capability development. Coordination of external aid should be improved by the introduction of the Caucasus Clearing House for assistance programmes. The IPAP will be the most important driver for further progress in reform and for the coordination of assistance programmes. The value of the IPAP project cannot be over-stated and every effort should be made to achieve its objectives. *We recommend the introduction of a written plan, coordinated with NATO and partner countries, to make best use of external assistance and training, and to tie this in to support of the IPAP programme.*

Ministry of Interior

37. Police and public order. Plans for reform of these functions are founded on bringing about a change of culture and practise which will align them to European Union standards. In pursuance of that objective the Interior Troops, together with their equipment, have been transferred to the Ministry of Defence, leaving only a small counter-terrorist unit within the reorganised Ministry of Interior. We understand that there is no longer an intention to form a National Gendarmerie. We are unaware of any plans for carrying out the public order function which would have fallen to the National Gendarmerie. This duty, lying between the normal duties of the patrol

police and the military is vital for the maintenance of internal stability. *We recommend that the Ministry for Police and Public Security clarify plans for handling the public order function.*

38. The police force will be divided into two branches. Uniformed police in direct contact with the public will be reformed as regionally based patrol police. The devolution of command and finance to municipal level will be carried out over the next two to three years. A start has been made by the introduction of vehicle-based police coverage for Tbilisi and the introduction of an emergency call number for the public. These innovations have proved popular and will be extended to other major towns. There will be a national criminal investigation branch supported by technical upgrading in the areas of computerisation, forensics. Infrastructure will be renovated. *We recommend that the Ministry of Interior publish a White Paper containing restructuring plans and timetables, similar to the pattern already established by the Ministry of Defence.*

39. Border protection. The State Border Protection Department numbers have been reduced from around 8,000 to 6,703 for 2005, still primarily conscripts. A new structure is being introduced with German advice and assistance. Civilianisation of the organisation at the main border crossing points is complete and land border patrols are in the process of being demilitarised. A law to ratify the new functions and structures will be enacted in 2005. *We recommend that the State Border Protection Department publish details of the roles, missions, structures and size of the service in the proposed White Paper for the Ministry of Interior.*

40. The Coast Guard element of the State Border Protection Department has undergone a successful modernisation programme, mainly with US assistance. It is a strong organisation with a clear role and mission, but *we recommend that its command and working relationship with the Navy (see paragraph 30) be reviewed and clearly defined.*

41. These organisational reforms will take some time to implement in detail. Meanwhile *we recommend that organisational improvements be accompanied by the introduction of modern personnel and financial management systems throughout the Ministry.*

42. Security. Report 03 recommended the transformation of the Ministry of State Security into a demilitarised civilian agency, with a rationalisation of functions and infrastructure. In March 2004 we recommended that both the internal and external intelligence agencies should be brought together within the then Ministry of State Security and that all military personnel except for a limited number required for static security purposes should be dismissed.

43. Action on the above recommendations has been taken. The two previously separate agencies were brought together within the Ministry of State Security. Investigatory and prosecutorial functions were removed, improving the focus on core functions. Improvements for the intelligence processes are planned. The personnel strength of the Ministry of State Security was reduced. The Ministry has now been absorbed into the Ministry of Interior and the foreign intelligence function subordinated to the President. The manpower total of the restructured Ministry is not yet defined. *We recommend this area be reviewed and clarified in the proposed White Paper.*

44. The subordination of the internal intelligence agency to the ministry responsible for internal affairs and law enforcement has administrative advantages and is not uncommon. This model, however, concentrates an exceptional amount of power in a single organisation. This carries with it the potential for abuse if supervision is not strict and transparent. *We recommend that the system of democratic oversight be publicised in order to give confidence that the exercise of the criminal investigation, internal intelligence and counter-intelligence functions is carried out in accordance with the law and the relevant regulations.*

Special State Protection Service

45. In Report 99, and subsequently, we noted that the activities of this agency were widespread and that this spread of activity was likely to diffuse the concentration of effort on effective execution of the core functions of the agency. We identified these as being:

- Protection of the President.
- Protection of designated key Government officials.
- Key point protection of national high value installations.

46. We recommended that routine, non-core functions should be transferred to other ministries or agencies. We have noted no action in this respect. The protection of the Georgian section of the BTC pipeline has since been allocated as an additional task for this agency. This is clearly a task of national importance and we understand the argument that it is best allocated to the agency for the time being, whilst other reforms are implemented. As a result of this decision the strength of the Service has increased to 5,500.

47. We believe that this Service should be a relatively small, highly trained organisation with a focus on vital national tasks. We remain concerned that the growth and spread of its activities may weaken the focus on its core responsibilities and may detract from its ability adequately to fulfil the new pipeline security mission. *We recommend that the role and tasks of the State Special Protection Service be reviewed in conjunction with the reform programme of the Ministry of Interior, with a view to transferring to that Ministry tasks which could adequately be carried out as a police function.*

Benchmarks

48. It follows from Georgia's Euro-Atlantic orientation that all reforms in the security sector, as elsewhere, should be judged against their compatibility

with the laws, practices and procedures of the Euro-Atlantic organisations and institutions which Georgia aspires to join. The most significant of these in the security sector are NATO and the EU. In a memorandum delivered to the new Government on 1 March 2004 we proposed that security sector reform measures in Georgia should be judged by four principles in order to ensure that they are aligned to Euro-Atlantic patterns. These are:

- Democratic standards.
- Compatibility.
- Legality.
- Sustainability.

49. The need to apply democratic standards to the reform process appears to be well understood and widely accepted. Similarly, the importance of ensuring compatibility of practices and interoperability of new equipment is generally understood. The legal base for reform is an essential part of ensuring sustainability of the process. The enactment of the necessary laws is proceeding, and the programme must continue energetically. Sustainability requires the development of long term plans which are costed and provided for in the state budget estimates. This area should become a priority as the structural reform which is in progress settles down.

50. We judge that the four principles are generally being fulfilled. We have noted no major action which runs contrary to them. However, during the period of preparation for closer integration into the Euro-Atlantic institutions and organisations, we believe there is a requirement for some form of central validation system to run an impartial compliance check over reform measures being conducted in all ministries and agencies, not just those in the security sector. *We recommend that this responsibility be allocated to the State Minister for European Integration Issues.*

Summary of recommendations

51. In the above sections of this Report we have made a number of recommendations for taking forward the reform process in 2005. We summarise them here and commend them for action.

Recommendations at National Level

52. The National Security Council:

- a. Complete the national security concept and ensure its democratic legitimacy by gaining the support of Parliament (paragraph 10).
- b. Improve its capability in contingency planning, intelligence assessment and handling, crisis management and inter-agency coordination (paragraph 19).
- c. Lead a study to rationalise all state air and maritime assets (paragraphs 30 and 40).
- d. Review and clearly define the respective powers of the President (as Commander-in-Chief), the Minister of Defence and the Chief of Defence (paragraph 27).

53. The Government:

- a. Develop and publicly issue, in conjunction with the Chairman of Parliament, a programme for development, consideration and ratification of the legislative basis for the reform of the security sector, for completion within the term of the current Parliament (paragraph 20).
- b. Encourage the development of a strong, independent NGO sector to

improve the level of public understanding of, and participation in debate on, security sector issues (paragraph 22).

c. Develop a more effective public information system (paragraph 23).

d. Nominate a lead Ministry to manage a national programme to improve English language skills amongst officials (paragraph 25).

e. Allocate to the State Minister for European Integration Issues an inter-agency monitoring role to check that reform and modernisation measures are consistent with NATO and EU standards and requirements (paragraph 50).

54. Parliament: Initiate a programme, with the assistance of international NGOs, to improve the effectiveness of Parliament, including education of members on the appropriate role of Parliament within the Georgian political system, improving independent information gathering capabilities, developing the committee system and streamlining the overall conduct of business (paragraph 21).

Recommendations at Ministry Level

55. The Ministry of Defence:

a. Complete the introduction of a Joint Staff system and a Joint Operational Headquarters (paragraph 26).

b. Speed up the introduction of robust personnel and financial management systems (paragraphs 33 and 35).

c. Implement an effective annual training cycle for the GAF, linked to the achievement of IPAP objectives and coordinated with external assistance

providers (paragraphs 31 and 36).

d. Appoint a committee of military commanders and legal experts to elaborate a major revision of Georgian military law (paragraph 34).

e. Publish a White Paper setting the plans and timetable for finalisation of the modernisation of the Ministry of Defence and the GAF (paragraph 28).

56. The Ministry of Interior:

a. Clarify plans for conducting the public order function. (paragraph 37).

b. Publish a White Paper setting out the plans and timetable for modernisation of the Ministry of Interior. (paragraphs 38, 39, 43).

c. Introduce modern financial and personnel management systems throughout the restructured Ministry (paragraph 41).

d. Publicise the system for democratic oversight of the internal intelligence and investigation functions (paragraph 44).

e. Together with the Special Service of State Protection, review the tasks of that agency in conjunction with the reform programme for the Ministry of Interior (paragraph 47).

Conclusion

57. In our memorandum of 1 March 2004 we said that, recognising that the reform process will take years to complete, this Report would take a view as to whether progress made by the time of its delivery in March 2005 could be seen as having made sufficient progress to be considered irreversible.

58. The commitment of the Georgian people to live in a democratic, market-oriented nation within the Euro-Atlantic community is strong, and clear for all to see. It is increasingly believed to be an achievable goal. This was not always so. When Report 99 was written those who dreamed of that future were outnumbered by those who feared it, and those who truly believed it would come about were few. The last five years has seen a steady reversal of that situation. Following the coming to power of a new government under President Saakashvili, fresh impetus was given to the reform process. Executive decisions needed to give effect to modernisation in many areas were made swiftly. The economy is now improving, government revenues are growing, external assistance is increasing and peaceful reunification of the country has begun. The effects of this are as evident in the security sector as elsewhere. The pace of change has increased markedly and there is no doubt that the general situation has greatly changed for the better.

59. However, this alone is insufficient to justify a judgement of irreversibility. History provides many examples of the progress of nations towards stability and prosperity being thrown off course by unexpected events. Nevertheless, it is difficult to foresee internal political developments which will reverse the course which has been set. Political stability, social cohesion, growing prosperity and the continuing support of allies and friends will strengthen the determination and potential of Georgia to succeed in its modernisation programme.

60. In more prosaic terms, the state of reform in the security sector can be assessed with some clarity. As in other sectors, it has made considerable progress. All the executive decisions which were required to meet the ISAB

recommendations for structural reform at national level have been made and put into force. The process of implementation reflects the priorities originally laid down, thus change is most advanced in the Ministry of Defence. The transition to a modern system there is well underway; external assistance programmes and the development of the NATO IPAP will complete the process in due course. Nothing should be allowed to detract from this process. A similar view can be taken of the State Border Protection Department which, with external guidance and support, is well launched into transformation from a militarised security force into a civilianised police border and immigration control service. The Interior and Security Ministries began the modernisation process at a later stage and progress in the restructured Ministry of Interior is, therefore, less advanced. Despite this, the necessary decisions have been taken and, again, external assistance programmes are being put in place to support their implementation.

61. Taking all these developments together with the wider picture portrayed above, we feel confident in stating that the criterion of irreversibility is close to being met. Given an absence of unforeseen events which could disrupt the present momentum of change, given a continuing improvement in the Government's ability to fund reforms, and given a continuing drive to implement the detail of change, we judge that this situation will continue to strengthen. Irreversibility will come closer to reality each time reforms are enshrined in law, each time that reform plans, including timetables for achievement, are made public, and each time that plans are realised in action.

62. Implementation of the recommendations of this Report will support progress towards irreversibility of the modernisation programme in the security sector and the achievement of Georgia's national strategic objectives of full integration into the Euro-Atlantic community.

General Sir **Garry Johnson**
Chairman

14 March 2005

ISAB
INTERNATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD
Mantua House, St James Lane, Winchester, SO22 4NX, UK
Tel/fax: +44 1962 856915 e-mail: mantua@tcp.co.uk