



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень

Огляд підготовлений
для Верховної Ради України

Вікторія Енн Хассон

Червень 2022





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Д-р. Вікторія Енн Хассон

Консультантка Програми розвитку ООН,
Майбутнє управління та трансформаційне лідерство

Консультантка з питань політики, парламентська експертка з демократії,
Спостережна членкиня Парламенту Великої Британії

Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень

Огляд підготовлений
для Верховної Ради України

Україна, червень 2022

Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Публікацію підготувала докторка **Вікторія Енн Хассон**, консультантка Програми розвитку ООН (Майбутнє управління та трансформаційне лідерство), консультантка з питань політики, парламентська експертка з демократії, спостережна членкиня Парламенту Великої Британії.

Публікація «Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень» стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена в **рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (2021–2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

ЗМІСТ

Резюме	5
Вступ	6
Функція державних надзвичайних процедур: головні тренди	8
Функціонал парламентських надзвичайних процедур під час ковідної кризи в Європі	11
Уроки функціонування парламентів в умовах надзвичайного стану під час COVID-19	16
Принципи та міркування для Верховної Ради України	19
Посилання та джерела	26

РЕЗЮМЕ

У цьому короткому огляді представлені надзвичайні процедури, запроваджені парламентами країн Європи під час пандемії COVID-19. Акцент зроблено на застосуванні віртуальних і змішаних процедур.

У документі висвітлені надзвичайні процедури, запроваджені в різних країнах Європи, у тому числі у Великій Британії, під час ковідної кризи, а також наведені міркування, які можуть стати в пригоді Верховній Раді України при плануванні власних надзвичайних процедур.

ВСТУП

Парламент обов'язково повинен мати узгоджену структуру управління та набір процедур для забезпечення ефективної та легітимної роботи у випадку непередбачуваної кризи. Це ще більш нагально з огляду на те, що непередбачувані кризи вимагають швидкого ухвалення рішень, які можуть вплинути на засадничі положення громадянських прав, а також участь у демократичних процесах і прозорість. Під час безпрецедентних криз рішення доводиться ухвалювати на основі неповної інформації серед заздалегідь визначеного кола учасників й усталеного набору систем управління невизначеністю їх особистої присутності та спроможності.

Для підтримки Верховної Ради України (ВРУ) цей аналітичний звіт представляє огляд функціонала надзвичайних процедур, запроваджених під час пандемії COVID-19 європейськими парламентами, у тому числі Великою Британією. Пандемія дозволила зрозуміти, що найбільш важливо для того, щоб парламенти продовжувати працювати на демократичних засадах під час кризи. Наприкінці звіту розглянуті різні аспекти надзвичайних процедур, які можуть стати в пригоді ВРУ і розглядатимуться на семінарі Вестмінстерської фундації за участі представників українського парламенту.

Цей короткий аналітичний звіт — внесок Фундації у ширшу програму підтримки України. Зокрема, це частина нашої роботи з підтримки програми «РАДА: наступне покоління», яка має на меті реагувати на найважливіші виклики, з якими стикається український парламент у ході розбудови сучасної та результативної представницької інституції. Вестмінстерська фундація за демократію співпрацює із ВРУ вже більше ніж десять років над

посиленням функції парламентського нагляду, у т. ч. фінансово-го нагляду, гендерно-орієнтованого бюджетування та контролю після ухвалення закону, а також забезпечує експертизу з питань розбудови парламентської дослідницької служби.

ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНИХ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРОЦЕДУР: головні тренди

Надзвичайні ситуації — це небезпечні чи серйозні ситуації або процеси, такі як катастрофа, які трапляються раптово або неочікувано і вимагають негайного реагування¹. Надзвичайні ситуації спричиняють зміни у «засадах існування», тобто в розподілі функцій, повноважень, системі стримувань і противаг у державних, міждержавних і наддержавних організаціях².

Надзвичайні процедури в будь-якій сфері розроблені для реагування на кризу шляхом зміни чи реформування частини «засад існування» держави згідно з демократичними принципами. Ці принципи важливі для забезпечення системи стримувань і противаг між законодавчою і виконавчою владою під час надзвичайної ситуації, щоб парламент був здатен ефективно виконувати свою функцію контролю за виконавчими органами і щоб виконавчі органи ухвалювали свої рішення відповідно до наданих їм законодавчою гілкою повноважень.

Більшість національних конституцій країн-членів Європейського Союзу містять положення про надзвичайні ситуації, хоча різні країни Європи можуть по-різному визначати надзвичайну ситуацію і застосовувати надзвичайні стани.

Щодо визначення надзвичайної ситуації, то в таких країнах, як Кіпр, Мальта та Ліхтенштейн, існує тільки один тип надзвичайної ситуації. На Кіпрі проголошення надзвичайної ситуації можливе лише у випадку війни чи іншої небезпеки, що загро-

¹ Maurer Andreas, Jean Nonet (2022). *Improving Urgency Procedures & Crisis Preparedness within European Parliament and EU Institutions*, p. 23.

² Bruce Ackerman (2004). *The Emergency Constitution*, *The Yale Law Journal*, Vol. 113, No 5, p. 1029–1091.

жує життю нації. У Словаччині конституція передбачає проголошення надзвичайного стану звичайним законом без зазначення його причини. У більшості інших європейських країн існують різні типи надзвичайного стану для реагування на різні надзвичайні ситуації залежно від їх серйозності.

Щодо застосування надзвичайного стану, то конституції Норвегії, Данії, Люксембургу, Швеції та Австрії не містять поняття «надзвичайний стан» у звичному сенсі. Уряд Данії може видавати тимчасові акти, коли депутатів неможливо зібрати, а обставини термінові, якщо тільки ці акти не суперечать Конституції та подаються на розгляд на початку першого ж можливого засідання парламенту. У Люксембургу під час економічної та соціальної кризи законодавці можуть ухвалювати правові акти, які дозволяють виконавчій владі регулювати певні сфери, окрім тих, що регулюються лише законами. В Австрії, якщо парламент не може зібратися вчасно або йому перешкоджають непідвладні йому обставини, то федеральний президент за рекомендацією федерального уряду може вжити необхідних заходів через внесення змін у закони. Тоді Постійний підкомітет, призначений Головним комітетом і Національною радою, отримує від уряду рекомендацію дозволити такі зміни.

Більшість європейських країн об'єднує те, що повноваження проголосувати надзвичайний стан розділяється між законодавчою та виконавчою гілками влади. Найтиповішою є процедура, коли виконавча влада пропонує, а законодавча влада ухвалює рішення про запровадження надзвичайного стану. У деяких країнах уповноваженим виконавчим органом може бути Міністерство оборони (Німеччина), Рада міністрів (Іспанія) або президент (Португалія чи Фінляндія). Деякі конституції вимагають для проголошення надзвичайного стану парламентської більшості.

Іспанський «стан облоги» вимагає голосів абсолютної більшості Конгресу депутатів, а такий самий стан у Греції — більшості розміром три п'ятих голосів Палати депутатів. Дві третини голосів потрібні Палаті представників Мальти для запровадження надзвичайного стану, який вона уповноважена проголошувати.

У більшості конституцій країн Європи встановлений часовий ліміт для надзвичайного стану. Це може бути досить різний термін. На Мальті — 14 днів, у Греції чи Португалії — 15 днів, а на Кіпрі — два місяці. Фінляндія відводить три місяці на «стан оборони» та один рік на «стан готовності». Латвія, Литва та Туреччина передбачили для надзвичайного стану шість місяців. Більшість часових періодів для надзвичайного стану можуть поновлюватися.

Окрім Хорватії та Угорщини, усі країни-члени Європейського Союзу запровадили тимчасові надзвичайні заходи для подолання пандемії COVID-19, головним чином через звичайне законодавство. Надзвичайні заходи вводилися на часовий проміжок від 15 днів до місяця, але надзвичайний стан продовжувався хоча б один раз майже в усіх країнах-членах ЄС, які його проголошували.

Нарешті, у випадку надзвичайних процедур і проголошення надзвичайного стану в більшості країн передбачено передачу додаткових повноважень виконавчій владі. Наприклад, Палата представників Хорватії може щонайбільше на один рік передати законодавчі повноваження уряду з питань, що не пов'язані зі сферою гарантованих Конституцією свобод і прав людини.

ФУНКЦІОНАЛ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРОЦЕДУР ПІД ЧАС КОВІДНОЇ КРИЗИ В ЄВРОПІ

Європа

Тільки один з десяти парламентів у світі нормально працював під час пандемії. Майже кожному парламенту доводилося шукати нові шляхи функціонування та встановлювати нові робочі процедури. Після ознайомлення з надзвичайними процедурами, які встановили різні європейські парламенти, можемо точно сказати, що немає жодних «моделей», як це робити. Кожен парламент подолав власний шлях до переходу на віртуальні чи змішані процедури і створив власні унікальні способи використання цифрових платформ.

Іспанія, Норвегія та Фінляндія доповнили свої закони, дозволивши дистанційні засідання. Багато країн застосували гнучкіший погляд на наявні процедури, щоб дозволити дистанційні засідання без внесення змін до законодавства, як, наприклад, Естонія. Парламент Великої Британії схвалив змішані засідання перш ніж піти на перерву й дати час на тестування й інтеграцію технологій і навіть більше — на досягнення згоди, як зробити і те, і інше.

Згідно з даними Міжпарламентського союзу (Inter-Parliamentary Union, IPU), 40 % парламентів проводили комітетські засідання за допомогою цифрових інструментів. Набагато менше установ змогли запровадити дистанційний формат для пленарних засідань, причому тільки 1 з 10 дозволила дистанційну участь через три місяці після початку надзвичайної ситуації. Навіть там, де така можливість існувала, парламенти зіткнулися

зі значними викликами. Як зауважив Енді Вільямсон, *«не існує миттєвих цифрових рішень, які дозволять парламенту працювати віртуально. Історично парламенти — це місце, де парламентарі дебатують і спільно ухвалюють рішення»*³.

В іспанській Палаті депутатів уже існував додаток, за допомогою якого парламентарі голосували, коли хворіли або перебували в декретній відпустці. Щойно розгорілася пандемія, його поширили на всіх депутатів. В Іспанії засідання відбуваються онлайн, але документи надаються через внутрішню парламентську систему, а голосування проводяться безпечно через додаток.

В Італії дистанційне голосування суперечило статті 64 Конституції, яка вимагає перегляду Регламенту Палати депутатів і Сенату, щоб дозволити голосування без особистої присутності.

Німеччина зіткнулася з подібним викликом, оскільки в країні не було передбачене дистанційне голосування. Політичні партії дійшли консенсусу з приводу нової процедури та зменшили поріг для персонального голосування до однієї чверті (замість половини), доповнивши правила параграфом 126а, який втратив чинність 30 вересня 2020 року.

Румунський парламент вніс зміни у внутрішні правила, щоб дозволити парламентську роботу в електронному вигляді за виняткових обставин, що дуже схоже на процедурні зміни в Польщі.

Спікер польського сейму 24 березня 2020 року оголосив, що палата ухвалила резолюцію змінити регламент, адаптувавши

³ Andy Williamson, *Virtual Members: Parliaments During the Pandemic*, Political Insight, p. 40.

його до надзвичайної ситуації, передбаченої Конституцією. Ці зміни обмежили кількість депутатів від кожної групи, які могли бути фізично присутні в палаті, та уможливила участь інших депутатів через відеозв'язок. Така технологія забезпечувала перевірку особи кожного парламентаря. Голосування відбувалося в електронній та дистанційній формі після додаткової перевірки особи. Нові правила також дозволяли комітетам і підкомітетам проводити віртуальні засідання.

Палата громад Великої Британії

У Великій Британії було вирішено, що спікер, булава та обмежена кількість членів парламенту повинні бути присутні в палаті. Вимога до цифрової платформи, щоб вона вміщала 650 депутатів, дозволяла обмінюватися документами, керувати дебатами та голосувати, виявилася недосяжною. Замість того 120 депутатам дозволили брати участь у засіданнях дистанційно, а порядок денний було скорочено до щоденних двох годин міністерських запитань. Палата громад використовувала Zoom, а Палата лордів — Microsoft. Microsoft Teams не може впоратися зі складними завданнями Палати громад. Палата лордів вирішила не ухвалювати законодавчих рішень і не проводити офіційні засідання.

Велика Британія обережно поставилася до змішаних процедур, які б дозволили складному й архаїчному парламентському укладу функціонувати під час надзвичайної ситуації. Процес був повторюваним, і дозволені дії для кожної палати з часом змінювалися. Зчитувачі депутатських перепусток до будівлі парламенту перетворилися на електронні пристрої для голосування, які дозволили депутатам проголосувати за чи проти законодавчої ініціативи.

Асамблея Північної Ірландії

Асамблея Північної Ірландії використала попередній процес диджиталізації, щоб перейти до роботи у віртуальному режимі. Кожен член Асамблеї на той момент уже отримав «Пакет електронного комітету», який забезпечив дистанційний доступ до робочих комп'ютерів у парламенті та онлайн-платформи «StarLeaf». Завдяки цьому Асамблея змогла адаптувати процедури, щоб скоротити дозволена кількість осіб у залі до 23. Також парламент змінив процедури, щоб дозволили голосувати за дорученням і подавати парламентські пропозиції, законопроекти та запитання онлайн. Комітети працювали за змішаною системою, і члени парламенту могли брати участь у них особисто або дистанційно.

Парламент Шотландії

Шотландський парламент також спирався на свої довгострокові інвестиції у технології, щоб адаптувати процедури для роботи в умовах пандемії. Процедурні зміни вплинули як на пленарні засідання, так і на роботу комітетів. Після поступового переходу парламент дозволив змішані пленарні засідання один раз на тиждень. На рівні комітетів перехід на змішану систему був порівняно швидким, оскільки більшість депутатів не воліли відвідувати приміщення парламенту.

Ще до початку пандемії парламент інвестував у створення додатка для голосування. Його розробка почалася в 1999 році, щоб депутати від початку могли голосувати електронним способом. Щоб уможливити використання додатка поза парламентом потрібні були технологічні зміни і розширення сфери

його застосування на інші голосування, а не тільки депутатські пропозиції. Після початку пандемії Процедурний комітет провів дослідження з метою розробки політики роботи з дому та розробки постійної парламентської політики щодо змішаних процедур, які дозволили б депутатам продовжувати виконувати свої обов'язки з дому і після пандемії. Було б дуже корисно додатково дослідити рішення і функціонал цієї змішаної системи.

Парламент Уельсу

З моменту створення у 1999 році парламент Уельсу прагнув працювати без паперу, тобто його члени звикли до електронного голосування та подання запитань і пропозицій в онлайн-режимі. Окрім того, вони мали віддалений доступ до своїх робочих комп'ютерів.

Проблеми виникли з трансляцією пленарних засідань, і сенедові довелося домовитися із Zoom, щоб уельська мова стала доступна для прямої трансляції. Пленарні засідання не відразу стали віртуальними. Спочатку сенед обмежив сесії до особистої присутності 16 членів. Пленарні засідання не транслювалися для громадськості, навіть коли вони стали віртуальними для членів парламенту, до тих пір, поки технічний персонал не зміг задовольнити вимоги нової процедури.

Комітети ж одразу стали віртуальними, причому багато членів парламенту визнали таку атмосферу набагато менш стресовою та агресивною. Парламент швидко створив додаток для дистанційного голосування, який складається з однохвилинної перерви, лінку та верифікаційного коду. Ця трирівнева система кібербезпеки виявилася ефективною для легітимного голосу-

вання парламенту. Парламент дозволив своїм членам, які з різних причин не змогли отримати доступ до додатка для голосування, голосувати усно.

УРОКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТІВ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ПІД ЧАС COVID-19

«Нормативна база ЄС щодо врядування у надзвичайних ситуаціях надзвичайно фрагментована, змістово неповна та дуже сумнівна з точки зору її демократичної легітимності», — такий висновок звіту про функціональність врядування ЄС після запровадження державами-членами ЄС надзвичайних процедур під час пандемії, зокрема парламентських надзвичайних процедур. Помічено, що майже всі парламенти у світі намагалися зберегти функцію нагляду за виконавчою владою й одночасно задовольнити вимоги охорони громадського здоров'я та убезпечити своїх членів⁴. Зокрема, унікальне право депутатів на свободу висловлювань і доступ до конфіденційної інформації майже по всьому світу було обмежене. У звіті стверджується, що практики деяких парламентів були «досить сумнівними» й підважили «основи інтеграції ЄС, такі як вільний рух людей», що частково посилювалося тим, що національні парламенти не відігравали достатньо сильну наглядову роль.

Ключовим уроком пандемії стала потреба проявляти гнучкість у час кризи⁵. Майже всі парламенти визнали необхідність

⁴ Alice Lilly, Hannah White (2020). *Parliament's role in the coronavirus crisis: holding the government to account*, p. 7.

⁵ Deveaux K., Švecová N., Baker T. (2021). *Parliaments responding to a pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning. Report from the House Democracy*

заходів безпеки, таких як обов'язкові маски та недопущення «другорядних» членів парламенту в будівлі в певні періоди пандемії, ухвалюючи відповідні нормативні акти. Більшість парламентів змогли продовжити законодавчу роботу та виконувати наглядову функцію попри надзвичайну ситуацію. Парламенти розробили різні наглядові інструменти, такі як парламентські запитання та слідчі комітети⁶. Як зазначалося вище, багато парламентів внесли процедурні зміни, щоб дозволити дистанційну та віртуальну роботу. Але Австрія, наприклад, не змогла перенести роботу у віртуальний вимір, і засідання відбувалися за особистої присутності парламентарів. Своєю чергою парламент не переривав свою роботу, хоча вживалися посилені санітарні заходи. Парламент Швейцарії також проводив сесійні засідання за особистої присутності парламентарів з питань, напряму пов'язаних з пандемією.

Ті парламенти, які змогли швидко перейти на віртуальні пленарні засідання, продовжили діяльність від початку пандемії в березні 2020 року⁷. Перехід залежав від того, чи мав парламент ефективні й потужні ІТ-системи до спалаху пандемії, і гнучкості регламентів, щоб дозволити віртуальні сесії або швидко внести зміни. Коли ці дві умови збігаються, то віртуальні процедури здатні підтримувати функцію парламенту з формування політики на всіх етапах — від її розробки до ухвалення.

Однак «парламентські регламенти в представницьких демократіях зазвичай будуються на принципах плюралізму, обговорення та прозорості й спрямовані на створення сере-

Partnership and Swiss Agency for Development and Cooperation, p. 68.

⁶ Palina Kolvani, Martin Lundstedt, Amanda B. Edgell, Jean Lachapelle (2021). *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19*, V-DEM Institute, Policy Brief No. 32, 6 July 2021.

⁷ Один з прикладів у Європі — парламент Латвії.

довища, у якому представники народу мають можливість публічно обмінюватися різними поглядами у вільній та справедливій атмосфері. Тому буде справедливо сказати, що звичайна парламентська практика та процедури за своїм змістом не узгоджуються із заходами, спрямованими на мінімізацію соціальних контактів і перешкоджання, якщо не пряму заборону, масових зібрань»⁸.

Перехід до віртуальних обговорень мав специфічну політичну ціну, яку «сплатили» всі парламенти в Європі. По-перше, це скарги, що віртуальні комітетські та пленарні обговорення були досить «стерильними», оскільки спонтанність і неформальність зводилися до мінімуму. Такі відчуття ще більше посилювалися, якщо протокол надзвичайної ситуації обмежував внесення і голосування за поправки.

По-друге, скасування засідань за особистої присутності може значно зашкодити парламентському впливу на законодавство, скільки обмежує шанси парламентарів неформально впливати на міністрів, коли ті відвідують будівлю парламенту без своїх радників і персоналу. До того ж парламентарі відзначили негативний вплив віртуальних засідань на можливість поспілкуватися в кулуарах, встановити зоровий контакт і зчитати мову тіла — ці деталі важливі для ефективної роботи комітетів.

Також вважається, що віртуальний парламентський простір призводить до інформаційної асиметрії. Коли депутати повинні обговорити та ухвалити рішення в середовищі, що фізично відокремлене від їх допоміжної інституції, у них менше можливо-

⁸ María Díaz Crego, Rafał Mańko (2022). *Parliaments in emergency mode. Lessons learnt after two years of pandemic*, European Parliamentary Research Service, January.

стей отримати інформацію для ухвалення рішення. Це важливо, тому що *«інформація — це кисень для нагляду, контролю, розгляду чи будь-якої іншої форми парламентської розробки політики»*⁹.

І навпаки, з'ясовано, що віртуальні й змішані процедури, зумовлені пандемією COVID-19, посилили громадське інформування, заощадили час і витрати на подорожі й позитивно вплинули на довкілля. Однак їх конкретні наслідки для парламентської видимості та відстежування його діяльності виявилися обмеженими, якщо тільки парламент не доповнював їх згодом формами фізичної присутності. Загалом змішані форми демократичних процедур за особистої присутності та в онлайн-режимі вважаються здатними зміцнити зв'язок членів парламенту з громадянами в ході політичних дебатів.

ПРИНЦИПИ ТА МІРКУВАННЯ ДЛЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Стаття 12 Закону України № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» уповноважує ВРУ самостійно визначати порядок продовження своєї роботи, у тому числі пленарних засідань, протягом усього періоду надзвичайного стану. Якщо ВРУ перебуває на перерві під час оголошення надзвичайного стану, її необхідно скликати протягом двох днів. У разі закінчення строку повноважень ВРУ її повноваження продовжуються до першого засідання нового складу парламенту, обраного після скасування надзвичайного стану.

⁹ Maurer Andreas, Jean Nonet (2022). *Improving Urgency Procedures & Crisis Preparedness within European Parliament and EU Institutions*, p. 121.

Про першорядне значення ВРУ для ефективної роботи в умовах надзвичайного стану свідчить правова настанова про те, що керівники держави, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій усіх форм забезпечують можливість членів ВРУ ефективно засідати.

З огляду на це подані нижче міркування на основі досвіду європейських парламентів, які працювали в умовах пандемії COVID-19, стануть у пригоді ВРУ під час визначення власних надзвичайних процедур.

МІРКУВАННЯ ПЕРШЕ: умови, на яких повноваження делегуються виконавчій владі під час надзвичайного стану

Важливо встановити ефективні гарантії, що відповідають найбільш просунутій практиці того, які законодавчі повноваження делегуються виконавчій владі. Венеційська комісія Ради Європи у своїх звітах 2020 року стверджує, що *«вкрай важливо, аби як оголошення та можливе продовження надзвичайного стану, з одного боку, так і активація та застосування надзвичайних повноважень, з іншого боку, підлягали ефективному парламентському та судовому контролю»*¹⁰. Ці застереження повинні надати ВРУ повноваження постійно встановлювати умови делегування повноважень і забезпечувати дотримання демократичних принципів. Прикладом найкращої практики будуть ті держави, де оголошення надзвичайного стану та пов'язане з цим делегування повноважень від парламенту до уряду залежать від парламентської резолюції. Це міркування можна пов'язати зі статтею 227 Регламенту ВРУ.

¹⁰ Венеційська комісія (2020). *Звіт про повагу до демократії, прав людини та верховенства права під час надзвичайного стану: роздуми, прийняті до відома Венеційською комісією*, 19 червня 2020 року.

МІРКУВАННЯ ДРУГЕ: конституційні умови, відповідно до яких діє ВРУ

Будь-які надзвичайні процедури, які встановлює ВРУ, повинні давати чітке уявлення про їх відповідність Конституції України та демократичним принципам. Процедури мають узгоджуватися із Законом України № 1550 «Про правовий режим надзвичайного стану», який встановлює правовий режим надзвичайного стану. Зокрема, статті 4, 5, 6, 7 і 8, які визначають умови та порядок введення і припинення надзвичайного стану. Процедури мають регулюватися статтею 11 (4) Регламенту ВРУ: *«У разі введення в Україні воєнного або надзвичайного стану позачергова сесія Верховної Ради скликається протягом двох днів без повідомлення»* — і діяти доти, доки воєнний або надзвичайний стан не буде скасовано. Процедури також мають відповідати розділу 31, статтям 189, 190 та 191 Регламенту ВРУ, які визначають порядок затвердження указів Президента про введення надзвичайного стану, порядок затвердження або відхилення указів Президента про введення воєнного стану або надзвичайного стану та порядок оголошення війни і миру, затвердження указів Президента про застосування Збройних Сил України. Примітно, що в цих статтях не йдеться про процедури, яких слід дотримуватися, і допустимість віртуального обговорення та ухвалення рішень.

МІРКУВАННЯ ТРЕТЄ: умови, на яких парламент встановлює віртуальні / змішані процедури

Дві умови для парламенту, який повинен (i) мати ефективну та потужну ІТ-систему та (ii) уможливити процедурними правилами віртуальні та змішані робочі системи, — важливі для будь-якого розгляду загальних умов екстрених засідань ВРУ, а

також того, як вона здійснює нагляд за делегованими законодавчими повноваженнями. Щоб ефективно виконати цю умову, ВРУ, можливо, доцільно вивчити досвід парламентарів з наявними віртуальними і змішаними типами роботи та інтегрувати висновки у своє рішення про надзвичайні процедури та віртуальні практики. Регламент ВРУ не містить згадок про віртуальні чи змішані типи роботи.

МІРКУВАННЯ ЧЕТВЕРТЕ: умови, на яких делеговані повноваження перевіряються відповідно до надзвичайних процедур

ВРУ може розглянути питання про створення спеціального механізму контролю за рішеннями виконавчої влади відповідно до принципу, що коли парламент делегує повноваження, навіть у надзвичайній ситуації, це відбувається через посилені й розширені структури парламентського контролю (особистого чи віртуального). З такою метою 40 зі 166 національних парламентів, перевірених системою відстеження даних «INTER PARES», посилили свої процедури нагляду за виконавчою владою, створивши спеціальні комітети для постійного та незалежного перегляду дій із запобігання, реагування та управління кризою, пов'язаною із COVID-19¹¹. Альтернативний варіант — встановлення попередньої перевірки у формі слідчого комітету як передумови, яка також може бути частиною змін до правил, які ВРУ хоче розглянути.

¹¹ INTER PARES Data Tracker: «Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень, узгоджено та опубліковано www.IPu.org»

МІРКУВАННЯ П'ЯТЕ: інтеграція гнучкості в надзвичайні процедури

Національні парламенти по всій Європі по-різному реагували на надзвичайну ситуацію у зв'язку з COVID-19 за допомогою стандартизованих структур стимулів і можливостей для розв'язання проблем за виняткових обставин. ВРУ може інтегрувати гнучкість у свої надзвичайні процедури, від початку розглядаючи структури стимулів і можливостей як основу. Це залежить від того, що потрібно парламенту, щоб максимізувати своє демократичне функціонування в обмежених умовах, які можуть бути як специфічними для України, так і загальними для досягнення демократичної легітимності. Зокрема, ідеться про структуру управління, необхідну для розв'язання надзвичайної ситуації. Рекомендується заздалегідь визначити уповноважений орган, який зі схвалення ВРУ встановлюватиме надзвичайні процедури, а також повноваження такого органу.

МІРКУВАННЯ ШОСТЕ: принципова згода не звужувати участь у межах надзвичайної процедури

Принцип відсутності звуження інституційних можливостей участі може допомогти ВРУ розглянути найбільш відповідний набір надзвичайних процедур, необхідних для підтримки демократичної функціональності в умовах надзвичайної ситуації. Наприклад, парламент може вирішити обмежити особисту присутність на певних засіданнях за умови, що будуть створені нові віртуальні структури для забезпечення принципу «незвуження».

МІРКУВАННЯ СЬОМЕ: цифрова взаємодія та безпека

Більшість парламентів утворюють інституційну координаційну структуру для розробки, нагляду та моніторингу створення нової віртуальної чи змішаної інституційної системи та процедури, необхідної для її ефективного впровадження. Хоча це звичайна міжнародна практика, склад, функції та можливості інформаційно-комунікаційних технологій політичних структур різняться. Подальші консультації між ВРУ та обраним парламентом були б корисними, щоб отримати конкретну інформацію з цього питання. Встановити такий тип органу важливо, оскільки досі не розроблено та не впроваджено єдиної цифрової системи для перетворення парламенту на «віртуальний». ВРУ може самостійно розв'язати це питання за допомогою інформації та порад з інших країн.

На думку IPU, використання кількох платформ для конкретних цілей й адаптація мети самої парламентської процедури для забезпечення функціональності цифрової платформи є ключем до побудови ефективної віртуальної парламентської системи. У цьому випадку необхідні чіткі інституційні вказівки щодо того, як і коли мають використовуватися віртуальні чи змішані процедури, щоб допомогти ефективній інтеграції та функціональності віртуальних парламентських систем.

Нарешті, безпека та перевірка особи — центральні питання при визначенні віртуальних і змішаних процедур парламенту. За даними IPU, не існує позбавленого ризику рішення, коли йдеться про функціонування системи через Інтернет. Кожен парламент повинен оцінити ризики та пом'якшити ті, які може.

МІРКУВАННЯ ВОСЬМЕ: політична активність

Кожен парламент і парламентська культура різні. Ефективне впровадження будь-якої цифрової системи для підтримки віртуальної або змішаної процедури вимагає чіткого врахування поведінки та участі депутатів, а також аналізу функціональності цифрової платформи, щоб визначити баланс і компроміс між віртуальною та змішаною доступністю.

МІРКУВАННЯ ДЕВ'ЯТЕ: залучення персоналу

Потрібно мати на увазі персонал, необхідний для ефективного функціонування та управління віртуальними парламентськими системами. Можливо, доведеться провести додаткові навчання або переглянути трудові контракти вже наявного персоналу для надання нового типу підтримки депутатам.

У висновках огляду процесу створення віртуальних і змішаних процедур у парламенті Канади зазначено:

«Історія того, як це сталося, у результаті є розповіддю про стосунки. В основі Адміністрації Палати громад лежить складна й давня особиста та професійна мережа, а саме зв'язки, які пов'язують людей у цій організації, які допомогли зробити неможливе можливим. Багато людей, які відіграли важливу роль у створенні віртуального парламенту, були частиною Адміністрації протягом десятиліть. До них належать співробітники команди інформаційних технологій, процедурних служб, кадрів та фінансів».

ПОСИЛАННЯ ТА ДЖЕРЕЛА

Commonwealth Parliamentary Association, *Commonwealth Parliamentary Association hosts two virtual panel discussions for Clerks and parliamentary staff to share best practice on delivery of parliamentary democracy during the COVID-19 (Coronavirus) global pandemic:*

«Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень, узгоджено та опубліковано www.IPu.org»

House of Commons, *Members' Guide to Hybrid Proceedings* (version 2.2 29 April 2020)

House of Commons, *Hybrid Proceedings: Remote Voting:*

«Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень, узгоджено та опубліковано www.IPu.org»

INTER PARES Data Tracker:

«Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень, узгоджено та опубліковано www.IPu.org»

Inter-pares EU, *Parliaments in Partnership: EU Global Project to Strengthen the Capacity of Parliaments:* <https://www.inter-pares.eu/sites/interpares/files/2020-05/Parliaments%20and%20Crisis%20Challenges%20and%20Innovations%20Primer.pdf>

Inter-Parliamentary Union, *Country Compilations of Parliamentary Responses to the Pandemic:* <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>

Inter-Parliamentary Union, *World e-Parliament Report 2018*:
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>

Open Democracy, *Towards Virtual Parliaments?*

«Огляд надзвичайних процедур у парламентах Європи за ковідних обмежень, узгоджено та опубліковано www.IPu.org»

Alice Lilly, Hannah White (2020). *Parliament's role in the coronavirus crisis: holding the government to account* Institute for Government Insight, May 2020.

Andreas Maurer, Jean Nonet (2022). *Improving Urgency Procedures & Crisis Preparedness within European Parliament and EU Institutions*, p. 23.

Andy Williamson, *Virtual Members: Parliaments During the Pandemic*, *Political Insight*.

Anthony Rota, *The Story of a Virtual Parliament*, Canadian Parliamentary Review, 22 March 2021, Vol. (1), p. 3.

Bruce Ackerman (2004). *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, Vol. 113, No 5, p. 1029–1091.

María Díaz Crego, Rafał Mańko (2022). *Parliaments in emergency mode. Lessons learnt after two years of pandemic*, European Parliamentary Research Service, January.

