

## პარლამენტი საგანგებო რეჟიმის დროს

### აბსტრაქტი

2020 წლის დასაწყისიდან მსოფლიომ ახალ რეალობაში გაიღვიძა: პანდემიის საფრთხის გამო დღეს ქვეყნების უმრავლესობა იძულებულია, ცხოვრების ჩვეული რიტმი შეცვალოს და საგანგებო რეჟიმის მკაცრ პირობებს დაუქვემდებაროს. თავის მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის მექანიზმის პრაქტიკაში ასე მასობრივად ამოქმედებამ დღის წესრიგში დააყენა ამ ინსტიტუტის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შეფასების აუცილებლობა, მათ შორის, საქართველოშიც. როგორც კვლევიდან გამოიკვეთა, ბუნებრივია, მმართველობის სხვადასხვა ფორმის პირობებში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება თავისებურებით ხასიათდება, იქნება ეს სუბიექტების განსხვავებული ფორმით მონაწილეობა თუ ფუნქციების გადანაწილებაში სხვაობა, თუმცა ყველა ეტაპზე პარლამენტის როგორც მაკონტროლებელი ორგანოს მონაწილეობა მნიშვნელოვანია. წინამდებარე ნაშრომში გაანალიზებული იქნება საგანგებო მდგომარეობა სწორედ საპარლამენტო პერსპექტივიდან: შეფასდება საკანონმდებლო ორგანოს როლი ამ პროცესში და ის საფრთხეები, რომლებიც საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დროს სახელისუფლებო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში შეიძლება წარმოიშვას.

### შესავალი

*Salus rei publicae suprema lex<sup>1</sup>*

საგანგებო მდგომარეობის კონცეფცია ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რომელსაც მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ. ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობა იმითაა განპირობებული, რომ ჩვეული საკონსტიტუციო ცხოვრების ტემპს ცვლის, რამდენადაც სახელისუფლებო ინსტიტუტები ისეთი უფლებამოსილებებით აღიჭურვებიან, რომლებიც მათ პირველად ფუნქციას არ წარმოადგენს და, უფრო მეტიც, ძალაუფლების გამიჯვნის დოქტრინა და შეკავება-გაწონასწორების სისტემაც კი სრულიად სხვაგვარად ფორმირდება.

„კონკრეტულმა სიტუაციებმა შესაძლოა, ისეთი საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს კონსტიტუციურ წყობილებას, რომ კონსტიტუციის მავალდებულებელ დებულებებს ან საერთოდ არ შეუძლიათ, ან ადეკვატურ დროში არ ხელეწიფებათ გაუმკლავდნენ ამ

<sup>1</sup> სახელმწიფოს უსაფრთხოება უზენაესი კანონია.

მდგომარეობას სათანადოდ.<sup>2</sup> ამიტომაც, ამ ვითარების განსამუხტავად ძირითადი კანონი საგამონაკლისო რეჟიმს ადგენს, რომლის მოქმედების პირობებში კანონმდებლობიდან გადახვევაც კი დასაშვები ხდება. „ძველ რომაულ პრინციპში, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოს უსაფრთხოება უზენაესი კანონია, [სწორედ ის] მოიაზრება, რომ ხელისუფლების ორგანოებმა ყველა ზომას უნდა მიმართონ სახელმწიფოს კეთილდღეობისთვის იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საამისოდ კანონისგან გადახვევა მოუწევთ“,<sup>3</sup> რადგანაც უზენაესი ღირებულება სწორედ სახელმწიფოებრივი ინტერესია.

საგანგებო მდგომარეობის ინსტიტუტი საკმაოდ სარისკო მექანიზმია და, ერთგვარად, ნელი მოქმედების ბომბს ჰგავს, რომლის ამოქმედების დროის განსაზღვრა პროგნოზირებადი არ არის. მისი ირაციონალური და არაკეთილსინდისიერი გამოყენების პირობებში შესაძლოა, „საკონსტიტუციო დიქტატურის“ საფრთხე დადგეს. ერთადერთი მიზეზი, რის გამოც უზენაესი ნორმა ასეთ დათმობაზე მიდის, ისაა, რომ „იმ ეჭვის მიღმა, რომ მფარველმა სახელმწიფომ შეიძლება მზაკვრულად მოგვატყუოს, დგას უფრო ფუნდამენტური შიში - საერთოდ უსახელმწიფოდ დარჩენისა.“<sup>4</sup> მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის მიზანი იყოს კრიზისის აღმოფხვრა და არა პირიქით - ის გამოიყენებოდეს როგორც საშუალება ხელოვნური დაძაბულობის შესაქმნელად. ამ პროცესის რაციონალიზაციაში მნიშვნელოვანი როლი სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს ეკისრება.

## I. საგანგებო მდგომარეობის ძირითადი ასპექტები

„საგანგებო მდგომარეობის ორიგინალი მოდელი რომის რესპუბლიკას ეკუთვნის, როგორც მექანიზმი, რომელიც კონსტიტუციის გადასარჩენად იყო მოწოდებული“.<sup>5</sup> წარმომადგენლობითი ორგანოს დატვირთვას საგანგებო რეჟიმებში ალბათ ისე კარგად არაფერი გამოხატავს, როგორც რომაული *Justitium* კონცეფცია, რომლის მიხედვით, სენატს საბოლოო დეკრეტის (*senatus consultum ultimum*) გამოცემის უფლებამოსილება ჰქონდა, რაც გასაჩივრებას არ ექვემდებარებოდა.<sup>6</sup>

საგანგებო მდგომარეობა ის ვითარებაა, როდესაც ნორმალური საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ცხოვრება ფერხდება, იზღუდება ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი. „არსებობს საფრთხე, რომ ხელისუფლება საგანგებო მდგომარეობას პოლიტიკური ოპონენტების ნეიტრალიზებისთვის გამოიყენებს როგორც საშუალებას,

<sup>2</sup> Andras Jakab, 'German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency - Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse' (2006) 7(5) German Law Journal, 453-477, გვ. 454.

<sup>3</sup> Mircea Tutunaru, 'State of Emergency Decrees and Laws Legislative Delegation in the Rule of Law' (2015) 4 JL & Admin Sci, 232-239, გვ. 232.

<sup>4</sup> ა. შაიო, „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“, სეზანის გამომცემლობა, 2003, გვ.29.

<sup>5</sup> Abraham Siles Vallejos, 'The Dictatorship in the Classical Roman Republic as a Prime Referent in the Regime of the Constitutional State of Emergency' (2014) 73 Derecho PUCP 411-424, გვ. 412.

<sup>6</sup> Scott Shump, 'The Senatus Consultum Ultimum and its Relation to Late Republican History' (2011) Summer Research 99, 1, EJLT.

რომ გადადოს არჩევნები“.<sup>7</sup> გარდა ამისა, დროისა და ეკონომიკური რესურსის არამიმზობრივი გამოყენების რისკიც დიდია. ამის კლასიკურ მაგალითად შეგვიძლია ეთიოპიის შემთხვევა მოვიყვანოთ. ეთიოპიამ 2018 წლის თებერვალში გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან წასვლის შემდეგ. როგორც ხელისუფლების წარმომადგენლებმა განაცხადეს, საგანგებო მდგომარეობის შემოღებას ქვეყნის სტაბილურობა უნდა უზრუნველყო, თუმცა მიიჩნევა, რომ ეს მდგომარეობა „გაფრთხილება იყო მათთვის, ვინც ახალი პრემიერის დანიშვნის შემდეგ რაიმე პრობლემის შექმნას შეეცდებოდა.“<sup>8</sup>

ასეთი მწვავე ვითარების დროს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს იმის დადგენას, თუ ხელისუფლების რომელ შტოს ეკისრება პასუხისმგებლობა ამ მდგომარეობის მართვის პროცესში. მართალია, ძირითად შემთხვევებში ინიციატორ სუბიექტად აღმასრულებელი ხელისუფლება გვევლინება, თუმცა საკითხის საბოლოოდ გადაწყვეტა და მასზე ზედამხედველობა პარლამენტის ფუნქციაა. მიუხედავად მისი მომეტებული როლისა ამ პროცესში, პარლამენტის პასუხისმგებლობას მხოლოდ ეს ფაქტი არ განაპირობებს. წარმომადგენლობითი ორგანო მოწოდებული უნდა იყოს, იტვირთოს პასუხისმგებლობა საზოგადოების მოთხოვნებზე და დააცხროს მიმდინარე ვნებები ისე, რომ არ დაუშვას ძალაუფლების უზურპაცია.

რაც შეეხება სახელმწიფოს მეთაურს, როგორც კონსტიტუციონალისტი სოკოლ სადუში აღნიშნავს, „[საგანგებო რეჟიმში] პრეზიდენტი შეიძლება იყოს სუბიექტი სამი ტიპის კონტროლისა: პოპულარული, სასამართლო და საპარლამენტო კონტროლი.“<sup>9</sup> „პირველი ტიპი შეიძლება გადაიზარდოს რევილუციაში, მეორის სწრაფად განხორციელება შეუძლებელია საომარ მდგომარეობაში, საპარლამენტო კონტროლი კი ყველაზე ხელსაყრელ მექანიზმად რჩება.“<sup>10</sup> ამ მოსაზრების ანალიზიდანაც იმ დასკვნამდე შეიძლება მივიდეთ, რომ, მართალია, სახელმწიფოს მეთაური კონტროლის ობიექტია, თუმცა მასზე ზედამხედველობის ნაწილში პარლამენტია პასუხისმგებელი.

<sup>7</sup> The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) backgrounder: States of Emergency, 1-2, [https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder\\_02\\_states\\_emergency.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder_02_states_emergency.pdf)

[უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>8</sup> "Why has Ethiopia imposed a state of emergency?" (BBC, 21 February 2018), <https://www.bbc.com/news/world-africa-43113770> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>9</sup> Sadushi S., "Institutional Interdependence Between the President of the Republic and Constitutional Institutions in Relation to National Security Policies", *Constitutio/Constitution*, 1/2012. April 2012, გვ. 113-120, გვ.117, მითითებულია: Behar Selimi and Murat Jashari, 'The Role of the President in National Security Policies in Parliamentary Republics - The Case of Albania' (2018) 2018 *Acta U Danubius Jur* 113-124, გვ. 122.

<sup>10</sup> Behar Selimi and Murat Jashari, იქვე, გვ. 122

## *ქ. ძალაუფლების გამიჯვნის გზაგასაყარზე – საგანგებო მდგომარეობა კონსტიტუციის ფუნდამენტური პრინციპების პერსპექტივიდან*

### *1. ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი*

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა ბალანსს მნიშვნელოვნად ცვლის: „საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ძალაუფლება აღმასრულებლის პრივილეგიის ჩრდილქვეშ ექცევა.“<sup>11</sup> „როდესაც ახალი გარემოებები ახლებურ ბალანსს მოითხოვს პირად თავისუფლებასა და საჯარო უსაფრთხოებას შორის, ეს საშიში შეიძლება იყოს იქიდან გამომდინარე, რომ საგანგებო დეკრეტები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი უფლებამოსილების შერწყმას იწვევენ.“<sup>12</sup> ეს განპირობებულია იმით, რომ კრიზისების მართვა მყისიერ მოქმედებას მოითხოვს, რის შესაძლებლობასაც საკანონმდებლო ორგანო მოკლებულია და ეფექტურობის თვალსაზრისითაც, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფრო მარტივად შესწევს რეაგირების ძალა. აღნიშნულს ხსნის ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაშია საზოგადოების უსაფრთხოების, მათ შორის, ჯანმრთელობის დაცვაზე პასუხისმგებელი სამსახურები, რომელთა ინფორმაციის საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, აღმასრულებელი დეკრეტები, მართალია, ორგანული კანონის ძალის მქონე აქტებია, თუმცა მათ მისაღებად ხანგრძლივი საპარლამენტო პროცედურები არ არის საჭირო, ამდენად, მყისიერ მოწესრიგებას ადგენენ.

პარლამენტს, მისი საქმიანობის პროცედურული სირთულიდან გამომდინარე, არ შეუძლია მარტივად იმოქმედოს მოსმენების, დებატების და კენჭისყრების გარეშე. ეს ყველაფერი იქამდე მიგვიყვანს, რომ ან პრობლემის აღმოფხვრა ვერ მოხერხდება, ან კენჭი ეყრება კანონს, რომელიც არათუ დაწერილი ან განხილული, არამედ წაკითხულიც არ იქნება.<sup>13</sup> იმ შემთხვევაშიც, თუ საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებს (რომელიც ვერ იქნება კონსტიტუციური კანონი) მიიღებს დაჩქარებული წესით, მას ამისთვის, მინიმუმ, ოთხი დღე მაინც დასჭირდება.<sup>14</sup> ამ უკანასკნელისგან განსხვავებით, პრეზიდენტის დეკრეტი გამოცემის მომენტიდან შედის ძალაში. ამიტომაცაა, რომ „საგანგებო მდგომარეობები აძლიერებს დაძაბულობას ძალაუფლების გამიჯვნის თეორიის გულში: [დღის წესრიგში დგას] ძალაუფლების ერთი შტოს ხელში თავმოყრის პრევენცია და არსებობს უფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა, რომელიც ამისგან შეიძლება წარმოიშვას.“<sup>15</sup> როგორც წესი, საპარლამენტო რეჟიმებში,

<sup>11</sup> Christian Bjørnskov, Stefan Voigt, 'Why Do Governments Call a State of Emergency? – On the Determinants of Using Emergency Constitutions', (2018) 54(C) European Journal of Political Economy, Elsevier 110-123, გვ. 111.

<sup>12</sup> John W Sap, 'The State of Emergency and Human Rights' (2007) 3 European Constitutional Law Review, 492-498, გვ. 495

<sup>13</sup> Eric A. Posner, 'Deference to the Executive in the United States after 9/11: Congress, the Courts, and the Office of Legal Counsel', Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper N. 363, (2011), გვ. 8.

<sup>14</sup> მუხლი 117, პუნქტები: 2 და 5; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 6 დეკემბერი, 2018, ვებგვერდი, 14.12.2018.

<sup>15</sup> C Montesquieu The Spirit of Laws, tr T Nugent, New York: Cosimo, 2011 (first published 1750), მითითებულია: Alan Greene, 'Questioning Executive Supremacy in an Economic State of Emergency' (2015) 35 (4) Legal Studies 594-620, გვ. 600.

რომლის პირობებშიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ფაქტობრივად ერთი პოლიტიკური ძალა აყალიბებს, იშვიათად თუ მოხდება, რომ მთავრობის მიერ ინიცირებული საგანგებო მდგომარეობა პარლამენტმა არ დააკმაყოფილოს. ამრიგად, რაც უფრო მეტია თანაზიარი პოლიტიკური ნების ბატონობის რისკები, მით უფრო დიდია საპირწონე პასუხისმგებლობის ხარისხიც წარმომადგენლობითი ორგანოს მხრიდან.

## 2. კანონის უზენაესობა

როგორც ზემოთაც აღინიშნა, საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებლის (განურჩევლად იმისა, სახელმწიფოს მეთაურია ავტონომიურად უფლებამოსილი სუბიექტი, თუ მისი გადაწყვეტილება პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციას ექვემდებარება) მიერ გამოცემული აქტები კანონმდებლობით გათვალისწინებულისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას შეიძლება ადგენდეს. ასეთ შემთხვევაში სასწორის პინაზე ორი ინტერესი ექცევა: ერთი მხრივ, საგანგებო სიტუაციის შესაბამისად, დაუყოვნებლივი ზომების მიღების აუცილებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, გამოცემული აქტების ლეგიტიმაცია და მიზანშეწონილობა. საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელების საფუძველი თავად კონსტიტუციაა, ის აღჭურავს უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს აქტების გამოცემის „პირველადი“ უფლებამოსილებით, განსხვავებით აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან, რომლის უფლებამოსილებაც *secundum legem*<sup>16</sup> ხასიათისაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ მის მიერ გამოცემული აქტები უნდა გამომდინარეობდეს კანონმდებლობიდან.<sup>17</sup> აღნიშნულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი სწორედ ისაა, იზღუდება თუ არა პარლამენტის ავტონომია, რამდენადაც კონსტიტუცია საკანონმდებლო ფუნქციის ავტომატური დელეგირების შესაძლებლობას უშვებს. როდესაც ძირითადი ნორმა ასეთ დათმობაზე მიდის, ბუნებრივია, საამისო მიზეზიც არსებობს. „საგანგებო მდგომარეობისას, როდესაც ეროვნული ინტერესი მოითხოვს სწრაფ და ეფექტურ მოქმედებას, აუცილებელი ხდება მთავრობის განსაკუთრებული უფლებამოსილებებით აღჭურვა.“<sup>18</sup> შესაბამისად, უფლებამოსილების აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემა არა საკანონმდებლო ორგანოს კეთილი ნება, არამედ საჭიროებით გამოწვეული აუცილებლობაა. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის ავტონომია საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხორციელების თვალსაზრისით, შეიძლება ფერხდება, თუმცა არ იზღუდება. ამას, ერთი მხრივ, ის განაპირობებს, რომ უფლებამოსილების დელეგირება დროებითია, ხოლო, მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ პარლამენტი ზედამხედველობის ფუნქციას მუდმივად ინარჩუნებს და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაც სწორედ მის კომპეტენციას განეკუთვნება. ისიც აღსანიშნავია, რომ მოქმედებს საგანგებო რეჟიმის კანონიერების უზრუნველმყოფი პრინციპები, რომლებიც კონსტიტუციით სათანადო გარანტირების პირობებში უზრუნველყოფენ ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა რისკ-ფაქტორის განეიტრალებას.

<sup>16</sup> კანონმდებლობიდან გამომდინარე.

<sup>17</sup> Yusuf Sertac Serter, 'Presidential Decrees and the Principle of Legality under Turkish Law' (2018) 8 Juridical Trib 779-788, გვ-გვ. 781-782.

<sup>18</sup> Alf Ross, 'Delegation of Power' (1958) 7 Am J Comp L 1, გვ. 5.

## **ბ. საგანგებო მდგომარეობის დროს მოქმედი პრინციპები**

საიმისოდ, რომ ის რისკ-ფაქტორები აღმოიფხვრას, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას შეიძლება ახლდეს თან, საჭიროა, ეს პროცესი წარმართოს მთელი რიგი პრინციპების დაცვით. აღნიშნული პრინციპები წარმოდგენილია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ანგარიშში, რომლის თანახმადაც, საიმისოდ, რომ საგანგებო მდგომარეობამ არ მიიღოს არამართლზომიერი და არაჯანსაღი პროცესის სახე, აუცილებელია, დაცული იყოს შემდეგი ღირებულებები: სამართლიანობა, გამოცხადება, შეტყობინება, დროის შეზღუდვა, განსაკუთრებული საფრთხე, თანაზომიერება, არადისკრიმინაციულობა, საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან თავსებადობა.<sup>19</sup>

ბუნებრივია, ყველა ღირებულება თანაბრად მნიშვნელოვანია და თითოეულის დაცვა აუცილებელია, თუმცა საპარლამენტო კონტროლთან კავშირში უნდა აღინიშნოს დროის შეზღუდვის პრინციპი, რომელიც იმას გულისხმობს, რომ საგანგებო მდგომარეობა შეზღუდული დროით უნდა გამოცხადდეს და აუცილებელია, საკანონმდებლო ორგანომ პერიოდულად გადასინჯოს მისი გაგრძელების საჭიროება, ხოლო თუ აღმოჩნდება, რომ მისი გამოცხადების საფუძვლები აღმოიფხვრა, საგანგებო მდგომარეობა უნდა შეწყდეს.<sup>20</sup> სწორედ ეს საფუძვლები უნდა შეაფასოს პარლამენტმა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

მნიშვნელოვანია, რომ ძირითადი კანონის დონეზე მკაფიოდ იყოს განწერილი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული რეგულაციები. ეს შეეხება არა მხოლოდ უფლებამოსილი სუბიექტების განსაზღვრას და პროცედურას, არამედ მის ამოქმედებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებსაც. საინტერესოა, რომ "საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება უფრო მეტად მოსალოდნელია იმ სახელმწიფოებში, რომლებშიც [აღნიშნული მექანიზმი] კონსტიტუციით არ არის რეგლამენტირებული."<sup>21</sup>

## **II. საქართველოს პარლამენტის სტატუსი საგანგებო მდგომარეობის დროს**

### **ა. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე უფლებამოსილი სუბიექტები**

*„უმაღლესი ხელისუფალი ის არის, ვინც საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს“<sup>22</sup>*

2019 წლის იანვარში აშშ-ის პრეზიდენტმა დონალდ ტრამპმა გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა მექსიკის საზღვართან კედლის აშენების მიზნით. მდგომარეობის გამოცხადებამ ქვეყნის პირველ პირს გზა გაუხსნა დაფინანსებისკენ, რომლის გაღებაზეც

<sup>19</sup> Report by the UN Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy, on the question of Human rights and States of Emergency, 9-12, E/CN.4/Sub.2/1997/19, at Chapter II, <https://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/1997/19> [უკანასკნელად გადამოწმდა 7 ივნისს, 2020].

<sup>20</sup> იქვე, გვ. 12.

<sup>21</sup> Christian Bjørnskov, Stefan Voigt, *supra* სქოლიო 11, გვ. 127.

<sup>22</sup> Carl Schmitt, *Die Diktatur*, München-Leipzig: Duncker and Humblot, 1921, p 194, მითითებულია შაიოს ნაშრომში: *supra* სქოლიო 4, გვ. 198

მანამდე მას კონგრესმა უარი უთხრა.<sup>23</sup> საპასუხოდ, კონგრესმა გაერთიანებული რეზოლუცია გამოსცა მდგომარეობის გასაუქმებლად, თუმცა პრეზიდენტმა მას ვეტო დაადო.<sup>24</sup> კონგრესმა პირველი მარცხის შემდეგ კვლავ სცადა საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება, თუმცა უშედეგოდ - პრეზიდენტმა რეზოლუციას კვლავ ვეტო დაადო.<sup>25</sup>

აღნიშნული მაგალითი ცხადყოფს, რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საგანგებო რეჟიმის გამოცხადებას, როდესაც ის არ ექვემდებარება პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებას. აშშ კლასიკური ტიპის საპრეზიდენტო რესპუბლიკაა, რომელშიც ხელისუფლების თითოეული შტოს ავტონომიურობის ხარისხი საკმაოდ მაღალია. შესაძლოა, ამითაც აიხსნას, რომ პრეზიდენტი მხოლოდ ვალდებულია, აცნობოს კონგრესს მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ და მას პარლამენტის თანხმობა არ სჭირდება ზოგიერთი საპრეზიდენტო რესპუბლიკის პრეზიდენტებისგან განსხვავებით. მაგალითად, თურქეთში პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ დიდი ეროვნული ასამბლეის თანხმობა სჭირდება,<sup>26</sup> ვენესუელაშიც, ეროვნული ასამბლეა ან უფლებამოსილებადელეგირებული კომიტეტი ამტკიცებს საგამონაკლისო მდგომარეობის გამოცხადებას, შემდგომ კი მისი კონსტიტუციურობა მოწმდება უზენაესი ტრიბუნალის / სასამართლოს საკონსტიტუციო განყოფილების მიერ.<sup>27</sup>

მექსიკის სასაზღვრო კედლის შემთხვევიდან ჩანს, რამდენად სახიფათოა აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილება. მართალია, პარლამენტი პერიოდულად აკონტროლებს მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლები ისევე არსებობს თუ არა და მისი შეწყვეტის უფლებაც აქვს, თუმცა საპირიზონედ პრეზიდენტის ვეტო ირიბად იმას მიანიშნებს, რომ ფაქტობრივად სახელმწიფოს მეთაურის ნებაა საბოლოო ჯამში გადამწყვეტი. ასეთი პრაქტიკა საკმაოდ სახიფათოა, მით უფრო, როდესაც სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან თანხის არამიზნობრივ ხარჯვას უწყობს ხელს.

კონსტიტუციონალიზმში არსებობს შემთხვევები, როდესაც პარლამენტი აცხადებს საომარ მდგომარეობას. აშშ-ის კონსტიტუცია ომის გამოცხადების უფლებამოსილებას კონგრესს ანიჭებს,<sup>28</sup> თუმცა შტატების პირველი ფედერალური ოლქის სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, საქმეზე *Doe V. Bush*, 2003 წელს კონგრესის მიერ ომის გამოცხადების პრაქტიკა შეიცვალა და პრეზიდენტს მიეცა ამის ერთპიროვნული

<sup>23</sup> Peter Baker, "Trump Declares a National Emergency, and Provokes a Constitutional Clash" (New York Times, 15 February 2019), <https://www.nytimes.com/2019/02/15/us/politics/national-emergency-trump.html> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>24</sup> Jeremy Diamond, Laura Jarrett, Kevin Liptak, "Trump issues first veto of his presidency, says resolution 'put countless Americans in danger'", (CNN, 15 March, 2019), <https://edition.cnn.com/2019/03/15/politics/trump-veto-resolution/index.html> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>25</sup> Brett Samuels, "Trump again vetoes resolution blocking national emergency for border wall" (The Hill, 15 October 2019), <https://thehill.com/homenews/administration/465992-trump-vetoes-congressional-resolution-to-overturn-national-emergency> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>26</sup> მუხლები 119-121, თურქეთის კონსტიტუცია, 1982.

<sup>27</sup> მუხლები 337-339, ვენესუელას კონსტიტუცია, 1999.

<sup>28</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის მერვე ნაწილი.

უფლებამოსილება. კონგრესის როლი კი მხოლოდ ავტორიზაციით შემოიფარგლა.<sup>29</sup> ეს კარგად აჩვენებს ამერიკული კონსტიტუციონალიზმის მიდგომას, რომლითაც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების უფლებამოსილებით არა საკანონმდებლო, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლება აღიჭურვება. ლატვიაში პრეზიდენტი აცხადებს საომარ მდგომარეობას ლატვიის სეიმის გადაწყვეტილების საფუძველზე.<sup>30</sup> იტალიაშიც, ანალოგიურად, პარლამენტი წყვეტს საომარი მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს და შესაბამის უფლებამოსილებას გადასცემს აღმასრულებელ ხელისუფლებას.<sup>31</sup> იტალიასთან მიმართებით საგულისხმოა აღნიშნოს, რომ კონსტიტუცია უშვებს პარლამენტის თითოეული პალატის ვადის გაზრდის შესაძლებლობას მხოლოდ საომარი მდგომარეობის დროს.<sup>32</sup> ამ თვალსაზრისით, უნდა ითქვას, რომ საომარი მდგომარეობა მკვეთრად გამომხატული მოცემულობაა, რომლის შეფასებისას სუბიექტურობა მინიმუმამდეა დაყვანილი, აგრეთვე, აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაშია უშიშროების თუ სხვა სამართალდამცავი სტრუქტურები, რომელთა ინფორმაციის საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება, ამდენად, პარლამენტის დისკრეცია ამ ნაწილში არც ისე ფართოა.

მმართველობის ფორმების სახესხვაობების გათვალისწინებით, გამოიკვეთა ის საერთო პრინციპი, რომელიც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მახასიათებელია: ქვეყნები, ეფექტიანი პასუხის მიზნიდან გამომდინარე, საგანგებო რეჟიმის გამოცხადებას აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდობენ, კონტროლის ნაწილში კი პარლამენტის ჩართულობაა არსებითი. ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპი სახელისუფლებო შტოების შეთანხმებულ მოქმედებას მოითხოვს ამ პროცესის ლეგიტიმაციისთვის.

„ხელისუფლების სამი შტოს უფლებამოსილებების გარკვეული თვალსაზრისით გადაფარვა აუცილებლად შეუთავსებელი არ არის ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპთან; გასათვალისწინებელია, რომ ცალკეულ საპარლამენტო სისტემებში [ამ პრინციპის] ძლიერი მცველი არსებობს დამოუკიდებელი სასამართლოს სახით, შესაბამისად, ძალაუფლება უფრო კარგადაა გამიჯნული, ვიდრე საპრეზიდენტო სისტემებში.“<sup>33</sup>

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ, ძირითადად, სამი გავრცელებული მიდგომა არსებობს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა:

„[ა] აღმასრულებელი ხელისუფლება აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას საპარლამენტო ჩართულობის გარეშე [...]

[ბ] აღმასრულებელი ხელისუფლება აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას, მაგრამ საჭიროებს საპარლამენტო რატიფიცირებას საგანგებო ზომების ძალაში შესვლისთვის [...]

<sup>29</sup> Doe V. Bush, No. CIV.A. 03-10284-JLT, (23 February 2002).

<sup>30</sup> მუხლი 43, ლატვიის კონსტიტუცია, 1922.

<sup>31</sup> მუხლი 78, იტალიის კონსტიტუცია, 1947.

<sup>32</sup> იქვე, მუხლი 60.

<sup>33</sup> Danny Gittings. "Separation of Powers and Deliberative Democracy" (April 1, 2018). რომელიც ციტირებს ნაშრომს: Donald S Lutz, "Principles of Constitutional Design" (Cambridge University Press, 2006) 123. Ron Levy, Hoi Kong, Graeme Orr and Jeff King (eds.) "The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism" (Cambridge University Press, 2018), 115.



[გ] პარლამენტი თავად აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას.<sup>34</sup>

უკანასკნელი მიდგომის მაგალითია უნგრეთი. უნგრეთის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტი უფლებამოსილია, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა წევრთა არანაკლებ 2/3-ის მხარდაჭერით.<sup>35</sup> ძირითადი კანონი ითვალისწინებს არა მხოლოდ თეორიულ, არამედ იმ პრაქტიკულ სირთულეებსაც, რომლებიც ამგვარ რეგულაციას შეიძლება მოჰყვეს. პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოაცხადოს როგორც საგანგებო, აგრეთვე საომარი ან ეროვნული კრიზისის მდგომარეობა, თუ პარლამენტი მოკლებულია ამის შესაძლებლობას. ამის ერთ-ერთი საფუძველი კი არის ის მცირე დრო, რომელიც, როგორც წესი, კრიზისული სიტუაციისთვის ადეკვატური პასუხის გასაცემად არის საჭირო.<sup>36</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით და თანახელმოწერით. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.<sup>37</sup> აღნიშნული მოწესრიგება დამახასიათებელია საპარლამენტო რესპუბლიკებისთვის, რადგან პრეზიდენტი, როგორც წესი, დამოუკიდებლად, მთავრობის მეთაურთან შეთანხმების გარეშე, არ არის უფლებამოსილი გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა.

მიგვაჩნია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცედურები არაგონივრულად არის გართულებული. კონკრეტულად, თუ პრეზიდენტს პრემიერ-მინისტრისგან უკვე აქვს წარდგინება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მოთხოვნით, დამატებით აღარ არის საჭირო მისი მხრიდან თანახელმოწერა, რადგან ორივე თანამდებობის პირის მხრიდან აქტის ძალაში შესასვლელად თანხმობა უკვე გაცემულია. აღსანიშნავია, რომ 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით, თანახელმოწერას არ საჭიროებდა ის აქტი, რომელიც პრეზიდენტს მთავრობის მხრიდან წარდგენილი ჰქონდა ან მთავრობას ჰქონდა გამოცხადებული წინასწარი თანხმობა.<sup>38</sup>

## **ბ. პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება**

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება ბევრ ქვეყანაში შეზღუდულია. [საქართველოს მსგავსად], რუმინეთში, პოლონეთში, ლიეტუვასა და ყირგიზეთში საომარ ან საგანგებო მდგომარეობაში აკრძალულია კონსტიტუციის ცვლილება.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> European commission for democracy through law, "ON STATES OF EMERGENCY", CDL-PI(2020)003, 2020, 14, პარაგრაფები 248-251 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e) [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>35</sup> მუხლი 48, პუნქტები 1 "b" და 2, უნგრეთის კონსტიტუცია, 2011.

<sup>36</sup> იქვე, პუნქტები 3 და 4.

<sup>37</sup> მუხლი 71, პუნქტი 1 და მუხლი 53, პუნქტი 1, საქართველოს კონსტიტუცია, 28 აგვისტო, 1995, პარლამენტის უწყებანი, 31-33, 24.08.1995.

<sup>38</sup> მუხლი 73<sup>1</sup>, პუნქტი 3, *supra* სქოლიო 37, (2013 წლის 4 ოქტომბრის მდგომარეობით).

<sup>39</sup> European commission for democracy through law, "Emergency Powers", CDL-STD(1995) 012, 1955, გვ. 20, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e) [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

პოლონეთში, დამატებით, აკრძალულია სეიმის, სენატის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და პრეზიდენტის არჩევის წესის შეცვლა.<sup>40</sup> ეს როგორც პარლამენტის მიერ საზოგადოების ჩართულობის გარეშე გადაწყვეტილების მიღებისაგან დაცვის, აგრეთვე, თავად პარლამენტის დაცვის მექანიზმია საიმისოდ, რომ იგი არ გახდეს ქვეყანაში დამატებითი დესტაბილიზაციის წყარო.

ერთ-ერთი გამონაკლისია თურქეთი. 2016 წლის ცნობილი მოვლენების შემდგომ,<sup>41</sup> საიმისოდ, რომ აღდგენილიყო საჯარო წესრიგი, საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა მთელი ქვეყნის მასშტაბით.<sup>42</sup> საგანგებო მდგომარეობის არსებობის პარალელურად, საკონსტიტუციო ცვლილებები შემუშავდა საპარლამენტო სისტემიდან საპრეზიდენტობე გადასასვლელად. საეჭვოა, რამდენად შეესაბამება ასეთი ახალი წესრიგი დემოკრატიული სახელმწიფოს მოთხოვნებს. ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ „მართალია, რაიმე ფორმალური წესი არ არსებობს საერთაშორისო სამართალში, რომელიც კრძალავს საგანგებო მდგომარეობის დროს საკონსტიტუციო ცვლილებებს, თუმცა მსგავსი შეზღუდვა ბევრი ქვეყნის კონსტიტუციაში მოქმედებს.“<sup>43</sup> კომისიამ, ასევე მიუთითა 2011 წელს უნგრეთის საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით გამოთქმულ საკუთარ მოსაზრებაზე, რომ „გამჭვირვალობა, ღიაობა, დროის ადეკვატურობა, შეხედულებათა პლურალიზმი და სადავო საკითხებზე ჯანსაღი დებატების ხელშემწყობი პირობები ძირითადი მოთხოვნებია დემოკრატიული კონსტიტუციის შემოქმედებითი პროცესისთვის“.<sup>44</sup>

ყურადსაღებია, რომ საგანგებო მდგომარეობის მიმდინარეობისას ქვეყანაში რთულდება ყველა მხარის სრულყოფილი ჩართულობით გამჭვირვალე და ღია პროცესების წარმართვა, რაც კანონმდებლობის ლეგიტიმაციის საფუძველია. ამ სიტუაციის გამომწვევია საგანგებო მდგომარეობის დროს საგანგებო ზომების მიღება, კონკრეტულად, პრეზიდენტის დეკრეტის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების შეზღუდვა. მაგალითად, ახალი კორონავირუსის გავრცელების საფუძველზე საქართველოში გამოცხადებულმა საგანგებო მდგომარეობამ არსებითად ხელი შეუშალა გამომხატვის თავისუფლებით სარგებლობას, რომელიც ერთ-ერთი ფუნდამენტური ნაწილია პოლიტიკური უფლებებისა. 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის მიხედვით, ქვეყანაში შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა.<sup>45</sup> საქართველოს

<sup>40</sup> მუხლი 228, პოლონეთის კონსტიტუცია, 1997.

<sup>41</sup> იგულისხმება სამხედრო გადატრიალების მცდელობა თურქეთში.

<sup>42</sup> "Turkey declares 'state of emergency' after failed coup" (Al Jazeera, 21 July 2016), <https://www.aljazeera.com/news/2016/07/erdogan-declares-state-emergency-turkey-160720203646218.html> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>43</sup> European commission for democracy through law, "Opinion on the amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly", No. 875/2017, CDL-AD(2017)005, გვ.7, პარაგრაფი 29, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e) [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>44</sup> Venice Commission, "Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary", No. 614/2011, CDL-AD(2011)001, გვ.5, პარაგრაფი 18, [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)001-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)001-e) [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>45</sup> მუხლი 1, პუნქტი 6, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი, 2020, ვებგვერდი, 21.03.2020.

მთავრობის N181 დადგენილებით კი, აიკრძალა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია.<sup>46</sup>

აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური პროცესები საგანგებო მდგომარეობის დროს განსხვავებულ ფაზაში გადადის. პოლიტიკური უფლებები და თავისუფლებები ეზღუდებათ არა მხოლოდ მოქალაქეებს, არამედ პოლიტიკურ პარტიებსაც, რაც, როგორც აღვნიშნეთ, ხელს უშლის, პროცესების ჩართულობით წარმართვას და უარყოფითად ცვლის პოლიტიკურ ატმოსფეროს ქვეყანაში.

საქართველოს კონსტიტუცია დასახელებულ საფრთხეს ნაწილობრივ აღიქვამს და ზღუდავს საგანგებო მდგომარეობის დროს არჩევნების ჩატარებას.<sup>47</sup> ამიტომაც, გასაზიარებელია პოლონეთის კონსტიტუციის რეგულაცია, სადაც ეს საფრთხე უფრო სიღრმისეულად აღიქვს და საქართველოს კონსტიტუციამაც უნდა უზრუნველყოს საგანგებო მდგომარეობის დროს დემოკრატიასთან დაკავშირებული ცვლილებების პრევენცია. ამ მხრივ, ქართულ რეალობაში ყველაზე მნიშვნელოვანი საარჩევნო კანონმდებლობაა. არჩევნების წესთან დაკავშირებით, პოლიტიკური პარტიების შეუთანხმებლობა ხშირად გამხდარა საქართველოში პოლიტიკური კრიზისის წინაპირობა.<sup>48</sup>

გამომდინარე აქედან, მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტი შეზღუდული იყოს, დამატებით, სხვა ტიპის საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელებისგანაც. ეს, პირველ რიგში, უნდა შეეხოს საარჩევნო კანონმდებლობას.

### **ბ. პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქცია**

საგანგებო მდგომარეობის დროს ძალაუფლება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კონცენტრირდება. პარლამენტის როლი ამ დროს უფრო მეტად მნიშვნელოვანი ხდება საიმისოდ, რომ პროცესებზე კონტროლი მაქსიმალურად შენარჩუნდეს, რაც, პირველ რიგში, საზედამხედველო საქმიანობით გამოიხატება.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის მიმდინარეობისას აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილია, შეზღუდოს გამოხატვის თავისუფლება, თუმცა პარლამენტის წევრების გამოხატვის თავისუფლების დაცვის მაღალი სტანდარტი მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებითაა უზრუნველყოფილი. საქართველოს კონსტიტუციაც, აღჭურავს რა პარლამენტის წევრს ინდემნიტეტით, დაუშვებლად აცხადებს მის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას საკუთარი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში თუ მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის.<sup>49</sup> საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული დეკრეტებით, საქართველოს პრეზიდენტი არ არის უფლებამოსილი, პარლამენტის წევრს ამ ნაწილში შეუზღუდოს გამოხატვის თავისუფლება. კონსტიტუციის 71-ე მუხლი ამომწურავად ჩამოთვლის იმ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც დეკრეტით

<sup>46</sup> მუხლი 5, პუნქტი 1, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილება, 2020, ვებგვერდი, 23/03/2020.

<sup>47</sup> მუხლი 71, პუნქტი 5, *supra* სქოლიო 37.

<sup>48</sup> Giorgi Gogia, "Georgia, Events of 2019" (Human Rights Watch, 2019), <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/georgia> [უკანასკნელად გადამოწმდა 30 მაისს, 2020].

<sup>49</sup> მუხლი 39, პუნქტი 3, *supra* სქოლიო 37.

შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს. ნორმა არ მიუთითებს პარლამენტის წევრის ინდეფინიტეტით დადგენილი გამოხატვის თავისუფლების მაღალ სტანდარტზე.

ამ ფონზე, აგრეთვე, უმნიშვნელოვანესია, მდგომარეობის დამტკიცების თაობაზე გამართული საპარლამენტო დებატები. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხის განხილვისას კამათი არ მიმდინარეობს.<sup>50</sup> აღნიშნულმა ნორმამ უხერხულობა შექმნა საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგანგებო სესიის 22 აპრილის სხდომაზე, როდესაც პარლამენტის წევრებს კითხვის დასმის შესაძლებლობა არ მიეცათ საქართველოს პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის წარმომადგენელის მიმართ.<sup>51</sup>

პორტუგალიის პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით დებატები შესაძლოა იყოს ღია ან დახურული. აუცილებელია, რომ ყველა საპარლამენტო ჯგუფის მონაწილეობა იყოს უზრუნველყოფილი.<sup>52</sup> საფრანგეთში, სანამ კონსტიტუციით განსაზღვრული თავისუფალი მოქმედების ვადა არ ამოეწურება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, პარლამენტში შესაძლოა, დებატები გაიმართოს ამ საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ ავტორიზაციის საკითხისთვის კენჭისყრის უფლებამოსილება მას არ გააჩნია.<sup>53</sup>

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიერ დებატების შეზღუდვა შესაძლოა ითვალისწინებდეს გადაწყვეტილების მოკლე დროში მიღების მიზანს, რათა საფრთხე არ შეექმნას საგანგებო მდგომარეობის წინააღმდეგ მიმდინარე ღონისძიებებს. მაგრამ, კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება და დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე. შესაბამისად, საპარლამენტო განხილვების ხანგრძლივობა ხელს ვერ შეუშლის მიმდინარე ღონისძიებების მოქმედებას. რეკომენდებულია, დასახელებული ნორმა გაუქმდეს და პარლამენტის წევრებს მიეცეთ კითხვის დასმისა და პოლიტიკური პოზიციების დაფიქსირების შესაძლებლობა საკითხის პლენარულ სხდომაზე განხილვის დროს.

საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცების შემდგომ წინ წამოიწივს მიმდინარე პროცესების შესახებ პარლამენტში ანგარიშვალდებულების საკითხი. საქართველოს კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელებისთვის სპეციალურ ნორმებს არ შეიცავს. განსხვავებით საფრანგეთის კონსტიტუციისგან, რომელიც ყველა აღმასრულებელ ორგანოს მიმდინარე ღონისძიებების შესახებ ორივე პალატის ინფორმირებას ავალდებულებს,<sup>54</sup> საქართველოს კონსტიტუცია შემოიფარგლება მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე საგანგებო სესიის დაწყების განსაზღვრით, რომელიც გრძელდება

<sup>50</sup> მუხლი 83, პუნქტი 6, „გ“ ქვეპუნქტი, *supra* სქოლიო 14.

<sup>51</sup> საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებული 2020 წლის 22 აპრილის პლენარული სხდომის აუდიო ჩანაწერი: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20302> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

<sup>52</sup> მუხლი 172, პორტუგალიის პარლამენტის რეგლამენტი, 2007.

<sup>53</sup> მუხლი 35, საფრანგეთის კონსტიტუცია, 1958.

<sup>54</sup> იქვე, მუხლი 16.

საგანგებო მდგომარეობის დასრულებამდე.<sup>55</sup> მეტიც, ბრაზილიის ეროვნულ კონგრესში აღმასრულებელი კომიტეტი თავისი ხუთი წევრისგან ქმნის კომისიას, რომლის ფუნქცია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს განხორციელებული ზომების მონიტორინგი და ზედამხედველობაა.<sup>56</sup>

2020 წლის 21 მარტს, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი შეიკრიბა და გააგრძელა მუშაობა საგანგებო სესიის რეჟიმში.<sup>57</sup> საგანგებო სესიის ფარგლებში პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა, რეგლამენტით არსებული ბერკეტები გამოიყენოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობისთვის, მათ შორის ჩაატაროს საკომიტეტო მოსმენები, შექმნას დროებითი კომისიები, გამოიყენოს ინტერპელაციის მექანიზმი. ვენეციის კომისია დამატებით მიუთითებს პარლამენტის უფლებამოსილებაზე, ჩაატაროს გამოძიება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საგანგებო უფლებამოსილების გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით, რაც ჩვენს რეალობაში დროებითი საგამოძიებო კომისია შეიძლება იყოს.<sup>58</sup>

2020 წლის 21 მარტს გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ, ორი თვის განმავლობაში პარლამენტს ფაქტობრივად არ განუხორციელებია საპარლამენტო კონტროლი და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პროპორციულობაზე არ უმსჯელია.<sup>59</sup> მაგალითად, 21 მარტიდან 21 აპრილის ჩათვლით, მხოლოდ ერთხელ ჩატარდა საკომიტეტო სხდომა, მთლიანი სესიის განმავლობაში პარლამენტში არ შექმნილა საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისია, ორმა ოპოზიციურმა ფრაქციამ გამოიყენა ინტერპელაციის წესით კითხვის დასმის შესაძლებლობა, თუმცა კომიტეტებს ან ფრაქციებს არ დაუბარებიათ ანგარიშვალდებული პირი საკომიტეტო სხდომაზე, ასევე არ ჩატარებულა მინისტრის საათი.<sup>60</sup> აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ პარლამენტის რეგლამენტი სასესიო პერიოდში თვეში, მინიმუმ, ორჯერ ავალდებულებს კომიტეტს, ჩაატაროს სხდომა.<sup>61</sup> რეგლამენტი არ მიუთითებს საგანგებო სესიის განმავლობაში განსხვავებულ მოწესრიგებაზე.

საგანგებო სესიის განმავლობაში გენდერული თანასწორობის საბჭოს მხრიდან დაფიქსირდა საპარლამენტო აქტივობა ახალი კორონავირუსის გავრცელების წინააღმდეგ განხორციელებული და დაგეგმილი ღონისძიების ზედამხედველობის მიზნით. საბჭოს მიერ შემუშავდა რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობის მიმართ, რომლებიც ეხება კორონავირუსის გავრცელების პირობებში ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებასა და

<sup>55</sup> მუხლი 44, პუნქტი 3, *supra* სქოლიო 37.

<sup>56</sup> მუხლები 140 და 141, ბრაზილიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1988.

<sup>57</sup> მუხლი 46, პუნქტი 3, *supra* სქოლიო 37.

<sup>58</sup> European commission for democracy through law, *supra* სქოლიო 34, გვ. 15.

<sup>59</sup> "საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე შემზღუდავი ღონისძიებების განხორციელება არაკონსტიტუციურია" (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 19 მაისი, 2020) , <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-gamocxadebis-gareshe-shemzgudavi-gonisziebebis-ganxorcieleba> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

<sup>60</sup> აღნიშნული ინფორმაცია აღებულია საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდიდან: [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge) უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს.

<sup>61</sup> მუხლი 34, პუნქტი 1, *supra* სქოლიო 14.



ოჯახში ძალადობის პრევენციას.<sup>62</sup> გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა 20 მაისს მიიღო გადაწყვეტილება თემატური მოკვლევის დაწყების შესახებ - „გარემოს ტყვიით დაბინძურების შეფასება საქართველოში“, მაგრამ მას ვერ ჩავთვლით საგანგებო სესიის განმავლობაში მთავრობაზე განხორციელებულ კონტროლად, რადგან იგი არ ეხებოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლებს, კონკრეტულად, ახალი კორონა ვირუსის გავრცელებას და მის შედეგებს.<sup>63</sup>

საგანგებო სესია, ქვეყანაში არსებული კრიზისის გამო, არ უნდა აღიქმებოდეს პარლამენტის მიერ მის საზედამხედველო ფუნქციაზე უარის თქმის გარემოებად. მიუხედავად დიდი საფრთხისა, პარლამენტი უნდა შეეცადოს, რაც შეიძლება მცირე უფლებამოსილება გადასცეს მთავრობას და საკუთარ კონსტიტუციურ ვალდებულებას ეფექტიანად ემსახუროს. პარლამენტი, ნაცვლად ფაქტობრივი პროროგაციისა, აქტიური მონაწილე უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობის პირობებში.

საქართველოს პარლამენტის ფაქტობრივი პროროგაციის შეფასებისას გასათვალისწინებელია იმ ქვეყნების პრაქტიკა და სასამართლო პრეცედენტები, სადაც იგი კანონმდებლობით დაშვებულია. გაერთიანებულ სამეფოში, საქმეზე, *Miller v. Prime Minister*, უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ როგორც ლორდმა ბინგემმა მიუთითა, „მთავრობისა და მისი მეთაურის - პრემიერ მინისტრის კოლექტიური პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე არის ვესტმინსტერული დემოკრატიის გული“.<sup>64</sup> ამ გზით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას სახალხო წარმომადგენლები ზედამხედველობენ. მიუხედავად ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხისა, როგორცაა გაერთიანებული სამეფოს ევროკავშირიდან გამოსვლა, აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია, მოახსენოს და დაიცვას პარლამენტის კედლებში საკუთარი პოლიტიკა. მოქალაქეები დაცულნი არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების თვითნებობისგან. რა თქმა უნდა, სასამართლომ პარლამენტის პროროგაცია შეაფასა როგორც საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციური როლის ფრუსტრაცია და პრევენცია.<sup>65</sup>

სასამართლოს მიერ წარმართული მსჯელობა ხაზს უსვამს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ექსტრაორდინალურ სიტუაციებში ხელისუფლების ცენტრალიზაციის პირისპირ საპარლამენტო ზედამხედველობა.<sup>66</sup> საგულისხმოა, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დისკრეციული უფლებამოსილება არ უნდა გამოიყენოს ბოროტად. ყოველ ჯერზე მან უნდა შეაფასოს, რამდენად მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე დგას და შემდგომ მიიღოს გადაწყვეტილება პარლამენტის ფუნქციონირების შეჩერების თაობაზე, განსა-

<sup>62</sup> „გენდერული თანასწორობის საბჭოს ფარგლებში შემუშავებული რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობას“ (საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო, 2020), [http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136127/რეკომენდაციები\\_საქართველოს\\_მთავრობას](http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136127/რეკომენდაციები_საქართველოს_მთავრობას) [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

<sup>63</sup> გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის თვმკდომარის 2020 წლის 21 მაისის წერილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/248395?> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 1 ივნისს].

<sup>64</sup> *Bobb v Manning* [2006] UKPC 22, para 13, მითითებულია: *Miller V. Prime Minister*, UKSC 2019/0192, პარაგრაფი 46.

<sup>65</sup> *Miller v. Prime Minister*, *supra* სქოლიო 64.

<sup>66</sup> იქვე, პარაგრაფი 56.

კუთრებით კი, როდესაც საქმე შეეხება ისეთ დემოკრატიას, რომელშიც საპარლამენტო უზენაესობა აღიარებული და რეგლამენტირებულია.

საბოლოო ჯამში, საქართველოს პარლამენტი საგანგებო სესიის განმავლობაში აქტიურად უნდა აკონტროლებდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს. მნიშვნელოვანია, ამ დროს პარლამენტმა მაქსიმალურად გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მაკონტროლებელი მექანიზმი (იქნება ეს თემატური მოკვლევა, ინტერპელაციები, დროებითი კომისიები თუ სხვ.), რომელთა მეშვეობითაც პარლამენტი ინფორმირებული იქნება ანგარიშვალდებულ ორგანოთა თანამდებობის პირებისგან ქვეყანაში გატარებული და დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ.

### ***დ. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური ვადები***

საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციური პრეროგატივაა, კენჭი უყაროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცხადებულ საგანგებო ან საომარ მდგომარეობას.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.

კონსტიტუციის მიერ განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდგომ გამოცხადებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა უქმდება, თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება არ მიიღებს თანხმობას პარლამენტისგან ვადის გაგრძელების თაობაზე. შესაბამისად, ვადა არის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი პარლამენტის ხელში საიმისოდ, რომ გააკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული ძალაუფლების პოლიტიკური და სამართლებრივი მიზანშეწონილობა, შეაფასოს, რამდენად არსებობს გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძვლები.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების ფორმულირება ბუნდოვანს ხდის, რა ვადაში წარმოეშობა პრეზიდენტს გადაწყვეტილების პარლამენტისთვის წარდგენის, ხოლო პარლამენტს - შეკრების ვალდებულება, რათა იმჯელოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის მიზანშეწონილობაზე. აღნიშნული ნორმა არ მიუთითებს კონკრეტულ ვადაზე. რეგლამენტირებულია მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ გადაწყვეტილების პარლამენტის წინაშე დაუყოვნებლივ წარდგენა. სიტყვა „დაუყოვნებლივ“, რომელიც განხილულ ნორმაში ვადასთან დაკავშირებული ერთადერთი ტერმინია, შეფასებითი კატეგორიისაა. საინტერესოა, რომ კონსტიტუციის 2018 წლის რეფორმამდელი რედაქციით განსაზღვრული იყო, რომ გადაწყვეტილება მიღებიდან არა უგვიანეს 48 საათისა უნდა წარდგენოდა პარლამენტს.<sup>67</sup> საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში კანონპროექტის არსში მიეთითა, რომ „გადაწყვეტილება, ნაცვლად 48 საათისა, დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლა-

<sup>67</sup> მუხლი 73, პუნქტი 1, ქვეპუნქტები: „8“, „თ“, *supra* სქოლიო 37 (2017 წლის 13 ოქტომბრის მდგომარეობით).

მენტს“.<sup>68</sup> ეს განმარტება რომ შევაფასოთ, ახალი რედაქცია უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს და პრეზიდენტს გადაწყვეტილების წარდგენას 48 საათზე ადრე, გადაწყვეტილების მიღებიდან უმოკლეს ვადაში ავალდებულებს, თუმცა კონკრეტული დრო მაინც უცნობია. გადაწყვეტილების წარდგენის დროის გარდა ისიც ბუნდოვანი რჩება, თუ რა ვადაში უნდა შეიკრიბოს პარლამენტი კენჭისყრის ჩასატარებლად.

კონსტიტუციითა ნაწილი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აძლევს გარკვეულ ვადას საპარლამენტო კონტროლის გარეშე გამოაცხადოს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა. პოლონეთში, საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ, პრეზიდენტი ვალდებულია, არა უგვიანეს 48 საათისა მიმართოს პარლამენტს თანხმობის მისაღებად. საგანგებო მდგომარეობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს 90 დღის შემდეგ სჭირდება პარლამენტისგან ხელახალი თანხმობა, მდგომარეობის, მაქსიმუმ, 60 დღით გახანგრძლივებისთვის.<sup>69</sup>

რუმინეთის კონსტიტუცია ამ ვადას ზრდის. პრეზიდენტს პარლამენტის ზედამხედველობის გარეშე შეუძლია იმოქმედოს არა უმეტეს ხუთი დღის განმავლობაში, საგანგებო ან ალყის მდგომარეობის გამოცხადების შემდგომ.<sup>70</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 2017-2018 წლების რეფორმამდე არსებული რედაქცია, ვადებთან დაკავშირებით მეტად კონკრეტული იყო: საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადებიდან 48 საათში მოითხოვდა საპარლამენტო თანხმობას. ეს ვადა გრძელდებოდა ხუთ დღემდე იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტში დათხოვნილი იყო.<sup>71</sup>

მსოფლიო პარლამენტარიზმში არის განსხვავებული პრაქტიკაც. ექსტრაორდინალური მდგომარეობის გამოცხადებისას საპარლამენტო ზედამხედველობისაგან გათავისუფლების ნაწილში საფრანგეთის კონსტიტუცია საკმაოდ გულუხვია. საფრანგეთის 1958 წლის რესპუბლიკის კონსტიტუცია მინისტრთა საბჭოს უფლებამოსილებას ანიჭებს, 12 დღით გააგრძელოს ალყის მდგომარეობა პარლამენტის ზედამხედველობის გარეშე, რის შემდგომაც აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანოს ავტორიზაცია. ეს ვადა საგანგებო მდგომარეობის შემთხვევაში 30 დღით შემოიფარგლება, ხოლო საომარი მდგომარეობისას - ოთხ თვეს შეადგენს.<sup>72</sup>

საზღვარგარეთის გამოცდილებას თუ გავითვალისწინებთ, ქართული პრაქტიკის ხუთდღიანი ვადა არცთუ დიდი დროა საპარლამენტო ავტორიზაციის გარეშე დარჩენილი გადაწყვეტილებისთვის, მით უფრო, თუ გავითვალისწინებთ, რამდენად რთულია პარლამენტის შეკრება იმ პირობებში, როდესაც მისი უფლებამოსილება შეწყვეტილია და ახალი შემადგენლობა არ არის დაკომპლექტებული, თუმცა ამ ვადის მიზნობრიობა გონივრულად უნდა გაანალიზდეს. დაუშვებელია, აღმასრულებელი ხელისუფლება საპარლამენტო კონტროლის გარეშე აუცილებელზე მეტი დროით დარჩეს. ამ მხრივ, საინტერესოა, ევროპის ზოგიერთი ქვეყნის ახალი კონსტიტუციების გამოცდილება,

<sup>68</sup> საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, 24.05.2018, გვ.2.

<sup>69</sup> მუხლები: 230 და 231, *supra* სქოლიო 40.

<sup>70</sup> მუხლები: 92 და 93, რუმინეთის კონსტიტუცია, 1991.

<sup>71</sup> მუხლი 50, პუნქტი 3<sup>1</sup>, *supra* სქოლიო 37 (2017 წლის 13 ოქტომბრის მდგომარეობით).

<sup>72</sup> მუხლები 16, 35 და 36, *supra* სქოლიო 53.



რომლებმაც უარი თქვეს ფრანგული სტილის უნილატერალიზმზე.<sup>73</sup> ლიეტუვის პრეზიდენტი ვალდებულია, ომის, საგანგებო მდგომარეობის ან ალყის მდგომარეობის გამოცხადება სეიმს წარუდგინოს დასამტკიცებლად უახლოეს სხდომაზე.<sup>74</sup>

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი პირდაპირ მიმართავს საკანონმდებლო ხელისუფლებას თანხმობისთვის. ვადებთან მიმართებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეცია იმდენად ფართოა, რომ ხშირად ამ ვადის ამოწურვამდე საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა უკვე დასრულებულია.<sup>75</sup>

მიუხედავად ამისა, არსებობს გამონაკლისები, როდესაც ვადები არ არის განსაზღვრული. მაგალითად, ბრაზილიის პრეზიდენტს მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს ალყის მდგომარეობის გამოცხადების უფლება, თუ ეროვნული კონგრესის თანხმობა აქვს. თუ კონგრესი არ ფუნქციონირებს, სახელმწიფოს მეთაურს შეუძლია, დამოუკიდებლად გამოაცხადოს მდგომარეობა, კონგრესი კი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ შეიკრიბოს და იმსჯელოს თანხმობაზე.<sup>76</sup> ანალოგიურად, სამხრეთ კორეის პრეზიდენტი საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე ვალდებულია, შეატყობინოს ეროვნულ ასამბლეას და მიიღოს მისგან თანხმობა.<sup>77</sup> პორტუგალიის ძირითადი კანონი პრეზიდენტს განუსაზღვრავს მხოლოდ უმოკლეს დროს პარლამენტისგან თანხმობის მისაღებად.<sup>78</sup>

საკანონმდებლო ორგანო ხშირად დაბრკოლებას აწყდება გადაწყვეტილების მიღებისას. ამის საფუძველი, გარდა მრავალი პოლიტიკური აქტორისა, აგრეთვე მისი ფორმა - ორი პალატის არსებობაა. ამ ფონზე, გერმანიასთან მიმართებით საგულისხმოა, რომ, თუ ვითარება დაუყოვნებლივ მოქმედებას მოითხოვს და თუ დაუძლეველი დაბრკოლება ხელს უშლის ბუნდესტაგის მოწვევას ან ბუნდესტაგი ვერ აკმაყოფილებს კვორუმს, გაერთიანებული კომიტეტი<sup>79</sup> განსაზღვრავს ამ მდგომარეობას ხმათა ორი მესამედის უმრავლესობით, რომელიც უნდა მოიცავდეს წევრთა არანაკლებ უმრავლესობის მხარდაჭერას.<sup>80</sup> გერმანიის მაგალითიდან ბიკამერალური პარლამენტებისთვის დამახასიათებელი პრობლემა ვლინდება - ესაა დროული რეაგირება. როდესაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას ორივე პალატის წევრთა გარკვეული რაოდენობის მხარდაჭერა სჭირდება, მათი დროულად შეკრება შესაძლოა გართულდეს. სწორედ ამიტომაც გერმანიის კონსტიტუციაში ჩადებული გაერთიანებული კომიტეტის მიერ ამ საკითხის გადაწყვეტის მექანიზმი (როდესაც პარლამენტის შეკრება შეუძლებელია,

<sup>73</sup> Bruce Ackerman, 'The Emergency Constitution' (2004) 113 Yale LJ, 1029-1091, 1053.

<sup>74</sup> მუხლი 84, პუნქტები: 16, 17 და მუხლი 142, ლიეტუვის კონსტიტუცია, 1992.

<sup>75</sup> ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკაში აშშ-ის ჩართულობა სამხედრო ოპერაციებში 78 დღეს გაგრძელდა. საქმეზე *Campbell v. Clinton*, აშშ კოლუმბიის ოლქის სააპელაციო სასამართლომ ვერ დაადგინა კონსტიტუციის დარღვევა პრეზიდენტის მიერ ამ დროის განმავლობაში კონგრესისგან ავტორიზაციის მიუღებლობაში.

<sup>76</sup> მუხლი 84, *supra* სქოლიო 56.

<sup>77</sup> მუხლი 76, კორეის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1987.

<sup>78</sup> მუხლი 138, პორტუგალიის კონსტიტუცია, 1976.

<sup>79</sup> გაერთიანებული კომიტეტის შემადგენლობის ორ მესამედს წარმოადგენენ ბუნდესტაგის, ხოლო ერთ მესამედს - ბუნდესრატის წევრები.

<sup>80</sup> მუხლი 115a, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, 1949.

გადაწყვეტილების მიღება ასევე შეუძლია სპეციალურ გაერთიანებულ კომიტეტს, რომელიც შუალედური გადაწყვეტილებების მიღებისთვისაა შექმნილი).<sup>81</sup>

როგორც ზემოაღნიშნული მაგალითებიდან ირკვევა, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს ჩართულობა ამ პროცესში საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არსებითია.

საპარლამენტო რეჟიმებზე მსჯელობისას აუცილებელია, აღინიშნოს, რომ მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთქმედებასთან ერთად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე ზეგავლენა სხვა ფაქტორებსაც აქვთ. მაგალითად, ეს შეიძლება შეეხებოდეს პარტიების განვითარების დონესაც. როგორც ცნობილია, „პარტიები უფრო ძლიერები არიან საპარლამენტო სისტემაში. [...] ასეთი პარტიების პირობებში კი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ალბათობა ნაკლებია.“<sup>82</sup>

შესაძლოა, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების პარლამენტისთვის წარდგენისა და პარლამენტის შეკრების ვადების ამგვარი ფორმულირების არგუმენტი თვითონ მდგომარეობის არსებობასთან იყოს დაკავშირებული. მაგალითად, ეპიდემიის განმავლობაში გართულდეს პარლამენტართა ფიზიკურად თავშეყრა ან აპარატის თანამშრომელთა პარლამენტის სასახლეში გამოცხადება. ამ პრობლემამ, ახალი კორონავირუსის გავრცელებასთან ერთად, თითქმის ყველა ქვეყანაში იჩინა თავი. ვფიქრობთ, პასუხი პარლამენტის დისტანციური მუშაობაა.

11 მარტს საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა კანონის პროექტი პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შეტანის შესახებ.<sup>83</sup> პროექტის მიხედვით, რეგლამენტით შესაძლებელი იქნებოდა პარლამენტი დისტანციური მუშაობის რეჟიმში გადასულიყო საგანგებო, საომარი ან სხვა ობიექტური გარემოების არსებობის შემთხვევაში. დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება პარლამენტის თავჯდომარეს განესაზღვრა.<sup>84</sup> პარლამენტმა პროექტს 18 მარტს დაუჭირა მხარი პირველი მოსმენით, რის შემდგომაც საკითხი კენჭისყრის დღის წესრიგში საგანგებო სესიის განმავლობაში აღარ შესულა.<sup>85</sup>

საქართველოს პარლამენტში მიმდინარე მოვლენებისგან განსხვავებით, სხვა ქვეყნების პარლამენტთა ნაწილში ამ საკითხის განხილვა არ შეჩერებულა. ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესმა 15 მაისს მიიღო წარმომადგენლობითი პალატის დისტანციური რეჟიმში მუშაობის შესახებ რეზოლუცია - ე.წ. „Proxy Voting“. რეზოლუციის მიხედვით, წარმომადგენლობითი პალატის წევრი უფლებამოსილია, ახალი კორონავირუსის გავრცელების გამო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის საგანგებო მდგომარეობის განმავ-

<sup>81</sup> Bruce Ackerman, *supra* სქოლიო 73.

<sup>82</sup> Christian Bjørnskov, Stefan Voigt, *supra* სქოლიო 11, გვ.გვ. 5-6.

<sup>83</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/245911?> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

<sup>84</sup> იქვე, მუხლი 1.

<sup>85</sup> საქართველოს პარლამენტის ელექტრონული საკანონმდებლო ბაზა: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20154> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

ლობაში საკომიტეტო პროცედურებში და კენჭისყრებში დისტანციურ რეჟიმში მიიღოს მონაწილეობა.<sup>86</sup>

აუცილებელია, რომ ასეთი მნიშვნელოვანი საკითხი დროულად წესრიგდებოდეს და პროექტმა მალევე მიიღოს კანონის ფორმა. საპარლამენტო უფლებამოსილების განხორციელების პარალიზება და ხელოვნურად გაჭიანურება დაუშვებელია, მით უფრო, საგანგებო რეჟიმში საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციების გათვალისწინებით.

## *ე. საგანგებო მდგომარეობის ხანგრძლივობა*

საქართველოს კონსტიტუცია დუმს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხზე, როგორც არის საგანგებო მდგომარეობის მაქსიმალური ხანგრძლივობა. რა თქმა უნდა, საგანგებო მდგომარეობაც სწორედ ის შემთხვევაა, რომლის წინასწარ დაგეგმვა და განსაზღვრა შეუძლებელია, მაგრამ საპარლამენტო ზედამხედველობიდან გამომდინარე, კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს მაქსიმალური ვადა, რომლის ფარგლებშიც შეეძლება მას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება. ამ რეგულაციის მიზანია, პერიოდულად საპარლამენტო განსჯის საგანი გახდეს საგანგებო მდგომარეობის ვადის გაგრძელების საკითხი.

საქართველოს კონსტიტუცია პრეზიდენტს არ ავალდებულებს, გარკვეული ვადით გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა. მსგავსად „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონიც მიუთითებს, რომ პრეზიდენტის ბრძანებაში უნდა აღინიშნოს ამ გადაწყვეტილების მიღების მოტივი და ტერიტორიული საზღვრები, ვადასთან მიმართებით კი არ არის მსგავსი ჩანაწერი.<sup>87</sup> მეტიც, მდგომარეობა უქმდება გამოცხადებისთვის დადგენილი წესით, რაც ნიშნავს, რომ პარლამენტს მხოლოდ მაშინ შეუძლია საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება, როდესაც ამის შესახებ პრეზიდენტი მიმართავს მას. ეს გამორიცხავს, ერთი მხრივ, გარკვეული პერიოდის გასვლის შემდგომ პარლამენტის ავტომატურ მსჯელობას მისი გაგრძელების საჭიროების შესახებ, მეორე მხრივ, პარლამენტის მიერ დამოუკიდებლად საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მსჯელობას.

ვენეციის კომისია საგანგებო მდგომარეობის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ უნდა იყოს საგამონაკლისო და დროებითი. გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა უნდა შეიზღუდოს დროით იმგვარად, რომ იმაზე მეტად არ გაგრძელდეს, ვიდრე თვითონ საგანგებო საფუძველი იარსებებს და იგი არ უნდა გახდეს მუდმივი.<sup>88</sup> საკითხი, თუ ვინ, როდის და როგორ უნდა გადაწყვიტოს საგანგებო მდგომარეობის დასასრული, არ შეიძლება დარჩეს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციის სფეროში, რომელიც ისედაც სარგებლობს გაზრდილი ძალაუფლებით. ამ საკითხზე უნდა იმსჯელოს პარლამენტმა.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> სექცია 4, კონგრესის რეზოლუცია წარმომადგენელთა პალატის დისტანციურ რეჟიმში მუშაობის შესახებ: <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-116hres965.pdf> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს]

<sup>87</sup> მუხლი 3, პუნქტი 1, საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 17 ოქტომბერი, 1997, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997.

<sup>88</sup> European Commission for Democracy through Law, *supra* სქოლიო 34, გვ. 21.

<sup>89</sup> იქვე, გვ. 15.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში საგანგებო მდგომარეობის გადასინჯვა შესაძლებელია ნ თვეში ერთხელ, ორივე პალატის ერთობლივი რეზოლუციით.<sup>90</sup>

თურქეთის კონსტიტუციის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია, არა უმეტეს ნ თვის ხანგრძლივობით გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა, ხოლო დიდი ეროვნული ასამბლეა უფლებამოსილია, შეამციროს ან გაზარდოს მისი ვადა.<sup>91</sup>

სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკისა და ვენეციის კომისიის მოსაზრებისგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს საგანგებო მდგომარეობის როგორც ხანგრძლივი ვადით, აგრეთვე, უვადოდ გამოცხადების შესაძლებლობას, ხოლო პარლამენტს სამართლებრივი ბერკეტი არ რჩება, გადახედოს მის მიერ მხარდაჭერილი საგანგებო მდგომარეობის მიზანშეწონილობას გარკვეული ვადის გასვლის შემდგომ, რაც თვითნებობის შესაძლებლობას უტოვებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მნიშვნელოვანია, პარლამენტს მიეცეს შესაძლებლობა, თვითინიციატივით გააუქმოს საგანგებო მდგომარეობა, როდესაც საამისო საფუძვლები აღარ იარსებებს, თუმცა აღნიშნული უფრო ვრცლად ქვემოთ იქნება განხილული.

### **ვ. საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება**

საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება როგორც კონსტიტუციით, ისე საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონით მსგავსადაა მოწესრიგებული. როგორც ძირითადი, ისე სპეციალური კანონი მიუთითებს, რომ „გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება შესაბამისი მდგომარეობის გამოცხადებისა და დამტკიცებისთვის დადგენილი წესით.“ ეს იმას გულისხმობს, რომ მას შემდეგ, რაც პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით პარლამენტს მიმართავს, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება საკანონმდებლო ორგანომ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდა დაამტკიცოს.<sup>92</sup>

ყველაფერი ნათელია, თუ საგანგებო მდგომარეობა გაუქმდება ვადის ამოწურვისას ან თავიდანვე, თუ მას პარლამენტი არ დაამტკიცებს, ასეთ შემთხვევაში ის კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.<sup>93</sup> თუმცა უფრო საინტერესოა მისი ვადამდე გაუქმების საკითხი.

საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის ჩანაწერი 2018 წლის 31 ოქტომბრის ცვლილებებამდე შემდეგნაირად იყო ფორმულირებული: კანონით განისაზღვრებოდა, რომ, ერთი მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტს შეეძლო, პრემიერ-მინისტრის თანახელმძღვანელობითა და პარლამენტის თანხმობით, ვადამდე გაეუქმებინა საგანგებო მდგომარეობა, მეორე მხრივ კი, თუ პარლამენტი ჩათვლიდა, რომ აღარ არსებობს

<sup>90</sup> US CODE. CHAPTER 34. NATIONAL EMERGENCIES (Section 1622).

<sup>91</sup> მუხლი 119, *supra* სქოლიო 26.

<sup>92</sup> მუხლი 71, პუნქტები 2 და 7, *supra* სქოლიო 37.

<sup>93</sup> იქვე, მუხლი 71, პუნქტი 2.

პირობა, რომელიც საფუძვლად დაედო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას, იგი გააუქმებდა მას.<sup>94</sup>

აღსანიშნავია, რომ ძველი მოწესრიგება მეტ კონკრეტიკას შეიცავდა, თუმცა კანონის ცვლილების შედეგად, უფრო ბუნდოვანი რეგულირებით შეიცვალა. ცვლილებების პროექტის განმარტებით ბარათში მიეთითა, რომ კანონპროექტის მიზანი იყო, კონსტიტუციასთან კანონის შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ასევე განისაზღვრა მესამე მუხლში განხორციელებული ცვლილების არსი, თუმცა მუხლის ფორმულირების შეცვლის მიზეზზე დამატებითი განმარტებები არ ყოფილა.<sup>95</sup> რაც შეეხება საკონსტიტუციო ცვლილებებს, კანონპროექტის ავტორთა განმარტებით, რეფორმის შედეგად განისაზღვრა საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების საფუძვლები, რომლებიც ძირითადი კანონით მანამდე მოწესრიგებული არ ყოფილა.<sup>96</sup> ამრიგად, პარლამენტის ინიციატივით. საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების საკითხის კანონიდან ამოღების მიზეზი ბუნდოვანი დარჩა.

რაც უნდა იყოს, ნებისმიერ შემთხვევაში პარლამენტია საგანგებო მდგომარეობის როგორც გამოცხადებაზე, ისე გაუქმებაზე უფლებამოსილი სუბიექტი და ბუნებრივიცაა, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები ორივე შემთხვევაში ისაა, რამდენადაც ლოგიკურია, ვინც გამოცხადების საკითხს წყვეტს, გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებაც მის უფლებამოსილებას უნდა განეკუთვნებოდეს, თუმცა ამჟამინდელი რეგულირებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ რჩება საგანგებო მდგომარეობის პარლამენტის ინიციატივით გაუქმების საკითხი.

მაშინ, როდესაც შესაბამისი საფუძველი აღარ არსებობს, საგანგებო მდგომარეობა უნდა გაუქმდეს, რამდენადაც ამ პირობებში დაწესებული შეზღუდვების უსაფუძვლოდ გახანგრძლივება, თუნდაც ერთი დღითაც კი, დაუშვებელია, თუმცა პრაქტიკაში შეიძლება არსებობდეს შემთხვევები, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ ექნება სურვილი, დროზე ადრე გაუშვას ხელიდან მართვის სადავეები, ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის ხელოვნურად გაჭიანურების თავიდან ასაცილებლად სასურველი იქნებოდა, თუ საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება პარლამენტის ინიციატივითაც იქნებოდა დასაშვები მას შემდეგ, რაც აღარ იარსებებდა მისი გამოცხადების საფუძველი.

## დასკვნა

შეჯამების სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საგანგებო მდგომარეობის მექანიზმი საკმაოდ რთული ინსტიტუტია, რომელსაც ზეგავლენა სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვან ბევრ ფაქტორზე აქვს. ზეგავლენებით თამაშის პროცესში კი პარლამენტს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლირებელ ორგანოს უდიდესი დატვირთვა ენიჭება. ბუნებრივია, ყოველთვის იარსებებს საფრთხე, რომ ხელისუფლების წარმომადგენლები ამ ბერკეტს სათავისოდ გამოიყენებენ, თუმცა, რასაკვირველია, აღნიშნული არ უნდა

<sup>94</sup> მუხლი 3, პუნქტები 2 და 3, *supra* სქოლიო 87.

<sup>95</sup> *Supra* სქოლიო 68, გვ. 1.

<sup>96</sup> საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, გვ. 31 (13.10.2017).

გახდეს ამ მექანიზმზე უარის თქმის საფუძველი, რადგანაც მას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია დიდი ბოროტების წინააღმდეგ, რომელიც სახელმწიფოებრიობას ემუქრება.

როგორც ანდრამ შაიო აღნიშნავს, „უჭველია, არსებობს არანორმალური, უკიდურესი და კრიზისული ვითარებები, გადაუდებელ არასაპარლამენტო გადაწყვეტილებებს რომ მოითხოვს. მაგრამ ამგვარი ინსტიტუტების კონსტიტუციური კონტროლი შესაძლებელია მთელი კრიზისული პერიოდის განმავლობაში. [...] კონსტიტუციური სახელმწიფოს მიზანი საგანგებო მდგომარეობაში მისი მართვა და კონსტიტუციური წყობის უზრუნველყოფაა“.<sup>97</sup>

მნიშვნელოვანია, საკანონმდებლო ორგანო სრულფასოვნად აანალიზებდეს საკუთარ პასუხისმგებლობას ამ პროცესში. საპარლამენტო ზედამხედველობა არ არის ტვირთი, ის პროცესების ლეგიტიმაციისა და ეფექტიანი მმართველობის წინაპირობაა.

კანონმდებლობა, თავის მხრივ, შესაძლებელს უნდა ხდიდეს პროცესის ჯანსაღად წარმართვას. ბუნებრივია, კონსტიტუციას ვერ მოვთხოვთ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული პროცესების დეტალურ რეგლამენტირებას, რადგანაც ეს რომ შესაძლებელი იყოს, თვითონ ამ მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროება აღარ იარსებებდა. ამიტომაც, გარკვეულ ფარგლებში ძირითადი ნორმის შეგნებული დუმილი გამართლებულია, თუმცა გარკვეული ჩარჩო-სტანდარტების არსებობა და ხარვეზების გამოსწორება მაინც საჭიროა.

---

<sup>97</sup> ა.შაიო, *supra* სქოლიო 4, გვერდი 150.