

Some problems of implementation of legislative initiative: constitutional and legal analysis

Khayitjon TURDIEV¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 2024
Received in revised form
15 July 2024
Accepted 15 July 2024
Available online
25 August 2024

Keywords:

legislative initiative,
the right of legislative
initiative,
subjects of legislative
initiative,
the Constitutional Court of
the Republic of Uzbekistan,
the Supreme Court of the
Republic of Uzbekistan,
constitutional control,
issues of jurisdiction,
the principle of separation of
powers,
a judge in his case.

ABSTRACT

The article analyzes the legal construction of Article 98 of the Constitution of the Republic of Uzbekistan, which provides the Constitutional Court, the Supreme Court, and the Prosecutor General of the Republic of Uzbekistan with the right of legislative initiative on issues within their jurisdiction. Narrow and broad approaches to the legal understanding of the phrase “issues of jurisdiction” are considered. According to the authors, the right of legislative initiative could be defined as a state-guaranteed, equal opportunity for all subjects of the right of legislative initiative to, in the prescribed manner, freely submit to the legislative body draft laws that are subject to mandatory consideration at a meeting of the legislative body. The need to clarify the term “the right of legislative initiative of the Constitutional Court and the Supreme Court and the Prosecutor General of the Republic of Uzbekistan on issues of their jurisdiction” is emphasized. The thesis that the implementation of the right of legislative initiative will put the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan in the position of a judge in its case is refuted. The following arguments are given: the implementation of this right does not at all guarantee the adoption of a law with the original textual content of the bill. In most cases, the body of constitutional control does not establish textual flaws in the law under review, but rather its content, taking into account law enforcement practice.

2181-1415/© 2024 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol5-iss4-pp88-94>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

¹ PhD, Associate Professor, Tashkent State University of Law. Tashkent, Uzbekistan. E-mail: x.turdiyev@tsul.uz

Қонунчилик ташаббусини амалга оширишнинг айрим муаммолари: конституциявий-ҳуқуқий таҳлил

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

қонунчилик ташаббуси,
қонунчилик ташаббуси
ҳуқуқи,
қонунчилик ташаббуси
субъектлари,
Ўзбекистон Республикаси
Конституциявий суди,
Ўзбекистон Республикаси
Олий суди,
конституциявий назорат,
ўз ваколатлари жумласига
киритилган масалалар,
ҳокимиятлар бўлиниши
принципи,
ўз ишида судьялик.

Мақолада Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 98-моддасида Ўзбекистон Республикасининг Конституциявий суди, Олий суди ва Бош прокурорига ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар бўйича қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи берилганлиги ҳуқуқий таҳлил этилган. “ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар” жумласини ҳуқуқий тушунишга тор ва кенг ёндашувлар кўриб чиқилади. Муаллифнинг фикрича, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи давлат томонидан кафолатланган, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқининг барча субъектларига қонун лойиҳаларини белгиланган тартибда қонун чиқарувчи органнинг мажлисида кўриб чиқиш учун эркин киритишга тенг имконият сифатида қайд этиш мумкин. Мақолада Ўзбекистон Республикаси Конституциявий суди ва Олий суди ва Бош прокурорининг ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар бўйича қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи тушунчасига аниқлик киритиш зарурлиги таъкидланган.

Шунингдек, мақолада қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини амалга оширилиши Ўзбекистон Республикаси Конституциявий судини ўз ишида ўзи судья бўлиши муминлиги тўғрисидаги ёндашувлар рад этилади ва қуйидагича асосланади: мазкур ҳуқуқнинг амалга оширилиши қонун лойиҳасининг асл матн мазмунини билан қонун қабул қилинишини мутлақо кафолатламайди; Кўпгина ҳолларда, конституциявий назорат органи кўриб чиқиладиган қонунда матндаги камчиликларни эмас, балки ҳуқуқни қўллаш амалиётини ҳисобга олган ҳолда унинг мазмунини белгилайди.

Некоторые проблемы реализации законодательной инициативы: конституционно-правовой анализ

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

законодательная
инициатива,
право законодательной
инициативы,
субъекты
законодательной
инициативы,
Конституционный Суд РУ,
Верховный суд РУ,
конституционный
контроль,
вопросы ведения,
принцип разделения

В статье анализируется юридическая конструкция статья 98 Конституции Республики Узбекистан, предоставляющая Конституционному суду, Верховному суду и Генеральному прокурору Республики Узбекистан право законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Рассматриваются узкий и широкий подходы к юридическому пониманию словосочетания «вопросы ведения». По мнению авторов, право законодательной инициативы можно было бы определить как гарантированную государством равную для всех субъектов права законодательной инициативы возможность в

властей,
судья в собственном деле.

установленном порядке беспрепятственно вносить в законодательный орган проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению на заседании законодательного органа. Подчеркивается необходимость уточнения термина «право законодательной инициативы Конституционного Суда и Верховного Суда и Генерального прокурора Республики Узбекистан по вопросам их ведения» Опровергается тезис о том, что реализация права законодательной инициативы поставит Конституционный Суд РУ в положение судьи в собственном деле. При этом приводятся следующие аргументы: реализация данного права вовсе не гарантирует принятие закона с первоначальным текстуальным содержанием законопроекта; орган конституционного контроля в большинстве случаев устанавливает не текстуальные изъяны проверяемого закона, а его содержание с учетом правоприменительной практики.

Янги тахрирдаги Конституциянинг қабул қилиниши давлатчилик тараққиётининг муҳим тарихий босқичида давлат ва жамиятни янада ривожлантиришнинг устувор йўналишларини белгилаб берди. Ҳуқуқий демократик давлат ва адолатли фуқаролик жамияти қуриш жараёнида, биринчи навбатда, қонун ижодкорлиги фаолиятини сифатли ташкил этиш муҳим вазифалардан бири этиб белгиланди.

Профессор М. Нажимовнинг фикрича, қонун ижодкорлиги фаолияти ўзининг масъулиятлилиги ва мураккаблиги билан ҳуқуқ ижодкорлигининг бошқа турларидан фарқ қилади. Қонун кучга киргач у муайян ижтимоий муносабатлар тартибга солишда қатъий кучга айланади. Бу жараён мунтазам ва мувофиқлаштирилган кетма-кетликда бўлиб берилиши босқичларнинг йиғиндиси сифатида намоён бўладиган муайян ҳуқуқий механизмдир [1].

Қонун ижодкорлигининг муҳим ва дастлабки босқисларидан бири қонунчилик ташаббуси ҳуқуқидир. Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи давлат ва жамият иродасини қонунларга айлантириш мақсадида ваколатли органлар ва шахслар томонидан қонун лойиҳасини қабул қилиш, амалдаги қонунни ўзгартириш ёхуд бекор қилиш ҳақида таклифни парламентга тақдим этилиши билан боғлиқ фаолиятдир. Профессор Х.Одилқориевнинг фикрича, қонун ижодкорлиги жараёни ҳамда унинг натижаси сифатида тайёрланган қонунларнинг самарадорлиги, энг аввало, қонунчилик ташаббусининг қай даражада амалга оширилишига кўп жиҳатдан боғлиқ [2]. Шу боис янгиланган Конституциямизнинг 98-моддасида қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи институтига алоҳида урғу берилди. Хусусан, эндиликда қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига Ўзбекистон Республикаси Президенти, ўз давлат ҳокимиятининг олий вакиллик органи орқали Қорақалпоғистон Республикаси, Қонунчилик палатаси депутатлари, Вазирлар Маҳкамаси, Конституциявий суд, Олий суд, Бош прокурори эга.

Бунда ҳар бир субъект ўз фаолияти ва ваколатларидан келиб чиқиб мазкур ҳуқуқни амалга ошириши муҳимдир. Шу сабабли, янги тахрирдаги Конституциямизнинг 98-моддасида Ўзбекистон Республикаси Конституциявий суди, Олий суди ва Бош прокурори ҳам ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар бўйича қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига эгаллиги белгиланди [3].

Хорижий мамлакатларда қонунчилик ташаббуси субъектлари доираси

Кўплаб хорижий давлатлар амалиётида ҳам тўлиқ, яъни барча масалалар юзасидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига давлат бошлиғи, парламент ва ҳукумат эга бўлади. Масалан, Германияда Федерал ҳукумат, Бундеста депутатлари, Бундестрат аъзолари, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига эга. Францияда қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи фақатгина Бош вазир ва парламент аъзоларига тегишли. Австрия, Греции, Руминия, Словакия, Қозоғистонда ҳам қонунилик ташаббуси ҳуқуқи қонун чиқарувчи ва ижро этувчи ҳокимиятларга тегишли. АҚШ тажрибаси Конгресс аъзолари учун қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини белгилайди. Президент ва ижроия ҳокимиятининг қонун ижодкорлиги субъектлари рўйхатидан чиқарилишини назорат ва мувозанат механизми сифатида кўриш мумкин. Қонун ижодкорлиги жараёни тўлиқ қонун чиқарувчи органга юкланган. Японияда эса бу ташаббус фақатгина ижро ҳокимияти раҳбарига тегишлидир. Бундай қонун лойиҳаси етарли даражада “ишлаб чиқилган ва қонун ижодкорлиги жараёнининг барча иштирокчилари билан шундай даражада келишилганки, кўриб чиқиш жараёнида рад этилган лойиҳалар фоизи минималлаштирилади, деб ишонилади [4].

Ўзбекистонда ҳам янгиланган Конституцияга кўра, эндиликда эса тўлиқ қонунчилик ташаббусига эга бўлган субъектлар доираси қисқарди. Конституцияга киритилган ўзгаришларга кўра, Ўзбекистон Республикаси Президенти, ўз давлат ҳокимиятининг олий вакиллик органи орқали Қорақалпоғистон Республикаси, Қонунчилик палатаси депутатлари, Вазирлар Маҳкамаси тўлиқ ва барча масалалар юзасидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига эгаллиги белгиланди.

Бу ҳолат ўз-ўзидан Ўзбекистон Республикаси Конституциявий суди, Олий суди ва Бош прокурори фақатгина ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар бўйича қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига эгаллиги англатади. Ушбу чеклов парламент ишини оптималлаштиришга қаратилган бўлиб, қонун лойиҳаларини пухта ишлаб чиққандан кейингина қонун ижодкорлиги жараёнини бошлаш имконини беради.

Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини “ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар бўйича амалга ошириш” деганда нима назарда тутилади?

Илмий адабиётларда ва мазкур амалиёт мавжуд бўлган турли мамлакатлар конституцияларига шарҳларда қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини “*ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар*” бўйича амалга ошириш оид қоидалар кўплаб муҳокамаларга сабаб бўлган.

Суд ҳокимиятининг, айниқса Конституциявий суднинг қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи мавжудлиги мунозарали масала сифатида намоён бўлади. Айрим олимлар Конституциявий суднинг қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини унинг фаолиятини шубҳа остига қўйувчи мезонлардан бири сифатида таъкидлашади. Хусусан, Е.С. Ганичева: Конституциявий суднинг қонунчилик ташаббусидан фаол фойдаланиши генетик жиҳатдан Конституциявий суд билан боғли бўлган “*имтиёзли*” меъёрларнинг тоифаси пайдо бўлишига олиб келади. Шунингдек, у ўз фикрида қуйидагиларни қайд этади: бундай ҳолларда конституциявий суд иш юритуви белгиланган тартибни расмий равишда амалга ошириш сифатида қабул қилинади, яъни, адолатсиз суд иш юритуви сифатида, чунки ўз ишида судья бўлиш керак эмас [5].

Миллий ҳуқуқшунос олим, А.Рахимовнинг фикрича, “Конституциявий суд ўзи киритган қонун лойиҳасининг бирон бир нормасини озроқ муддат ўтгандан кейин, Конституцияга мувофиқлигини аниқлаш ҳақидаги ишни кўриб чиқмайди, деб ким кафолат беради. Айнан шу нуқтаи назардан олганда, кўпчилик мамлакатларда Конституциявий судга қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини берилмаслиги тўғри бўлган. Келгусида, Ўзбекистон Республикаси Конституциявий судининг қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини бекор қилиш масаласини кўриб чиқиш мақсадга мувофиқ бўлади [6].” деб қайд этади.

Бизнингча, *“nemo iudex in causa sua”* – “ҳеч ким ўз ишида судья бўлиши керак эмас” принципи [7]. Конституциявий судга нисбатан қўллаш нотўғри. Шунинг таъкидлаш керакки, Ўзбекистон қонунчилиги таҳлили асосида Конституциявий суд томонидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини амалга ошириш қонун лойиҳасининг асл матн мазмунига эга бўлган қонунни қабул қилишни англатмайди. Бундан ташқари, конституциявий судлов органи ҳуқуқни қўллаш амалиётини ҳисобга олган ҳолда қонунчилик ташаббусини амалга оширади. Маълумки, Ўзбекистон қонунчилигига мувофиқ Қонун Қонунчилик палатаси томонидан қабул қилиниб, Сенат томонидан маъқулланиб, Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан имзолангач юридик кучга эга бўлади, яъни қонуннинг ташаббускори Конституциявий суд бўлсада, у бир нечта “муҳокамалардан” ўтади. Б.А.Збарацкий ҳақли равишда таъкидлаб ўтганидек, “Парламентга киритилган идеал қонун лойиҳаси ҳам ўзгариши мумкин ва у эълон қилинганидан кейин ҳуқуқий соҳада мутлақо бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжат вужудга келади. Бундай шароитларда қонун ижодкорлигида турли субъектлар иштирок этганлиги сабабли, Россия Федерацияси Конституциявий суди томонидан бундай қонуннинг конституцияга мувофиқлиги кўриб чиқиляётганда, “ҳеч ким ўз иши бўйича судья бўла олмайди” принципнинг бузилиши кузатилмайди [8]. “Конституциявий суд қарорларининг таҳлилидан хулоса қилиш мумкинки, шу вақтга қадар Конституциявий суд муайян ишни кўриш жараёнидаги қонунчиликдаги бўшлиқлар, тавофутлар ҳамда бошқа камчиликлардан келиб чиқиб, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини амалга оширган.

Олий суд томонидан ҳам қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини ўз ваколатлари доирасида амалга оширилиши қонунчиликни такомиллаштиришга хизмат қилади. Бу борада И.А.Абрамова юқори судларнинг “ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар” юзасидан қонунчилик ташаббусини шундай изоҳлайди: *ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар – судлар ўз фаолиятининг ўзига хос хусусиятидан келиб чиқиб, амалдаги қонунлар ижросини назорат қилишлари, улардаги камчиликларни аниқлашлари, такомиллаштириш йўллари белгилашлари ва шу асосда қонун ҳужжатларини такомиллаштириш бўйича таклифлар киритишларини англатади [9].*

Хусусан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2023 йил 16 январдаги “Одил судловга эришиш имкониятларини янада кенгайтириш ва судлар фаолияти самарадорлигини оширишга доир қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги Фармонида суд қарорлари қонуний, асосли ва адолатли қабул қилинганлигини текширишнинг фуқароларга қулай ва соддалаштирилган тартибини яратиш назарда тутилган бўлиб, ушбу Фармон ижроси юзасидан Олий суд томонидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи асосида бир қатор процессуал қонунларга,

жумладан Фуқаролик процессуал кодексига ҳам ўзгартириш ва қўшимчалар киритишга оид қонун лойиҳаси ишлаб чиқилди ва Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан 2023 йил 25 декабрда имзоланди [10]. Таъкидлаш жоизки, айрим пайтларда муайян масалаларда ҳуқуқдаги бўшлиқлар мавжуд бўлган ҳолларда Олий суднинг тушунтиришлари *“вақтинчалик тартибга солувчи нормага”* айланиб қолиш эҳтимоли мавжуд. Яъни Олий суд томонидан бериладиган тушунтиришлар норматив хусусиятга эга бўлиб қолиши мумкин. Назарий жиҳатдан олиб қараганда, судлар томонидан бериладиган тушунтиришлар ўз мазмунига кўра ҳуқуқни шарҳлаш ҳужжатиدير, бироқ амалиётда суднинг тушунтиришлари норматив хусусиятга эга бўлиб қолаётган (қонун ўрнида) ҳолатлар йўқ эмас. Шу боис Олий суднинг қонунчилик ташаббуси ҳуқуқининг мавжудлиги бу каби ҳолатларни олдини олишга хизмат қилади.

Шунингдек, Конституциямизга мувофиқ Бош прокурорнинг ҳам ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар юзасидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқига эгалиги билдирилган. Амалиётда бош прокурор томонидан қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи самарали қўллаб келинмоқда. Хусусан, Бош прокурорнинг қонунчилик ташаббуси асосида ишлаб чиқилган *“Бола ҳуқуқлари кафолатларининг янада кучайтирилиши муносабати билан Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида”* ги Қонун қабул қилинган [11].

Бироқ, Конституциямизда белгиланган **“ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар”** жумласини илмий ва юридик жиҳатдан кенгроқ таҳлил қилиш ва ёритиш лозим бўлади. Юридик адабиётлар таҳлили *“ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар”* тушунчасини тор ва кенг маънода таҳлили мавжудлигини кўрсатади. Тор маънода *“ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар”* деганда судларнинг хулқ-атвори билан боғлиқ масалалар, суд тизими ва уларнинг жамиятини ташкил этиш соҳасидаги ҳуқуқий муносабатлар, судьяларнинг мақоми, судлар фаолиятини таъминлаш, суд ишларини юритишнинг процессуал режими ва суд ҳужжатларини ижро этиш билан боғлиқ масалалар тушунилади [12]. Кенг маънода, судлар ушбу суд органида кўриб чиқиши мумкин бўлган ҳар қандай масала бўйича қонунчилик ташаббуси билан чиқиши мумкин [13]. Ўзбекистон қонунчилигида бу борада мазкур тушунча юзасидан илмий ва амалий таҳлилга эҳтиёж пайдо бўлади. Юқори судлар ва Бош прокурор ўз фаолияти давомида қонунчилик ҳужжатларидаги камчиликлар, бўшлиқлар ва зиддиятларга қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи субъектларига нисбатан кўпроқ тўқнаш келишади. Шу боис улар томонидан киритилган қонун лойиҳаси ўз ваколати жумласига киритилган масалалар юзасидан бўлмаса, унда қонун чиқарувчи қандай йўл тутади, бу лойиҳани кўришни рад этадими? Ёки кўриб чиқиши кейига қолдирадими? *“ўз ваколатлари жумласига киритилган масалалар”* тушунчаси орқали қандай чегаралар аниқ назарда тутилмоқда? Мазкур масалаларга илмий ҳамда юридик жиҳатдан таҳлил қилиш муҳим аҳамиятга эгадир.

Хулоса қилиб айтганда, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи институти ҳамда уни самарали амалга оширилиши қонун ҳужжатларини такомиллаштириш орқали тизимли муаммоларни ҳал этишига олиб келади. Шунингдек, қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини Олий суд ҳамда Конституциявий суд каби органлар томонидан амалга оширилиши мазкур судларнинг қайсидир маънода *“қонун чиқарувчи”* сифатида қарорлар чиқаришни олдини олишга хизмат қилади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Нажимов М.К. Норма и жодкорлиги. -Тошкент, 2018. –23 б
2. Одилқориев Ҳ.Т. Қонун чиқариш жараёнини такомиллаштириш муаммолари. Ўзбекистон Республикасида қонунчиликни такомиллаштиришнинг долзарб муаммолари: республика илмий амалий конференцияси материаллари (2017 йил 17 ноябрь) – Тошкент.:ЎЗР ИИВ Академияси, 2005. Б. 9.
3. Янгиланаётган Конституция. 100 саволга 100 жавоб. Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Қонунчилик ва ҳуқуқий сиёсат институти. – Тошкент. “Адолат” миллий ҳуқуқий ахборот маркази, 2023 йил. – 180 б.
4. Кудряшов, А. В., Мартьянов, Г.А. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе// Юридическая мысль. 2007. № 6 (44). С.78-83.
5. Ганичева Е. С. Пределы осуществления законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. – 2014. – № 11.
6. А.Рахимов. Конституциявий ислохотлар: Суд ҳокимияти мустақиллигини янада мустаҳкалашга хизмат қилиши шубҳасиз.
<http://www.konstsud.uz/uz/news/2022/07/01/konstitutsiyavij-islohotlar-sud-hokimiyati-mustaqilligini-yanada-mustahkalashga-khizmat-qilishi-shubhasiz>
7. “Nemo iudex in causa sua” принципи суднинг беғаразлиги ва холислиги принципларининг бир қисми бўлиб, ўз навбатида, суд жараёнида тарафларнинг адолатлилиги ва тенглиги принципларининг мазмунини ташкил этади.
8. Збарацкий Б. А. Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 8. – С. 55–65. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065.
9. Абрамова А. И. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 349
10. <https://sud.uz/news-2024-03-25-1/>
11. <https://www.xabar.uz/huquq/bosh-prokuratura-tashabbusi>
12. Ганичева Е. С. Пределы осуществления законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11.
13. Кучерявцев Д. А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.