

# პრინციპი

საქართველოში

კანონშემოქმედებითი  
პროცესის

გასაუმჯობესებლად

# 7 პრინციპი საქართველოში კანონზე მოქმედაბითი პროცესის გასაუმჯობესებლად

მომზადებულია

მარკ სიგალის, ესკვაირის, მიერ

იენს ადსერ სორენსენის,  
ჯიმ ჰარტის, სოფიო გურულის,  
ხათუნა ხეიჩიას და ზვიად სხვიტარიძის  
დახმარებით

თბილისი  
2005 წლის აპრილი



შენიშვნა: ეს დოკუმენტი ერთობლივად მომზადებული და გამოქვეყნებულია ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის „ევროკავშირის კანონმდებლობის განხილვა საქართველოს პარლამენტში“ და ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ დაფინანსებული და საერთაშორისო საქმეთა ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ ადმინისტრირებული პროექტის ფარგლებში. მას წინ უძღოდა დოკუმენტი, მომზადებული ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში, რომელიც ყირგიზეთის რესპუბლიკაში ხორციელდება და პარლამენტარიზმისა და კანონმდებლობის ცენტრის მხარდაჭერას ისახავს მიზნად.

დოკუმენტში მოცემული დებულებები და მოსაზრებები ჩამოთვლილ კონტრაქტორებსა და სამართლის საკითხებში კონსულტანტებს ეკუთვნის, არ არის დამტკიცებული ევროკავშირის, ევროკომისიის დელეგაციის, ამერიკის შეერთებული შტატების ან სხვა ოფიციალური მხარის მიერ და არ გამოხატავს მათ ოფიციალურ პოზიციას.

კონსულტანტი და მხარე

სწავლა

F112-190  
3



COWI

## სარჩჱვი

შესავალი 7

პირველი პრინციპი: კანონმდებლობა ტექნიკურად გამართული უნდა იყოს 13

მეორე პრინციპი: კანონმდებლობა საკონსტიტუციო და სამართლებრივი ჩარჩოს ორგანული ნაწილი უნდა იყოს 21

მესამე პრინციპი: კანონმდებლობა საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივ სტანდარტებთან პარმონიზებული უნდა იყოს 29

მეოთხე პრინციპი: კანონმდებლობამ ეფექტიანად უნდა გარდაქმნას პოლიტიკა კანონად 39

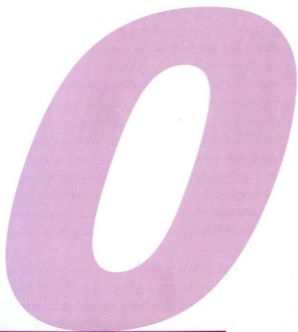
მეხუთე პრინციპი: კანონმდებლობა პრაქტიკული და ეფექტიანი უნდა იყოს 49

მეექვსე პრინციპი: კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი ღია უნდა იყოს და კონსულტაციას უნდა მოიცავდეს 59

მეშვიდე პრინციპი: პროფესიონალ იურისტებს მნიშვნელოვანი კანონშემოქმედებითი პოტენციალი უნდა ჰქონდეთ 69

დანართი: ევროკავშირის კანონმდებლობის შემუშავების ზოგიერთი წესი 78

**შენიშვნა:** ამ ბროშურაში ტერმინი „კანონმდებლობა“ ხშირად ფართო გაგებით გამოიყენება და მოიცავს როგორც კანონებს, ისე სხვა ნორმატიულ აქტებს. ზოგადად რომ ითქვას, პრინციპები, რომლებიც მისაღებია კანონებთან მიმართებაში, შეიძლება ასევე შესაფერისი იყოს დადგენილებების, ბრძანებულებებისა და სხვა იურიდიული დოკუმენტების შემთხვევაში, თუმცა, რა თქმა უნდა, ეს კონკრეტულ სამართლებრივ სისტემაზეა დამოკიდებული.




შესავალი

## შესავალი

კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი და მიღებული კანონების ტიპები სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. იმ ფაქტორებს შორის, რომლებიც ამგვარ განსხვავებას განაპირობებს, აღსანიშნავია სამართლებრივი სისტემა, სამთავრობო ინსტიტუტები, ისტორიული გარემოებები, კულტურული ტრადიციები და იურისტის პროფესიის ხასიათი. მიუხედავად ამისა, არსებობს მრავალი სასარგებლო წესი, რომელთა გათვალისწინება მნიშვნელოვანია კარგი კანონმდებლობის შესაქმნელად ნებისმიერ პირობებში. ამასთანავე, ქვეყნებს შორის განსხვავების არსებობის შესაძლებლობა თანდათანობით მცირდება საერთაშორისო აქტებით (მაგალითად, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების ევროპული კონვენცია), ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგალითად, გაერო), ზენაციონალური ინსტიტუტების (მაგალითად, ევროკავშირი, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია) მიერ დაწესებული და სხვა სტანდარტიზებული ნორმების გავლენით.

აქედან გამომდინარე, საყოველთაოდ დამკვიდრებულია მოსაზრება, რომ უნდა შემუშავდეს დახვეწილი კანონები და ნორმები, რათა ხელი შეეწყოს დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას. ეს გულისხმობს, რომ კანონები და ნორმები უნდა იყოს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და ტექნიკურად გამართული; უნდა წარმოადგენდეს საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისი, ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს ნაწილს; უნდა ემსახურებოდეს სათანადოდ დასაბუთებული პოლიტიკური ამოცანების გადაჭრას; შედგენილი უნდა იყოს სოციალურ-ეკონომიკური პირობებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გათვალისწინებით; გამოსადეგი უნდა იყოს სასამართლო განხილვისათვის (თუ ამის აუცილებლობა არსებობს). წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება მათი სრულად განხორცი-





ელება და დასახული მიზნების მიღწევა. გარდა ამისა, არაეფექტიანი კანონმდებლობა აბრკოლებს დემოკრატიზაციას და სამართლებრივ რეფორმას, წარმოშობს უპატივცემულობას ხელისუფლებისა და სამართლებრივი სისტემის მიმართ.

კანონმდებლობის შემუშავება განსაკუთრებული ნიჭია, რომელიც ხელოვნებაც არის და მეცნიერებაც. კანონმდებლობის შექმნის უნარ-ჩვევები შესაბამისი განათლების, მომზადებისა და პრაქტიკის მეშვეობით ყალიბდება; იურიდიული განათლება და იურისტად მუშაობის გამოცდილება ყოველთვის საკმარისი არ არის. გარდა ამისა, თითოეული ქვეყნის სამართლებრივი სისტემა და ტრადიციები განსაზღვრავს იმას, თუ რა უნარ-ჩვევებია საჭირო.

სამთავრობო ინსტიტუტებისა და პროფესიონალი იურისტების ერთობლივი ძალისხმევაა საჭირო დემოკრატიულ სამართლებრივ სისტემაში კანონმდებლობის შემუშავებასთან დაკავშირებული პრობლემების დასაძლევად. უპირველეს ყოვლისა, პროფესიონალ იურისტებს უნდა შეეძლოთ, რომ დააკმაყოფილონ პირდაპირი მოთხოვნა მომსახურებასა და ექსპერტულ ცოდნაზე. ამასთანავე, სამთავრობო ინსტიტუტებმა უნდა შეინარჩუნონ ეს ცოდნა და განავითარონ კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი, რომელშიც ის ეფექტიანად იქნება გამოყენებული. აღნიშნული პროცესი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციის გაცვლისა და კომუნიკაციის ეფექტიან მექანიზმებს. და ბოლოს, კანონმდებლობის შემუშავებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებული სამართლებრივი ცოდნა.

ამ ბროშურაში აღწერილია შვიდი პრინციპი, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია კანონმდებლობის ხარისხის ასამაღლებლად. ბროშურა გთავაზობთ საბაზო ინფორმაციას, რათა შესაძლებელი გახდეს ამ პრინციპების მნიშვნელობის გააზრება და მათი გამოყენება. კიდევ ერთი მიზანია დამატებითი ინფორმაციის ძიებისა და უფრო ღრმად გაცნობის ნახალისება. ეს პრინციპები ზოგადი სახით არის ჩამოყალიბებული, რათა შესაძლებელი იყოს მათი შეთავსება სხვადასხვა შინაარსისა და ფორმის კანონმდებლობასთან და კანონმდებლობის შემუშავების პროცედურებთან. ბროშურაში არ არის განხილული სამართლის კონკრეტული და ძირითადი სფეროები. და მაინც, ცხადია, რომ კანონები უნდა ემყარებოდეს იმ საკითხების პროფესიულ ცოდნას, რომლებსაც ისინი ეხება.

ეს შვიდი პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ სამართლებრივ სისტემებში, სადაც ადმინისტრაციული რესურსების სიმწირე





ასუსტებს კანონებს, რომლებიც მარეგულირებელთათვის ან აღმასრულებელთათვის დისკრეციული უფლებამოსილებების დელეგირებას ითვალისწინებს. როდესაც სამართლებრივი და სამთავრობო სისტემა ვითარდება, შესაძლოა ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, რომლებსაც აქვთ სპეციალური ცოდნა, სათანადო დაფინანსება და ჰყავთ მაღალკვალიფიციური თანამშრომლები, საკუთარ თავზე მეტი პასუხისმგებლობა აიღონ ნორმების შემუშავებისა და აღსრულების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, ქვეყნებმა, რომლებიც ახორციელებენ საკუთარი სამართლებრივი სისტემის გარდაქმნას და ხელახლა აყალიბებენ სამთავრობო ინსტიტუტებს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმონ ბროშურაში მოცემულ პრინციპებს.





**პრინციპი**

**კანონმდებლობა  
ტექნიკურად  
გამართული  
უნდა იყოს**

## პირველი პრინციპი: კანონმდებლობა ტექნიკურად გაპარტული უნდა იყოს

კარგი კანონმდებლობის (კანონებისა და ნორმების) შემუშავების გზაზე პირველი ნაბიჯი არის იმის უზრუნველყოფა, რომ კანონმდებლობა ტექნიკურად გამართული იყოს. ეს გულისხმობს, რომ კანონმდებლობა აკმაყოფილებს სტანდარტულ სამართლებრივ მოთხოვნებს და შეესაბამება მოცემულ სფეროში დადგენილ ფორმასა და ფორმატს.

ტექნიკურად გამართული კანონმდებლობის ზოგიერთი მახასიათებელი შემდეგია:

- კანონის ფორმატი სწორია. სტრუქტურა (პრეამბულების გამოყენება და ა.შ.), დანომვრის სისტემა, პუნქტებად დაყოფა სტანდარტიზებულია და აკმაყოფილებს დადგენილ მოთხოვნებს;
- კანონის ენა მკაფიო, ზუსტი და სამართლებრივი თვალსაზრისით მართებულია;
- ყველა ტერმინი სწორადაა განმარტებული და თანამიმდევრულად გამოიყენება ამ განმარტების შესაბამისად;
- არ გვხვდება ზედმეტი სიტყვები, ფრაზები და დებულებები; არ არის სტილისტური, მორფოლოგიური, სინტაქსური შეცდომები; გამართულია ორთოგრაფია და პუნქტუაცია;
- კანონის სხვადასხვა დებულებები არ ეწინააღმდეგება ერთმანეთს; არ არის მცდარი მითითება კანონის სხვა პუნქტებზე;
- დებულება, რომელიც ცვლის ან აუქმებს არსებულ კანონმდებლობას, მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული და ამგვარი კანონმდებლობა სწორად არის მითითებული;
- ნათელი და ზუსტია სპეციალური (გარდამავალი და დასკვნითი) დებულებები, რომლებიც ეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა კანონის ამოქმედება, მოქმედების ვადა და სხვ.



მათ, ვინც პასუხისმგებელია კანონმდებლობის წარდგენასა და მიღებაზე, უნდა გაითვალისწინონ სამართლის სპეციალისტთა რჩევა შემოხსენებულ საკითხებთან დაკავშირებით. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც კონტინენტური სამართლის პრინციპები არსებობს, ამ ფუნქციას შეიძლება ასრულებდეს სახელმწიფო საბჭო. მრავალ პარლამენტში ეს იურიდიული დეპარტამენტის მოვალეობაა. იმ ქვეყნებში, სადაც ანგლოსაქსური სამართალი მოქმედებს, ხშირად გვხვდება ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელია მთავრობის ან პარლამენტის წინაშე (საპარლამენტო საბჭოს ოფისი დიდ ბრიტანეთში და ავსტრალიაში, პარლამენტის წევრის საპარლამენტო საბჭოს სამსახური ირლანდიაში, იუსტიციის დეპარტამენტი კანადაში). ყველა ამ სტრუქტურისათვის საერთოა ის, რომ კანონმდებლობას სპეციალური უნარ-ჩვევების მქონე ექსპერტები შეიმუშავენ.

შესაძლებელია რამდენიმე ნაბიჯის გადადგმა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს კანონმდებლობის ტექნიკური გამართულობა:

- შეიმუშავეთ, მიიღეთ და აამოქმედეთ კანონი, სტანდარტული სახელმძღვანელო დოკუმენტი, გზამკვლევი პრინციპები ან/და საკონტროლო კითხვების სია, რომელიც მკაფიოა და ზუსტად არის მორგებული ქვეყანაში არსებულ პირობებს. მაგალითად, მრავალ პარლამენტს მიღებული აქვს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, რეგლამენტი ან მსგავსი კანონმდებლობა. გარდა ამისა, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ბევრ შტატს კანონების შემუშავებისათვის დადგენილი აქვს ყოვლისმომცველი სახელმძღვანელო პრინციპები (ისინი ხელმისაწვდომია ინტერნეტის საშუალებით);
- დარწმუნდით, რომ კანონების შემუშავებაში მონაწილე მხარეებს (პარლამენტის წევრებს, პარლამენტის აპარატის თანამშრომლებს, მთავრობის თანამდებობის პირებსა და ექსპერტებს, პრეზიდენტის მრჩეველებს, დამოუკიდებელ ექსპერტებს და ა.შ.) ხელი მიუწვდებათ სახელმძღვანელო მასალებსა და გზამკვლევ დოკუმენტებზე და რომ ისინი იზიარებენ და იცავენ ამ დოკუმენტებში მოცემულ პრინციპებს;
- განახორციელეთ უნარ-ჩვევების გაცვლა კანონმდებლობის შემუშავებაში ჩართულ სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის (სასურველია სამუშაო ან ტექნიკურ დონეზე) ფორმალური სემინარებისა და არაფორმალური კომუნიკაციის მეშვეობით;




- უზრუნველყავით ამ მხარეებს შორის კავშირების დამყარება და ღრმა კომუნიკაცია კანონების შემუშავებისას. ამგვარად შესაძლებელია შემცირდეს ისეთი შემთხვევები, როდესაც კანონებს არ იღებენ ან საჭირო ხდება მათი ხელახლა შემუშავება წმინდა ტექნიკური (და არა პოლიტიკური) მიზეზებით;
- დარწმუნდით, რომ კანონების შემუშავებაში მონაწილე ყველა მხარეს გააზრებული აქვს საკითხის მნიშვნელობა, სათანადო ყურადღება დაუთმეთ პროფესიულ ცოდნასა და იურიდიულ კონსულტაციას, მიიღეთ ყველა საჭირო ზომა ზედამხედველობის პროცესის მიმდინარეობისას;
- უზრუნველყავით, რომ კანონების შემუშავებასთან დაკავშირებული ექსპერტული ცოდნა გათვალისწინებულ იქნეს საკანონმდებლო პროცესის ყველა ეტაპზე.

F-112-190  
3

კანონების ტექნიკური გამართულობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვისთვის იქმნება ისინი და რა როლს ასრულებს დავების გადანყვეტისას. განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს იმასთან დაკავშირებით, თუ ვისთვის უნდა იწერებოდეს კანონები – მოქალაქეებისათვის, თანამდებობის პირებისათვის, რომლებმაც ისინი უნდა აღასრულონ, თუ იურისტებისა და მოსამართლეებისათვის, რომლებმაც მათი ინტერპრეტირება უნდა მოახდინონ. კანონის ენა მარტივი და მკაფიო უნდა იყოს თუ რთული და დეტალური? რამდენად ღიად უნდა დატოვოს კანონებმა ტექნიკური საკითხები, რათა ისინი იმ მხარეებმა გადანყვიტონ, რომლებსაც მათი ადმინისტრირება ევალებათ? კანონების შექმნის მიზანი მოსამართლეებისათვის სახელმძღვანელო პრინციპების დადგენა უნდა იყოს თუ მათი დისკრეციის შეზღუდვა? ეს საკითხები განხილული უნდა იქნეს მოცემული სამართლებრივი სისტემის სპეციფიკური მოთხოვნებისა და კონკრეტული საკითხის კონტექსტში. და მაინც, უმჯობესია, რომ კანონის შემქმნელები მოერიდონ არქაულ, რთულ, ეზოთერულ და პედანტურ ფორმულირებებს. ნებისმიერი კანონმდებლობის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი ის უნდა იყოს, რომ მათ, ვისზედაც ეს კანონმდებლობა გავლენას ახდენს, შეეძლოთ მის შესაბამისად მოქმედება, რათა დამკვიდრდეს მართლწესრიგი და კანონის უზენაესობა.

საქართველოში კანონმდებლობის შემუშავების, მიღების, სისტემური ზაციის, გამოქვეყნების, შეცვლისა და გაუქმების პარამეტრები დაიწყო

საპარტოლო, საკანონმდებლო



ლია კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და პარლამენტის რეგლამენტით. კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ აგრეთვე განსაზღვრავს ნორმატიული აქტების სხვადასხვა ტიპებს და მათ იერარქიულ ურთიერთდამოკიდებულებას, ადგენს სახელმძღვანელო პრინციპებს სტრუქტურისა და შინაარსის თვალსაზრისით. კანონმდებლობის შემუშავების ტექნიკური საკითხები განხილულია მესამე თავში, რომლის სათაურია „ნორმატიული აქტების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნებისა და მოქმედების ზოგადი წესები“, კონკრეტულად კი 31-ე და 32-ე მუხლებში. კანონების შემუშავების ძირითადი ტექნიკური მოთხოვნები ეხება:

- **სტრუქტურას.** კანონის ნაწილებია პრეამბულა (რომელშიც აღწერილია კანონის პრინციპები და დანიშნულება), ძირითადი ნაწილი, გარდამავალი დებულებები (რომლებიც დროსთან დაკავშირებულ სპეციალურ მოთხოვნებს ეხება) და დასკვნითი დებულებები (რომლებიც მოიცავს კანონის ამოქმედებას, მოქმედების ვადას და არსებულ კანონებში ცვლილებებს);
- **შინაარსს.** ეს გულისხმობს კანონის დაყოფას სხვადასხვა ნაწილებად (ნიგნები, კარები, თავები, მუხლები, პუნქტები და ქვეპუნქტები), დანომვრის სისტემას, სხვა აქტებზე მითითების სტანდარტებს და ა.შ.

მართალია, ამ წესებში ადეკვატურად არის ასახული ფორმატის ძირითადი ელემენტები, მაგრამ არ არის დაკონკრეტებული, თუ როგორ უნდა მონესრიგდეს საკანონმდებლო დებულებები, როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული სამართლის ენა; არ არის მოცემული ტერმინების განმარტებასთან (და სხვადასხვა კანონების ლინგვისტურ ერთგვაროვნებასთან) დაკავშირებული ნორმები, აგრეთვე პუნქტუაციის წესები. ამის შედეგად, მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ, რომელიც აწარმოებს სამართლებრივი ტერმინებისა და კანონებში მათი გამოყენების სპეციალურ რეესტრს, აღმოაჩინა ტერმინის „ფიზიკური პირი“ სამოცდაათზე მეტი ინტერპრეტაცია. გარდა ამისა, კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ არ შეიცავს საკონტროლო კითხვების სიას, რომელიც ხელს შეუწყობდა ტექნიკური თვალსაზრისით კანონების ხარისხიანობის უზრუნველყოფას. მიუხედავად ამისა, ეს კანონი არის ამოსავალი წერტილი სამართლის ექსპერტებისა და კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში მონაწილე სხვა სუბი-



ექტებისათვის, ისევე როგორც იურიდიული საქმიანობით დაკავებული პირებისათვის (მოსამართლეები, იურისტები და სამართლის სპეციალისტების სტუდენტებიც კი), რომლებსაც კანონმდებლობასთან აქვთ შეხება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის უფრო კარგად გაცნობა და გააზრება, რათა პროფესიონალმა იურისტებმა უკეთ შეძლონ კანონმდებლობის შემუშავება (იხილეთ მეშვიდე პრინციპი).

აქ აღწერილი წესების დაცვის შემთხვევაში უნდა მოხერხდეს საქართველოს კანონმდებლობის ფორმატის სტანდარტიზება და შემცირდეს ისეთი შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო პროცესი ფერხდება კანონების ტექნიკურ მახასიათებლებთან დაკავშირებული საკითხების გამო. ტექნიკური პრობლემების მოგვარებამ კანონების ადმინისტრირება უნდა გააიოლოს. და ბოლოს, ეს ხელს შეუწყობს თანამდებობის პირების, მოსამართლეებისა და იურისტების საქმიანობას, რომლებმაც კანონის აღსრულება და ინტერპრეტირება უნდა უნზრუნველყონ.



პრინსიპი

კანონებეზ ლოზა  
საკონსტიტუციო  
და სემარტლებ რივი  
ჩარჩოს ორბანული  
ნენილი უნდა იყოს



## გეორგი პრინციპი: კანონმდებლობა საკონსტიტუციო და საპარტლუბრივი ჩარჩოს ორგანული ნაწილი უნდა იყოს

მნიშვნელოვანია, რომ ახალი კანონმდებლობა (კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები) ლოგიკურად თავსდებოდეს არსებულ საკონსტიტუციო და სამართლებრივ ჩარჩოში, რათა ჩამოყალიბდეს ერთიანი სამართლებრივი სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას. ეს გულისხმობს, რომ:

- ახალი კანონმდებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს არსებულს, არ უნდა ქმნიდეს ნაპრალებს მასთან მიმართებაში, არ უნდა შეიცავდეს ისეთ ტერმინებსა და პროცედურებს, რომლებიც არ შეესაბამება არსებულ კანონმდებლობას (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ახალი კანონმდებლობა ცვლის ან აუქმებს არსებულს);
- ახალი კანონმდებლობა ჰარმონიულად უნდა ერწყმოდეს არსებულ კანონმდებლობას, რათა მიღწეულ იქნეს საერთო მიზნები.

უპირველესი მოთხოვნა, რომელსაც ახალი კანონმდებლობა უნდა აკმაყოფილებდეს, არის კონსტიტუციასთან (უზენაეს კანონთან) შესაბამისობა. ზოგიერთ სამართლებრივ სისტემაში შესაძლოა ეს საკითხი საბოლოოდ საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოს გადასაწყვეტი იყოს. თუმცა ეს ხანგრძლივი და რთული პროცესია და უმჯობესია მისი თავიდან აცილება, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც დაჩქარებული ან საკონსულტაციო განხილვის გამართული მექანიზმები არსებობს. კონსტიტუციასთან შესაბამისობა საქართველოში მეტად აქტუალური საკითხია როგორც ახალ, ისე არსებულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში, რადგან ბოლო პერიოდში კონსტიტუცია არაერთხელ შეიცვალა. ასეთ პირობებში სამუშაო ვეგუფები და სამართლის



ექსპერტები ხშირად ახორციელებენ მოქმედი კანონების ყოვლისმომცველ ანალიზს, რათა განსაზღვრონ, თუ რამდენად შეესაბამება ისინი კონსტიტუციის მოთხოვნებს, გამოავლინონ ცვლილებების საჭიროება და მათ შესახებ წინადადებები წარმოადგინონ.

მეორე საკითხი, რომელიც ახალ კანონმდებლობასთან მიმართებაში უნდა იქნეს განხილული, არის მისი თავსებადობა არსებულ საკანონმდებლო ჩარჩოსთან. ეს საკვანძო საკითხია კანონმდებლებისათვის, მთავრობის თანამდებობის პირებისა და ექსპერტებისათვის, რომლებიც კანონმდებლობის შემუშავებაში მონაწილეობენ. აუცილებელია შემდეგი კითხვების დასმა:

- საჭიროა თუ არა საერთოდ ახალი კანონმდებლობა არსებული კანონმდებლობისა და პირობების გათვალისწინებით და ხომ არ აჯობებს სხვა მექანიზმების გამოყენება?
- მოახდენს თუ არა არსებული კანონმდებლობა გავლენას ახალი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პოლიტიკაზე, მიზნებსა და დებულებებზე?
- ითვალისწინებს თუ არა ახალი კანონმდებლობა არსებული კანონების ან ნორმების შეცვლას, ახდენს თუ არა მათზე გავლენას?
- შეესაბამება თუ არა ახალ კანონმდებლობაში მოცემული დეფინიციები და ზოგადი სამართლებრივი ტერმინები არსებულ კანონმდებლობას და ადმინისტრაციულ პრაქტიკას?
- ხომ არ წარმოიქმნება წინააღმდეგობა ახალ ტერმინებსა და არსებულ კანონმდებლობას შორის და ხომ არ გამოიწვევს ეს გაუგებრობას?
- ხომ არ წარმოიშობა რაიმე სირთულე არსებულ კანონმდებლობასთან ერთად ახალი კანონმდებლობის ინტერპრეტირების ან აღსრულების გამო?
- არის თუ არა ყურადღებით შედგენილი და ტექნიკურად გამართული ახალი კანონმდებლობის ყველა დებულება, რომელიც არსებულ კანონმდებლობას ცვლის ან გავლენას ახდენს მასზე?
- არის თუ არა სწორი ყველა დებულება, რომელიც ახალი კანონმდებლობის ამოქმედებასა და მოქმედების ვადას ეხება, ხომ არ წარმოიქმნება წინააღმდეგობა და ნაპრალები და ხომ არ გამოიწვევს ეს დაბნეულობას?

ეს საკითხები განხილული უნდა იქნეს ახალი კანონმდებლობის მიღებამდე.



ამიტომ, ტექნიკური ანალიზი კანონის შემუშავების სხვადასხვა სტადიაზე უნდა განხორციელდეს. ექსპერტული ცოდნა საჭიროა დანყებული იმ მომენტით, როდესაც კანონის შემუშავება იწყება (მთავრობაში, სამინისტროებში ან პარლამენტში), და დამთავრებული იმ პერიოდით, როდესაც პარლამენტი ასრულებს საზედამხედველო სამუშაოს და კანონს საბოლოო ფორმით აყალიბებს. სამუშაო ჯგუფებმა და კანონის შემქმნელებმა პროცესი არსებული კანონმდებლობის ნაკლოვანებების გამოვლენითა და ანალიზით უნდა დაიწყონ. დასკვნები იმის თაობაზე, თუ რა მდგომარეობაშია არსებული კანონმდებლობა, რომელი კანონების შეცვლა ან გაუქმებაა საჭირო და როგორ თავსდება შემოთავაზებული კანონპროექტი არსებულ ჩარჩოში, მემორანდუმის ან განმარტებითი ბარათის სახით უნდა წარედგინოს მათ, ვინც კანონპროექტს განიხილავს. საპარლამენტო სისტემებში კანონმდებლობის ამ კუთხით განხილვის მოვალეობა ხშირად იურიდიულ დეპარტამენტს აკისრია.

იმის უზრუნველყოფა, რომ კანონპროექტი საკონსტიტუციო და სამართლებრივ ჩარჩოში თავსდება, ტექნიკური სამუშაოა, რომელიც იურიდიულ ცოდნას მოითხოვს. არ არის აუცილებელი, რომ ყველას, ვინც კანონპროექტს განიხილავს, ამ სფეროში სპეციალური უნარ-ჩვევები ჰქონდეს. თუმცა საჭიროა, რომ მათ:

- გაიაზრონ, რამდენად მნიშვნელოვანია ახალი და არსებული კანონმდებლობების თავსებადობის უზრუნველყოფა;
- პატივი სცენ ექსპერტთა რეკომენდაციებს ამ სფეროში და გაითვალისწინონ ისინი;
- საკანონმდებლო პროცესი ისე წარმართონ, რომ ამგვარი რეკომენდაციების მიღება და გამოყენება შესაძლებელი იყოს სხვადასხვა დროს, საჭიროებისამებრ.

საყურადღებოა უკანასკნელი პუნქტი. სამართლის ექსპერტთა მიერ კანონპროექტის პირველი ვარიანტის ანალიზი საკმარისი არ არის. საჭიროა აგრეთვე შესწორებების შეფასება, რათა განისაზღვროს მათი მიმართება კანონპროექტის დანარჩენ ნაწილთან და მთელს არსებულ კანონმდებლობასთან. საკანონმდებლო პროცესი იმგვარად უნდა წარიმართოს (გათვალისწინებული უნდა იქნეს დროის ფაქტორიც), რომ შესაძლებელი გახდეს კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტთან მიახლოებული ვერსიების განხილვა. სამართლის ექსპერტთა მიერ კანონპროექტის პირველი ვერსიის პარამონიზებას აზრი არა აქვს, თუ პარლამენტი მას შეცვლის და საბოლოოდ სამართლებრივად არასწორი ფორმით მიიღებს.





კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ სამართლებრივი აქტების იერარქიას ადგენს. იერარქიის სათავეშია კონსტიტუცია, რომელიც სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. კონსტიტუციის მე-6 მუხლი აღნიშნავს კონსტიტუციის უზენაესობას სხვა სამართლებრივ აქტებთან მიმართებაში და ადგენს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. იმავე მუხლის შესაბამისად, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს სამართლებრივი უპირატესობა ენიჭება, თუ ისინი კონსტიტუციას არ ეწინააღმდეგება. კონსტიტუციის თანახმად, ზოგიერთი საკითხი ორგანული კანონებით არის მოწესრიგებული, რომლებსაც უპირატესობა ენიჭება კანონებთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან შედარებით. კანონებს უპირატესობა ენიჭება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებთან შედარებით, ამასთან, პრეზიდენტის დეკრეტს ისეთივე ძალა აქვს, როგორც კანონებს. სამთავრობო ინსტიტუტების მიერ გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტების აგრეთვე სავალდებულო ძალა აქვს. გარდა ამისა, კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის სტატუსს ანიჭებს პარლამენტის რეგლამენტს. პარლამენტის ახალი რეგლამენტი (რომელიც 2004 წლის თებერვალში იქნა მიღებული) სწორედ ამგვარი სტატუსით სარგებლობს (ძველ რეგლამენტს დადგენილების სტატუსი ჰქონდა).

პრაქტიკაში ამ იერარქიის დაცვა არის პირველი ნაბიჯი გამართული სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნისაკენ. თუმცა მოქმედმა კანონმდებლობამ შეიძლება სერიოზული პრობლემები წარმოშვას მისი მიღების დროისა და მოცულობის გამო. მოყოლებული 1991 წლიდან, როდესაც საქართველომ დამოუკიდებლობა მოიპოვა, მიღებულ იქნა დაახლოებით 2000 ახალი კანონი, ხოლო კონსტიტუცია რამდენჯერმე შეიცვალა. „ვარდების რევოლუციამ“ დააჩქარა სამართლებრივი სისტემის რეფორმისაკენ მიმართული ძალისხმევა. ასეთ პირობებში მოსალოდნელია, რომ ზოგიერთი კანონი არ იქნება სრულად ურთიერთთავსებადი ან მათ შორის შეუსაბამობები წარმოიშობა. ვითარებას ართულებს ნებისმიერი გაურკვეველობა კანონმდებლობის სხვადასხვა ტიპების დეფინიციასთან ან მათ შორის არსებულ განსხვავებასთან დაკავშირებით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 30-ე მუხლის თანახმად, ყოველ კანონპროექტს უნდა ერთოდეს:

- განმარტებითი ბარათი, რომელიც აღწერს მოცემული კანონპროექტის მიღების მიზეზს, მის ძირითად მახასიათებლებს და სავარაუდო ფინანსურ შედეგებს;
- იმ აქტში ცვლილებების პროექტი, რომელზედაც მოცემული კანონპროექტი გავლენას ახდენს;

- შესაბამისი სახელისუფლებო ორგანოს ოფიციალური დასკვნა კონსტიტუციასთან და უპირატესი სამართლებრივი ძალის მქონე ყველა სხვა აქტთან მოცემული კანონპროექტის შესაბამისობის თაობაზე (ზოგიერთ შემთხვევაში – აგრეთვე დამოუკიდებელი ექსპერტის მოსაზრება);
- ოფიციალურად რეგისტრირებული ლობისტების დასკვნები.

მოუხედავად იმისა, რომ ეს დებულებები დახვეწას საჭიროებს, მათზე დაყრდნობით შესაძლებელია კანონპროექტის სამართლებრივი სტატუსის სათანადოდ გაანალიზება და სასარგებლო დოკუმენტებისა და მასალების შექმნა.

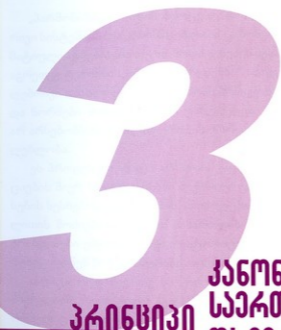
არსებულ კანონმდებლობასთან კანონპროექტების ჰარმონიზაცია საქართველოში სხვადასხვა ინსტიტუტებს ევალება, იმის მიხედვით, რა ტიპის კანონმდებლობას განეკუთვნება პროექტი და ვინ წარადგინა. მთავრობის ინიციატივით შექმნილი კანონპროექტები იუსტიციის სამინისტროს ექსპერტულ დასკვნას საჭიროებს. კანონპროექტები, რომლებსაც პარლამენტს მთავრობა წარუდგენს ან პარლამენტის წევრის ან კომიტეტის მიერ არის ინიცირებული, პარლამენტის აპარატის იურიდიულმა დეპარტამენტმა უნდა შეაფასოს. იურიდიულ დეპარტამენტს ევალება ოფიციალური დასკვნის წარდგენა კანონპროექტის კონსტიტუციასა და სხვა კანონებთან მიმართების შესახებ (ნებისმიერი წინააღმდეგობის აღნიშვნით). კანონმდებლობის განხილვაში მონაწილე სუბიექტებისა და მათი როლის დამატებითი ანალიზი ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების კონტექსტში მოცემულია მომდევნო მონაკვეთში, რომელშიც მესამე პრინციპზეა საუბარი.

იმისათვის, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები ჰარმონიზებული იყოს არსებულ კანონმდებლობასთან, მნიშვნელოვანია, რომ:

- პარლამენტს შეეძლოს მაღალი ხარისხის ექსპერტული რეკომენდაციების დროულად მიღება იურიდიული დეპარტამენტისა და სხვა საკვანძო ინსტიტუტებისაგან;
- პარლამენტის წევრებს გააზრებული ჰქონდეთ ამ საკითხის მნიშვნელობა და მიიღონ სამართლის ექსპერტთა რეკომენდაციები;
- კანონმდებლობის შემუშავების, ზედამხედველობისა და პარლამენტის მიერ მიღების პროცესი იმგვარად წარმართოს (გათვლილი იქნეს დროის ფაქტორიც), რომ შესაძლებელი იყოს ექსპერტთა რეკომენდაციების გათვალისწინება (როგორც კანონპროექტებთან, ისე კანონებში ცვლილებებთან დაკავშირებით);

- კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ამომწურავად იყოს ახსნილი ანალიტიკური სამუშაო და პრაქტიკული სამართლებრივი საკითხები;
- კანონების შემუშავებაში მონაწილე ინსტიტუტებმა ერთმანეთს გაუზიარონ ექსპერტული ცოდნა და ერთად განავითარონ საკუთარი შესაძლებლობები;
- შემუშავდეს და დაინერგოს კანონმდებლობის ანალიზის უფრო სტანდარტიზებული პრინციპები და პროცედურები (რაც ექსპერტული ცოდნის გაზიარების ნაწილია);
- კანონების შემუშავებასა და განხილვაში მონაწილე ინსტიტუტებმა სამუშაო დონეზე განახორციელონ კომუნიკაცია წარმოდგენილი კანონების ტექნიკურ სამართლებრივ ასპექტებთან დაკავშირებით.

თუკი მიღებული იქნება ასეთი ზომები, ხოლო ზემოხსენებულ ანალიტიკურ სამუშაოს სამართლის ექსპერტები შეასრულებენ, შესაძლებელი გახდება ახალი და არსებული კანონმდებლობების ურთიერთმიმართების ზუსტად განსაზღვრა, მათ შორის წინააღმდეგობების თავიდან აცილება და ისეთი ახალი კანონმდებლობის შემუშავება, რომელიც შეავსებს არსებულ კანონმდებლობას.



პრინციპი

კანონმდებლობა  
საერთაშორისო  
და ევროპულ  
სამართლებრივ  
სტანდარტებთან  
პარამონიზებული  
უნდა იყოს


## მესამე პრინციპი: კანონმდებლობა საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივ სტანდარტებთან პარამონიზებული უნდა იყოს

„პარამონიზაცია“ არის პროცესი, რომლის წყალობითაც სამართლებრივი სისტემა ან/და კანონმდებლობა (კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები) ამა თუ იმ მოთხოვნების შესაბამისი ხდება. გამოიყენება აგრეთვე ტერმინი „კანონის გარდაქმნა“. მისგან განსხვავებით, „სამართლებრივი დაახლოება“ გულისხმობს პროცესს, რომლის დროსაც კანონები და ნორმები თანდათანობით უახლოვდება გარკვეულ სტანდარტებს და არ არსებობს მათი იდენტიურობის უზრუნველყოფის გადაუდებელი აუცილებლობა.

ეს პროცესები ახალი არ არის. კაცობრიობის ისტორიაში ცივილიზაციების მიერ სხვა ქვეყნებში შექმნილი ცალკეული კანონების თუ კოდექსების სესხების, გადმოღების ან იძულებით დამკვიდრების არაერთი მაგალითის მოძიება შეიძლება; სამართლის მრავალი სისტემა და ძირითადი პრინციპები ემყარება ისეთი ისტორიული პიროვნებების ნაღვანს, როგორებიც იყვნენ მოსე, შამურაბი, იუსტინიანე, მუჰამედი, ნაპოლეონი და სხვ.

თუმცა ოცდამეერთე საუკუნეში არსებული ვითარება უნიკალურია. მსოფლიოს თითოეული ქვეყანა მოქმედებს საერთაშორისო სისტემაში, რომელიც ფაქტობრივად უსასრულო ვალდებულებებისგან შედგება. ეს ვალდებულებები ზოგადად აღიარებულია, მაგრამ მათ შესრულებას ერთი რომელიმე მხარე არ აკონტროლებს. არსებული მოთხოვნები საერთაშორისო და მრავალმხრივი კონვენციების, ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების ფართო სპექტრშია ასახული. ისინი შექმნილია სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ, რომელთა შორისაა გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და მისი მრავალი სააგენტო, ევროკავშირი, ევროპის საბჭო და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია. ზოგიერთ შემთხვევაში მოვალეობები თვითრე-





ალი ზეზადია და რომელიმე ორგანიზაციის წევრობის ან რაიმე დოკუმენტის რატიფიცირების შედეგად თავისთავად წარმოიშობა. მართალია, მრავალი საერთაშორისო მოვალეობა ავტომატურად არ იძენს სავალდებულო ძალას, მაგრამ მათ არსებობას მაინც მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და პოლიტიკური სარგებელი მოაქვს. ქვეყნები, რომლებიც მათ შესრულებაზე უარს ამბობენ, როგორც წესი, თავადვე ზარალდებიან.

საქართველომ ოფიციალურად იკისრა ვალდებულება, უზრუნველყოს, რომ მისი კანონმდებლობა იმ საერთაშორისო პრინციპების შესაბამისი გახდეს, რომლებიც დემოკრატიას, თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკას და ადამიანის უფლებებს უკავშირდება. მაგალითად, საქართველო ევროპის საბჭოს წევრია, ხოლო 1999 წელს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების ევროპული კონვენციის რატიფიცირება მოახდინა. ეს საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, მიმართონ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს; მან 2004 წელს გამოიტანა გადაწყვეტილება ორ საქმეზე, რომელიც საქართველოს შეეხებოდა. გარდა ამისა, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების შესაბამისად (რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა) საქართველომ იკისრა ვალდებულება, თანდათანობით უზრუნველყოს თავისი კანონმდებლობის შესაბამისობა ევროკავშირის კანონებთან და თანამეგობრობის სამართალთან (*Acquis Communautaire*). ამკარაა, რომ ქვეყანამ დიდ პროგრესს მიაღწია იმ მცირე დროში, რაც მისი დამოუკიდებლობის გამოცხადების მომენტიდან გავიდა. თუმცა პრობლემები მაინც წარმოიშობა იმის გამო, რომ მრავალი საერთაშორისო და ზენაციონალური ნორმა დროის საკმაოდ მოკლე მონაკვეთში უნდა იქნეს საქართველოს კანონმდებლობაში გათვალისწინებული და აღსრულებული.

ხელისუფლების რამდენიმე სტრუქტურულ მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულოს საერთაშორისო მოთხოვნებთან საქართულოს კანონმდებლობის დაახლოებაში. პარლამენტში ასეთი სტრუქტურებია:

- **აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი.** პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის ბიუროსთვის წარდგენილ კანონპროექტს უნდა ერთოდეს დეპარტამენტის დასკვნა იმის თაობაზე, თუ რამდენად შეესაბამება ის ევროკავშირის სამართლებრივ მოთხოვნებს;
- **ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი.** კომიტეტი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ზემოაღნიშნულ დაახლოების პროცესში, რადგან



მონაწილეობს კანონმდებლობის შემუშავებასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში, განიხილავს კანონპროექტებს და წარადგენს თავის მოსაზრებებს მათ შესახებ, ატარებს მოსმენებს ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხებზე. გარდა ამისა, იგი ზედამხედველობს სამინისტროებს და ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს. კომიტეტის საქმიანობის გარკვეული ნაწილი შეესაბამება «ქართული და ევროპული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამას».

ხელისუფლების სტრუქტურები, რომლებიც საკვანძო როლს ასრულებენ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების თვალსაზრისით, მოიცავს:

- **იუსტიციის სამინისტროს.** „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, იუსტიციის სამინისტრო, რომელიც განიხილავს კანონპროექტების თავსებადობას ქვეყნის სამართლებრივ ჩარჩოსთან, აგრეთვე ამონმებს მათ შესაბამისობას ევროპულ და საერთაშორისო სამართალთან. ამ მოვალეობას ხშირად სამინისტროს საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი ასრულებს;
- **პრეზიდენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს.** დეპარტამენტის ფუნქციები ამჟამად პრეზიდენტის აპარატის დებულებით არის განსაზღვრული. სავარაუდოა, რომ მომავალში ეს დეპარტამენტი უფრო დიდ როლს შეასრულებს სამართლებრივი დაახლოების თვალსაზრისით;
- **მთავრობის იურიდიულ დეპარტამენტს.** თავისი დებულების თანახმად, იურიდიული დეპარტამენტი მონაწილეობს სამართლებრივი დაახლოების პროცესში, თუმცა ამ მოვალეობას რომელიმე კონკრეტული სტრუქტურული ერთეული არ ასრულებს;
- **ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს.** აპარატი ცოტა ხნის წინ შეიქმნა. მისი ფუნქციაა არსებული და ახალი კანონმდებლობების ევროპულ სამართალთან დაახლოების თაობაზე წინადადებების შემუშავება. სავარაუდოდ, ეს აპარატი უფრო მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს სამართლებრივი დაახლოების პროცესში მონაწილე სხვა სუბიექტთა საქმიანობის კოორდინირების მხრივ;





- **საგარეო საქმეთა სამინისტროს.** სამინისტროს ევროპულ საკითხთა და ევროპული ინტეგრაციის დეპარტამენტი ხელს უწყობს სამართლებრივი დაახლოების პროცესს. მისი მოვალეობების დიდი ნაწილი ბოლო ხანს ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს გადაეცა;
- **საპარლამენტო მდივნებს.** როგორც პრეზიდენტს, ისე მთავრობას ჰყავთ საპარლამენტო მდივნები, რომლებიც არიან მათი წარმომადგენლები საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობისას და იძლევიან იურიდიულ რეკომენდაციებს. ეს რეკომენდაციები ხშირად ევროპულ სამართალთან შესაბამისობისა და დაახლოების საკითხებს ეხება. ასეთი საქმიანობის უფლებამოსილება დაზუსტებას საჭიროებს, რაც შესაძლოა „საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ კანონში აისახოს;
- **დარგობრივ სამინისტროებს.** იმისათვის, რომ წარმოდგენილი იქნეს პროფესიული რჩევები ძირითად საკითხებთან დაკავშირებით, თითოეულ სამინისტროს აქვს დეპარტამენტი ან განყოფილება, რომლის ფუნქციაა ევროპულ საკითხებზე მუშაობა; მსგავსი მოვალეობა აკისრია მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს.

სამართლებრივ დაახლოებასთან დაკავშირებული მოვალეობების ამგვარი განაწილება ხელისუფლების სტრუქტურებს შორის ადასტურებს საქართველოს მტკიცე ნებას, მიაღწიოს პროგრესს ყოველსმომცველი ძალისხმევით. გარდა ამისა, ამ საკითხზე არაერთი მნიშვნელოვანი განაცხადი გაკეთდა. მაგალითად, პარლამენტის დადგენილება „ევროკავშირის კანონმდებლობასთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის შესახებ“ ავალდებულებს პარლამენტს, უზრუნველყოს, რომ ყველა ნორმატიული აქტი ევროკავშირის სტანდარტებს შეესაბამებოდეს. მეტიც, დადგენილების მე-2 მუხლის თანახმად, კანონპროექტის განმარტებით ბარათს უნდა ერთოდეს საერთაშორისო ნორმებთან მისი შესაბამისობის ანალიზი. ამ განაცხადების დახვეწა დიდად შეუწყობს ხელს სამართლებრივი დაახლოების პროცესს.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სამართლებრივი დაახლოების პასუხისმგებლობის განაწილება საქართველოში ხშირად ბუნდოვანია და სხვადასხვა სტრუქტურების როლი ყოველთვის არ არის განსაზღვრული. გარდა ამისა, არ არსებობს პროცესის საერთო გეგმა, რომელიც საბოლოოდ დაადგენდა პასუხისმგებელ სუბიექტებს და განსაზღვრავდა მათი ურთიერთდამოკიდებულების პროცედურებს. კონკრეტულ სამთავრობო ინსტიტუტებს ზოგჯერ არ ჰყოფნით პროფესიული ცოდნა და შესაძლებლობები, ამიტომ თავს ვერ ართმევენ მათთვის დაკისრებულ მნიშვნელოვან მოვალეობებს,

განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც თავად ამ ინსტიტუტებში ცვლილებებით ხორციელდება. ნინსვლას დაფინანსების სიმცირე და ინფორმაციის მოპოვების სირთულეც აფერხებს.

მოუხედავად ამ პრობლემებისა, მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ სამართლებრივი დაახლოება ხანგრძლივი პროცესია. ამიტომ საბოლოო ნარმატივისათვის საჭიროა სწორი საძირკვლის ჩაყრა და მისი სიმტკიცის შენარჩუნება.

მართალია, ქვეყნისათვის ხელსაყრელია, რომ სამართლებრივი სისტემის გარდასაქმნელად მეტი დრო და მოქმედების მეტი თავისუფლება ჰქონდეს, მაგრამ რეალურად ეს პროცესისათვის განსხვავებულ პარამეტრებს და უფრო დინამიურ რიტმს გულისხმობს. ათი ქვეყანა, რომელიც 2004 წლის მაისში ევროკავშირის წევრი გახდა, ვალდებული იყო განეხორციელებინა კანონების პარმონიზაცია ძალზე მცირე დროში. მათ ფაქტობრივად უნდა მოეხდინათ ევროკავშირის წესების იმპორტი, ხოლო სპეციფიკური ადგილობრივი გარემოებების გათვალისწინების შესაძლებლობა ნაკლებად ჰქონდათ. მათგან განსხვავებით, საქართველომ, სამართლებრივი დაახლოების პროცესში მოქმედების თავისუფლებიდან გამომდინარე, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა განსაზღვროს, რომელი ადგილობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული და რამდენად. ხშირად სამართლებრივი დებულებები, რომლებიც ეფექტიანი და აუცილებელია გარკვეულ სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში და ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში, სხვა კონტექსტში ნაკლებად ეფექტიანია ან საპირისპირო შედეგს იძლევა. გარდა ამისა, განხილული უნდა იქნეს შესაფერისი განრიგი და მოკლევადიანი და გრძელვადიანი შედეგების ურთიერთმიმართება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სამართლებრივი დაახლოების (და არა პარმონიზაციის) კუთხით საქართველოში სამუშაოს განხორციელება საჭიროებს შეთანხმებულ ძალისხმევას, ანალიტიკურ და გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილ მიდგომას.

შესაძლებელია რამდენიმე პრაქტიკული ნაბიჯის გადადგმა, რათა ხელი შეეწყოს საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივ ნორმებთან საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოების პროცესს. ასეთი ნაბიჯებია:

- კოორდინირებული ძალისხმევით საერთაშორისო და ევროპული სამართლებრივი სტანდარტების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, დამუშავება, გავრცელება და გამოყენება. ეს გულისხმობს ინფორმაციის სფეროს სპეციალისტების მომსახურების გამოყენებას და ისეთი საკვანძო პუნქტების შექმნას, როგორიცაა ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი;

- დეტალური ანალიზი და გააზრება იმ სამართლებრივი მოთხოვნებისა, რომელთა შესრულებაც აუცილებელია, მათ შორის, სამართლებრივ ნორმებში ასახული პოლიტიკური გადანყვეტილებებისა და პრინციპებისა;
- პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საერთაშორისო და ევროპულ სამართლებრივი მოთხოვნების ყოვლისმომცველი განხილვის უზრუნველყოფა;
- პოლიტიკის მიზნების განსაზღვრა, ახსნა და დასაბუთება, სამართლებრივი მოთხოვნებისა და მათი შესრულების დამაბრკოლებელი გარემოებების გათვალისწინებით;
- იმ პროფესიული ცოდნის ამალგება, რომელიც არსებული მოთხოვნების შესაბამისად კანონმდებლობის შემუშავებისათვის არის საჭირო;
- ამგვარი პროფესიული ცოდნის გაზიარება კანონმდებლობის შემუშავებისა და ზედამხედველობის პროცესში მონაწილე ინსტიტუტებს შორის, რასაც საფუძვლად უნდა დაედოს სწორი და დროული კომუნიკაციის პრაქტიკა;
- სპეციფიკური საკითხების შესახებ ცოდნის გაღრმავება იმ შემთხვევებში, როდესაც ჰარმონიზაცია უფრო მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია;
- მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის განხორციელება (იხილეთ მეხუთე პრინციპი), რათა წინასწარ განისაზღვროს, შეესაბამება თუ არა კანონმდებლობა დასახულ ამოცანებს, და თავიდან იქნეს აცილებული გაუთვალისწინებელი შედეგები;
- სამართლებრივი დაახლოების პროცესთან დაკავშირებით პოლიტიკური ნებისა და ინტერესის შექმნა და შენარჩუნება მთავრობის წევრებს, პარლამენტის წევრებს, პარლამენტის აპარატის თანამშრომლებს, აგრეთვე საზოგადოების საკვანძო სექტორებსა და ფართო ფენებს შორის.

ზემოთქმულიდან ნათელია, რომ კანონმდებლობის შემუშავებაში ჩართულ ძირითად სუბიექტებს გააზრებული უნდა ჰქონდეთ საკითხის ზოგადი მნიშვნელობა და უნდა ფლობდნენ კონკრეტულ მეთოდებს, რომლებიც საჭიროა ქვეყნის კანონმდებლობის საერთაშორისო და ევროპულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ეს აგრეთვე არის წინაპირობა



ინსტიტუციური კავშირების დამყარებისა და პროფესიული ცოდნის გაზიარებისა, რაც ხელს შეუწყობს თავსებადობის საკითხისადმი ყურადღებების მიპყრობას საკანონმდებლო პროცესის ყველა ეტაპზე.

და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ ჰარმონიზაცია და სამართლებრივი დაახლოება არ შემოიფარგლება იმგვარი კანონების შემუშავებით, რომლებიც საერთაშორისო აქტებით გათვალისწინებულ ან ზენაციონალური ინსტიტუტების მიერ დადგენილ დებულებებს შეიცავს. უპირველეს ყოვლისა, მტკიცე პოლიტიკური მხარდაჭერა შენარჩუნებული უნდა იქნეს კანონების მიღების შემდეგ დიდი ხნის განმავლობაში. ამასთანავე, უნდა არსებობდეს შესაბამისი ნორმები, რომლებიც კანონების აღსრულებას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებს უნდა ჰქონდეთ ნება და უნარი, რომ განახორციელონ ახალი უფლებამოსილებანი და თვალყური ადევნონ კანონების აღსრულებას. აქედან გამომდინარე, ძალზე მნიშვნელოვანია პროფესიონალური, ეფექტიანი და სათანადოდ მომზადებული სამოქალაქო სამსახურის შექმნა, რომელიც სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებელ აღჭურვილობასა და რესურსებს ფლობს. და ბოლოს, ახალი სამართლებრივი სტანდარტები საზოგადოებისათვის ცნობილი და მისაღები უნდა იყოს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ჰარმონიზაცია და სამართლებრივი დაახლოება არის არა ერთჯერადი აქტი, არამედ პროცესები, კანონმდებლობის მიღება კი მხოლოდ მათი დასაწყისია. ამ პროცესების საბოლოო განხორციელება, უპირველეს ყოვლისა, კანონის აღსრულებაზეა დამოკიდებული.



4  
პრინციპი


ქანონებულოგამ  
ეფექტიანად  
უნდა გარდაქმნას  
პოლიტიკა ქანონად

## ეკონომიკური კანონმდებლობა უწყვეტად უნდა გარდაქმნას პოლიტიკა კანონად

კანონები საზოგადოებაში სამართლებრივი და ეკონომიკური ურთიერთობების მოწესრიგების ინსტრუმენტებია. კანონები აგრეთვე უზრუნველყოფს პოლიტიკის განხორციელებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა უნდა გააკეთოს ან არ უნდა გააკეთოს ამა თუ იმ ჯგუფმა. აქედან გამომდინარე, კანონის შემქმნელმა შესაფერისი ენა უნდა შეარჩიოს, რათა პოლიტიკის მიზნები სამართლებრივ რეალობად აქციოს. გამოყენებული უნდა იქნეს სიტყვები, რომლებიც გზამკვლევად გამოდგება იმ სუბიექტებისათვის, რომლებსაც კანონისადმი მორჩილება, კანონის აღმინისტირება, ინტერპრეტირება და მის საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიღება ევალება. იმისათვის, რომ პროცესი წარმატებული იყოს, კანონის შემქმნელებს ესაჭიროებათ რეკომენდაციები მისი მიზნების თაობაზე, ასევე კანონის შემუშავებისათვის აუცილებელი უნარ-ჩვევები, რათა იგი თავდაპირველ ჩანაფიქრს შეესაბამებოდეს.

არსებობს ორი განსხვავებული მოსაზრება კანონის შემქმნელის როლის შესახებ. ზოგიერთი ექსპერტი ფიქრობს, რომ კანონის შემუშავება ძირითადად ტექნიკური სამუშაოა და პოლიტიკის სამართლებრივ დოკუმენტად გარდაქმნას გულისხმობს. თუმცა უფრო გავრცელებულია მოსაზრება, რომ კანონის შემქმნელი აქტიურ როლს ასრულებს იმგვარი მითითებების წერილობით ჩამოყალიბებაში, რომლებიც სპეციფიკური ხასიათისაა, სამართლებრივი თვალსაზრისით სავალდებულოა და პოლიტიკის მიზნების განხორციელებას უზრუნველყოფს. ასეთი მითითებები ადგენს დაშვებული ან/და აკრძალული ქცევის პარამეტრებს მათთვის, ვისზედაც ისინი ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, ზუსტი და ეფექტიანი კანონშემოქმედება უნდა ეფუძნებოდეს მკაფიო მითითებებს პოლიტიკის ამოცანებისა და კანონის კონკრეტული მიზნების შესახებ. კანონის შემქმნელს არ შეუძლია ეფექ-





ტიანი კანონის დანერა, რომელიც დასახულ მიზნებს ემსახურება, თუ არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილებები პოლიტიკის თაობაზე და არ იქნა შემოთავაზებული შესაბამისი მითითებები. ასეთ შემთხვევაში სავარაუდოა, რომ კანონის მიღებიდან ცოტა ხნის შემდეგ პრობლემები წარმოიშობა.

ზოგიერთ სამართლებრივ სისტემაში, განსაკუთრებით იქ, სადაც კონტინენტურ სამართალზე დაფუძნებული მიდგომა გამოიყენება, კანონები პოლიტიკური განაცხადის როლს ასრულებს, ხოლო დეტალები ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მომზადებულ და აღსრულებულ ნორმებში აისახება. თუმცა ამგვარი მიდგომის წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ხელენიფებათ ამ ორგანოებს ნორმების სათანადო დონეზე შემუშავება და ეფექტიანად განხორციელება და ჰყავთ თუ არა მათ კარგად მომზადებული პროფესიონალი თანამშრომლები. შესაძლებელია, დეკლარაციული ხასიათის კანონები ასეთი ადმინისტრაციული აპარატის გარეშე ეფექტიანად ვერ აღსრულდეს.

იმ ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული ინსტიტუტები ჯერაც ვითარდება და სათანადო შესაძლებლობები არ გააჩნია, კანონში ფართო დისკრეციის დაშვება არასასურველ შედეგებს გამოიღებს. ამ შემთხვევაში კანონის შემქმნელის განზრახვა შეიძლება ვერ განხორციელდეს. მეტიც, ნორმები რომლებიც კანონის აღსრულებას უზრუნველყოფს, შეიძლება არასრულყოფილი იყოს. და ბოლოს, დისკრეცია ზედმეტ უფლებამოსილებას ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც შეიძლება არ არიან მზად, რომ ამ უფლებამოსილებას პასუხისმგებლობით მოეკიდონ. შედეგად მივიღებთ ისეთ შეუფერებელ პრაქტიკას, როგორცაა მანიპულაცია, არათანამიმდევრული და შერჩევითი აღსრულება და კორუფცია. აქედან გამომდინარე, უმჯობესია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც სამართლებრივი სისტემის რეფორმა მიმდინარეობს, ზუსტად განისაზღვროს კანონებისა და ნორმების ფარდობითი ფუნქცია, ხოლო კანონებში დეტალურად აისახოს პოლიტიკის მიზნებიდან გამომდინარე ამოცანები და მათი გადაჭრის გზები.

იმისათვის, რომ პოლიტიკის კანონად გარდაქმნა ეფექტიანად განხორციელდეს, კანონმდებლობის მხარდამჭერებმა უნდა იცოდნენ გამართული კანონშემოქმედების რამდენიმე საკვანძო წინაპირობა. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, საჭიროა მათ:

- მკაფიოდ განსაზღვრონ პრობლემა და საქმეში მთავრობის ჩარევის მიზეზები;

- განსაზღვრონ, რეალურად რისი მიღწევა შეიძლება დროის მოცემულ მონაკვეთში;
- სრულად ჩამოაყალიბონ პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები;
- უზრუნველყონ, რომ კანონის შემქმნელებს მიეწოდოთ ინფორმაცია პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების შესახებ, სასურველია წერილობით, რათა მათ ჰქონდეთ მკაფიო სახელმძღვანელო დოკუმენტი და ინსტრუქცია იმის თაობაზე, თუ რა შედეგი უნდა გამოიღოს კანონმა და რა გზით უნდა განხორციელდეს იგი;
- უზრუნველყონ, რომ კანონის შემქმნელებს ჰქონდეთ ტექნიკური უნარ-ჩვევები, ინფორმაცია, ტექნიკური საშუალებები მონყობილობა და რესურსები. ეს საჭიროა იმისათვის, რომ პოლიტიკა გარდაიქმნას ისეთ სამართლებრივ ტექსტად, რომელიც მის განხორციელებას შეუწყობს ხელს;
- კანონის შემქმნელებს საკმარისი დრო მისცენ სამუშაოდ;
- დაანესონ კანონპროექტების განხილვის მექანიზმები და კრიტიკიუმები, რათა ისინი პოლიტიკის მიზნებსა და ამოცანებს ემსახურებოდეს;
- ხელი შეუწყონ კანონშემოქმედებით პროცესში მონაწილე სამთავრობო ინსტიტუტებს შორის კომუნიკაციასა და პროფესიული ცოდნის გაზიარებას მოცემულ საკითხებთან დაკავშირებით;
- უზრუნველყონ კანონპროექტების გარე განხილვა, რადგან ეს არის პრაქტიკული შედეგების ფართო ანალიზისა და პოლიტიკის განხორციელების შეფასების ყველაზე ეფექტიანი მეთოდი (იხილეთ მეექვსე პრინციპი).

სასურველია, რომ აღნიშნული პრინციპები ოფიციალურად აისახოს იმ ძირითად დოკუმენტებში, რომლებიც კანონშემოქმედებით პროცესს და კანონმდებლობის ფორმასა და შინაარსს არეგულირებს. საქართველოში ასეთი დოკუმენტებია პარლამენტის რეგლამენტი და კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“.

ზოგიერთ სამართლებრივ სისტემაში, განსაკუთრებით იქ, სადაც ანგლოსაქსურ ტრადიციას მისდევენ, კანონპროექტებთან ერთად საკანონმდებლო განზრახვის ფორმალური განაცხადიც მზადდება. იმ ქვეყნებში, სადაც კონტინენტური სამართალი მოქმედებს და სამინისტროების თანამდებობის პირებს ევალებათ როგორც პოლიტიკის განხორციელება, ისე

კანონპროექტების შემუშავება, პროფესიული ცოდნა უფრო ცენტრალიზებულია და შეიძლება ორივე ფუნქციის ერთდროულად შესრულება. სასურველია, რომ იმ ქვეყნებში, რომლებიც საკუთარი სამართლებრივი სისტემის რეფორმას ახორციელებენ ან საკანონმდებლო სამუშაო ჯგუფების მომსახურებით სარგებლობენ, მომზადდეს საკანონმდებლო განზრახვის ოფიციალური წერილობითი განაცხადი, მემორანდუმი ან განმარტებითი ბარათი. ამგვარი დოკუმენტი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- უნდა განსაზღვრავდეს პოლიტიკის მიზნებსა და ამოცანებს, რომლებიც კანონის ინიციატორების მიერ არის ჩამოყალიბებული, აგრეთვე მთავრობის მოქმედების მიზეზებს;
- უნდა მიუთითებდეს სავარაუდო შედეგებს;
- უნდა ადგენდეს შედეგების მიღწევის ვადებს;
- უნდა განმარტავდეს, რატომ შეირჩა ეს შედეგები და რას ემყარება მათი იერარქია;
- უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად მკაფიო, ზუსტი, ლაკონური და სრული;
- უნდა იყოს დეტალური, რათა კანონის შემქმნელებს თავისი სამუშაოს შესრულების საშუალება მიეცეთ;
- არ უნდა ანიჭებდეს რაიმე უფლებას, არ უნდა კრძალავდეს რაიმე ქმედებას და არ უნდა ანებსებდეს კანონს რაიმე სხვა ფორმით.

მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ მემორანდუმი ან განმარტებითი ბარათი არის არა თვითმიზანი, არამედ კანონშემოქმედებითი პროცესის გზამკვლევი. აქედან გამომდინარე, უნდა არსებობდეს მექანიზმები ან გზები იმ შეკითხვების განსახილველად, რომლებიც კანონშემოქმედებით პროცესში წარმოიშობა და მემორანდუმს ან განმარტებით ბარათს ეხება. ამისთვის შეიძლება გაიმართოს შეხვედრები ან გაიგზავნოს თხოვნა დაზუსტების ან დამატებითი ინფორმაციის მიწოდების თაობაზე.

საკანონმდებლო განზრახვის განაცხადი (შემოკლებული ფორმით) ზოგჯერ კანონებში შეაქვთ, როგორც წესი, პრეამბულის სახით. ამის მსგავსად, კონვენციები ხშირად იწყება წინადადებით, რომლის პირველი სიტყვაა „ვინაიდან“. ეს არის სასარგებლო სისტემა, რომელიც საშუალებას იძლევა განმარტოს არსებული ფონი და კანონის მიზნები, ან მიენოდოს გზავნილი

მათ, ვინც კანონის ადმინისტრირება უნდა განახორციელოს და მის საფუძველზე გადაწყვეტილებები უნდა მიიღოს. თუმცა ასეთი განაცხადი გერმანიაში სოდეშ შეცვლის კანონის ძირითადი ნაწილის ყოვლისმომცველ ტექსტს.

ენობრივმა სირთულეებმა შეიძლება პრობლემები შეუქმნას კანონების შემუშავებაში ჩართულ პირებსა და სამუშაო ჯგუფებს. მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს ერთზე მეტი სამუშაო ენა, სამართლებრივი სისტემა, იურიდიული ტერმინოლოგია და სამართლის სპეციალისტთა საქმიანობა კი ერთ-ერთ ენას არის მორგებული, მაშინაც კი, როცა იგი ოფიციალური არ არის. შედეგად, საჭირო ხდება კანონების თარგმნა, რაც, როგორც ნესი, მას შემდეგ ხორციელდება, რაც კანონები ერთ-ერთ ენაზე დაინერება. წარმოიშობა პრობლემები თარგმანის სიზუსტესთან დაკავშირებით და ოფიციალური თარგმანის მომზადება ფერხდება. ამიტომ აუცილებელია ასეთი საკითხების გულდასმით შესწავლა და წინასწარ მოგვარება. ამ მხრივ კანადის გამოცდილება საკმაოდ უჩვეულოა და აღნიშნავს იმსახურებს: აქ მთელი კანონშემოქმედებითი პროცესი ერთდროულად ორ ოფიციალურ ენაზე, ინგლისურად და ფრანგულად, მიმდინარეობს და თითოეულ ენაზე მომუშავე გამოცდილი ექსპერტები საკვანძო საქმიანობას ფაქტობრივად გვერდიგვერდ ეწევიან.

და ბოლოს, მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ რა სტადიაზე უნდა მონაწილეობდნენ კანონშემოქმედებით პროცესში კანონის შემქმნელნი. ზოგიერთ ქვეყანაში ისინი ადრეულ ეტაპზე ებმებიან პროცესში და კანონის ინიციატორებსა და მხარდამჭერებს რჩევენს აძლევენ იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა იქნეს ფორმულირებული კანონი, რათა დასახული ამოცანები გადაიჭრას, აგრეთვე რა უნდა ჩაინეროს საკანონმდებლო განზრახვის განაცხადში. სხვა ქვეყნებში კანონის შემქმნელებს უბრალოდ მითითებებს აძლევენ და მოელიან, რომ ისინი თავად შეასრულებენ სამუშაოს. პროცესის ადრეულ ეტაპზე კანონის შემქმნელთა მონაწილეობის უპირატესობები აშკარაა, მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ ისინი პოლიტიკის ამოცანებისა და საკანონმდებლო განზრახვის მკაფიო განაცხადით უნდა ხელმძღვანელობდნენ. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეძლებენ კანონის შემქმნელნი, რომ ეფექტიანად მიანოდონ გზავნილი მათ, ვისაც კანონისადმი მორჩილება, კანონის აღსრულება, ადმინისტრირება, ინტერპრეტირება და მის საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიღება ევალება.

საქართველოში მცირე დროში მრავალი კანონის მიღებამ პოლიტიკის ანალიზისა და განხორციელების პროცესი გაართულა. მაგალითად, 2004



ნლის დეკემბრის რიგგარეშე სესიაზე პარლამენტმა 107 კანონი მიიღო, მათ შორის, კანონი „საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“. გარდა ამისა, კანონების ხშირი შესწორება შიდა შეუსაბამობების ტენდენციას ქმნის, რაც პოლიტიკის ამოცანების გადაჭრას აძნელებს. მაგალითად, კონსტიტუცია 2004-2005 წლებში ხუთჯერ შეიცვალა. სამინისტროების თანამდებობის პირთა ორმაგმა როლმა, რაც როგორც პოლიტიკის, ისე კანონპროექტების შემუშავებას გულისხმობს, შეიძლება ხელი შეუწყოს პროცესის უწყვეტობის დამკვიდრებას, რაც ყოველთვის არ არის უზრუნველყოფილი იმ შემთხვევებში, როდესაც კანონპროექტებს სპეციალისტი ქმნის პოლიტიკის შემუშავებით დაკავებულ პირთაგან მიღებულ მითითებების საფუძველზე. თუმცა ამგვარი პრაქტიკა პრობლემებს წარმოშობს კანონშემოქმედების მონიტორინგისა და ხარისხის კონტროლის თვალსაზრისით და შესაძლოა პროცესის გამჭვირვალობაც შემცირდეს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრებს, კომიტეტებს, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს და არანაკლებ 30 000 ამომრჩევლისაგან შემდგარ ჯგუფს. პარლამენტის რეგლამენტი ასევე ადგენს საკანონმდებლო პროცესის პარამეტრებს. პარლამენტის ბიუროსთვის წარდგენის შემდეგ კანონპროექტები გადაეცემა შესაბამის კომიტეტებს და საბოლოოდ მუშავდება. კანონპროექტები ძირითადად კომიტეტებში განიხილება, ხოლო შემდეგ პარლამენტის სესიაზე, სადაც შესაძლებელია მათში ცვლილებების შეტანა; ბოლოს კანონპროექტებს კენჭი ეყრება.

ამ პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინფორმაცია პოლიტიკის ამოცანების შესახებ. კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი არ აკონკრეტებს, თუ როგორ უნდა შემუშავდეს პოლიტიკა და როგორ უნდა გარდაიქმნას კანონად. ეს საკითხები მოკლედ არის განხილული კანონში „წინამართლიანი აქტების შესახებ“, კერძოდ, იმ დებულებაში, რომელიც განმარტებით ბარათს შეეხება. 30-ე მუხლის თანახმად, განმარტებითი ბარათი უნდა შეიცავდეს ახალი კანონმდებლობის მიღების მოტივაციას. ეს პოლიტიკის შესახებ განაცხადის საფუძველია. გარდა ამისა, 31-ე მუხლის მიხედვით, კანონის პრეამბულაში შეიძლება ახსნილი იყოს მისი დანიშნულება და პრინციპები, რომლებსაც ის ეფუძნება.

მოუხედავად ზემოაღნიშნული მოთხოვნებისა და ვალდებულებებისა, პოლიტიკის ანალიზი, როგორც წესი, სრული მასშტაბით არ ხდება და



სათანადოდ დასაბუთებული არ არის. ზოგადად რომ ვთქვათ, ამ სამუშაოს განხორციელება, უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებლობის ინიციატორს ან მხარდამჭერს ეკისრება. თუმცა ისეთმა პრაქტიკულმა ფაქტორებმა, როგორცაა მჭიდრო საკანონმდებლო კალენდარი და შეზღუდული რესურსები, შეიძლება ხელი შეუშალოს ამ მოვალეობის შესრულებას; პოლიტიკური მოსაზრებებიც ხშირად ახდენს გავლენას აღნიშნულ პროცესზე. მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ საკითხისათვის დამატებითი დროის დათმობა და კანონების მიღებამდე პროცესში საჭირო რესურსების ჩართვა გრძელვადიან პერიოდში ძალზე მომგებიანი ინვესტიციაა. ასეთ შემთხვევაში უფრო დიდია ალბათობა იმისა, რომ კანონები დასახულ მიზანს მიიღწევს და პოზიტიურ შედეგებს გამოიღებს. გარდა ამისა, გაცილებით იოლია ისეთი კანონების აღსრულება, რომლებიც მართებული პოლიტიკის განხორციელებას ემსახურება. ასეთი კანონები ხშირ შესწორებას არ საჭიროებს, რის შედეგადაც დრო და რესურსები იზოგება.

საბოლოო ჯამში, პარლამენტი პასუხისმგებელია იმისთვის, რომ კანონმდებლობის ინიციატორებს პოლიტიკის სერიოზული გაანალიზება და შინაარსიანი პოლიტიკური განაცხადის მომზადება დაავალოს, რაც ზედამხედველობის პროცესის ნაწილია. ამ მხრივ განხილვას იმსახურებს ერთგვაროვანი და სავალდებულო პროცედურის დამკვიდრების საკითხი. ამ გზით შესაძლებელი გახდება, რომ პოლიტიკის ანალიზმა და პოლიტიკურმა განაცხადმა დამხმარე როლი შეასრულოს ისეთი კანონმდებლობის შემუშავებასა და მიღებაში, რომელიც უფრო ეფექტიანად გარდაქმნის პოლიტიკას კანონად.

# 5

პრინციპი

კანონებზე ლოცვა  
პრაქტიკული და  
ეფექტიანი  
უნდა იყოს

## მესამე პრინციპი: კანონმდებლობა პრაქტიკული და ეფექტიანი უნდა იყოს

სისტემაში, რომელიც კანონის უზენაესობას ეფუძნება და რომელშიც გამჭვირვალე ინსტიტუტები დადგენილ პრინციპებს მიუკერძოებლად ახორციელებენ, კანონები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეთა ცხოვრებაში. კანონები რეალურად ხელმისაწვდომია მათთვის, ვინც მათ უნდა ემორჩილებოდეს. გარდა ამისა, კანონებს სერიოზულად აღიქვამენ ისინი, ვისაც მათი აღსრულება და მათ საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიღება ევალება. როდესაც კანონები არ არის პრაქტიკული და ეფექტიანი, მათ პატივს ნაკლებად სცემენ, რთულია მათი ადმინისტრირება და მათ საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიღება. თუკი ყველაზე უფრო ცუდ შესაძლო ვარიანტს განვიხილავთ, შეიქმნება შთაბეჭდილება, რომ კანონები მხოლოდ რჩეულთა მცირე რაოდენობას ეხება ან მხოლოდ ქალაქებზე არსებობს.

კანონების ეფექტიანობა მცირდება, როდესაც ისინი სრულად არ ითვალისწინებს:

- დაფინანსებაში არსებულ შეზღუდვებს, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მათ განხორციელებას ან შეაფერხოს იგი;
- არასაკმარის ადმინისტრაციულ რესურსებს, რაც ართულებს მათ განხორციელებას;
- მათ გავლენას სამიზნე ჯგუფების ფინანსურ მდგომარეობაზე და სახელმწიფო ბიუჯეტზე;
- სირთულეებს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას, როდესაც სასამართლოები გამოიტანენ გადაწყვეტილებებს მათ საფუძველზე, აგრეთვე სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების დროს.

მიზნების სრულად მიღწევა შეუძლებელია, თუ არ არსებობს საკმარისი





ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსები კანონების განხორციელებისათვის. ამგვარი მცდელობა საპირისპირო შედეგს გამოიღებს და შეზღუდული საკანონმდებლო რესურსების ფლანგვას გულისხმობს. მეტიც, როდესაც ვერ ხერხდება კანონების სათანადოდ აღსრულება, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საკანონმდებლო პროცესი ქვეყნის ინტერესებს არ ემსახურება. ეს იწვევს სამართლებრივი რეფორმის დისკრედიტაციას და წარმოშობს სამთავრობო ინსტიტუტებისადმი ცინიკურ დამოკიდებულებას.

ხშირად კანონის აღსრულების პროცესში აღმოჩნდება, რომ ის მოთხოვნებსა და მოლოდინს არ შეესაბამება. ეს ნაწილობრივ იმით არის განპირობებული, თუ როგორ დაინერა კანონი. იმისათვის, რომ კანონი პრაქტიკული და ეფექტიანი იყოს, ის უნდა ითვალისწინებდეს გამართული კაონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შექმნასთან დაკავშირებულ სირთულეებს და რეალურ ვითარებას. თუ სამინისტროს ან დეპარტამენტს არ ჰყავს კანონის განხორციელებისათვის სათანადოდ მომზადებული შტატი და არ აქვს შესაბამისი რესურსები, ან თუ არ არსებობს კანონის განხორციელების სურვილი, რადგან მისი მიღება საერთაშორისო ვალდებულებებით არის ნაკარნახევი და ის დამკვიდრებულ ადგილობრივ პრაქტიკას ეწინააღმდეგება, ეს გარემოებები კანონის შემქმნელებმა უნდა გაითვალისწინონ.

შესაძლებელია გადაიდგას რამდენიმე ნაბიჯი, რათა კანონები უფრო პრაქტიკული და ეფექტიანი იყოს:

- სხვადასხვა ინსტიტუტებში მომუშავე კანონპროექტების შემქმნელებმა უნდა შეიძინონ პროფესიული ცოდნა, რომელიც მათ კანონპროექტების ფინანსური მოთხოვნებისა და შედეგების, აგრეთვე მათი ადმინისტრირების მეთოდების გაანალიზების საშუალებას მისცემს;
- საჭიროა ამ ცოდნის გაზიარება რესურსების განვითარებისაკენ მიმართული ერთობლივი საქმიანობის მეშვეობით;
- მომზადებული და გამოყენებული უნდა იქნეს პრაქტიკული და პროცედურული სახელმძღვანელო პრინციპები;
- საჭიროა ანალიტიკური მეთოდოლოგიის საფუძველზე შექმნილი ფორმებისა და კითხვარების რეგულარულად გამოყენება;
- პარლამენტის წევრებისა და მთავრობის თანამდებობის პირების ერთობლივი ძალისხმევით უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს დაფინანსებასთან და ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული საკითხებისა და ექსპერტთა მოსაზრებების გათვალისწინება კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში.



კანონმდებლობის შედეგების განსაზღვრის ერთ-ერთი ძირითადი მეთოდი ნიზშია მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი. მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი შეიძლება განიმარტოს, როგორც სისტემატური ძალისხმევა კანონმდებლობის სავარაუდო შედეგების წინასწარ დასადგენად. მისი მთავარი მიზანი ის არის, რომ ხელი შეუწყოს კანონების შემქმნელებსა და კანონმდებლებს პოლიტიკის ამოცანების გადაჭრის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებებისა და მექანიზმების შერჩევაში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი არის მეთოდი, რომელიც გადანყვეტილების მიღების პროცესში გამოიყენება და საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემუშავებაში ჩართულ პირებს, კანონების შემქმნელებსა და კანონმდებლებს, განსაზღვრონ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური მიზნების მიღწევის საუკეთესო გზა.

მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი თავდაპირველად ეკონომეტრიკულ პროგნოზირებას ეფუძნებოდა და გამოიყენებოდა კანონმდებლობის მოგებისა და დანახარჯების, ასევე სხვადასხვა სოციალურ ფაქტორებზე მისი შედარებითი გავლენის დასადგენად, თანდათანობით კი საკითხები გაცილებით ფართო სპექტრზე გავრცელდა. ამჟამად სასურველია და ხშირად სავალდებულოც იმის განხილვა, თუ რა გავლენას მოახდენს შემოთავაზებული კანონმდებლობა საზოგადოებაზე, ეკონომიკაზე, სახელმწიფო ბიუჯეტზე, სხვადასხვა ორგანიზაციებსა და ინდივიდებზე, ადმინისტრაციულ და აღმასრულებელ ორგანოებზე, სასამართლოებზე, გარემოზე, ადამიანის უფლებებზე, საერთაშორისო ვალდებულებებზე, არსებულ კანონებსა და ნორმებზე. აუცილებელია როგორც მოკლევადიანი, ისე გრძელვადიანი შედეგების განსაზღვრა და შეფასება. ნათელია, რომ ასეთი სამუშაოს შესასრულებლად კანონების შემქმნელებსა და ზედამხედველობის პროცესში მონაწილე ანალიტიკოსებს ზუსტი ცოდნა და მეთოდები სჭირდებათ.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ შეადგინა საკონტროლო კითხვების სია კანონმდებლობის ეფექტიანობის შესაფასებლად. ათი საკვანძო კითხვა ასეთია:

1. არის თუ არა პრობლემა სწორად განსაზღვრული?
2. არის თუ არა მთავრობის მოქმედება გამართლებული?
3. არის თუ არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი მთავრობის მოქმედების საუკეთესო ფორმა?



4. არსებობს თუ არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის სამართლებრივი საფუძველი?
5. რა დონეზე (ან დონეებზე) არის საჭირო მთავრობის მოქმედება?
6. ამართლებს თუ არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შედეგად მიღებული სარგებელი განუვლ ხარჯებს?
7. არის თუ არა გამჭვირვალე შედეგების განაწილება საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებზე?
8. არის თუ არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი მკაფიო, თანამიმდევრული, გასაგები და ხელმისაწვდომი მომხმარებელთათვის?
9. ჰქონდა თუ არა ყველა დაინტერესებულ მხარეს საკუთარი მოსაზრების წარმოდგენის შესაძლებლობა?
10. როგორ იქნება უზრუნველყოფილი კანონმდებლობის დაცვა?

უმჯობესია, მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი განხილულ იქნეს ზოგად კონტექსტში, როგორც უფრო დიდი პროცესის (საკანონმდებლო აქტების გულდასმით განხილვის) ერთ-ერთი მექანიზმი. ეს პროცესი შეიძლება ეფუძნებოდეს დადგენილებებს, სახელმძღვანელო პრინციპებს, სამუშაო გეგმებს და საორგანიზაციო სქემებს, რომელთა თანახმად პროცესის ძირითად მონაწილეთა დღის წესრიგში დგას მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი და მასთან დაკავშირებული საქმიანობა კანონმდებლობის შეფასების დარგში. ინსტიტუციურ სქემებში უნდა აისახოს ის, თუ რა ტიპის სამუშაო სრულდება და ვინ ასრულებს მას. რადგან პროცესში რამდენიმე ძირითადი ინსტიტუტი და სუბიექტი (მათ შორის, მთავრობა, სამინისტროები, პარლამენტი, პრეზიდენტის აპარატი და მათი იურიდიული დეპარტამენტები) მონაწილეობს, მნიშვნელოვანია კომუნიკაციის არხებისა და კონსენსუსის მექანიზმების არსებობა. შესაძლოა ოპტიმალური ვარიანტი იყოს ის, თუ თითოეულ ამ ინსტიტუტს კანონმდებლობის ანალიზის გარკვეული პოტენციალი ექნება. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ სამუშაოს დუბლირებამ შეიძლება ხარჯები და ეფექტიანობის დაქვეითება გამოიწვიოს.

იდეალური შემთხვევა რომ წარმოვიდგინოთ, უნდა არსებობდეს მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის ოფიციალური და დასაბუთებული სტრატეგია. ასეთი სტრატეგიის საკვანძო ელემენტებია:

- მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტების დადგენა;

- საკმარისი (ფინანსური და ადმინისტრაციული) რესურსების გამოყოფა;
- შესაფერისი ანალიზური სტანდარტების შექმნა ან იმ სტანდარტების გამოყენება, რომლებიც სხვა სამართლებრივ სისტემებში წარმატებით იქნა აპრობირებული;
- კანონმდებლობის იმ ტიპების განსაზღვრა, რომლებიც მარეგულირებელი გავლენის ანალიზს საჭიროებს;
- მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის დაკავშირება როგორც პოლიტიკის შემუშავებასთან, ისე კანონმდებლობის მომზადებასთან;
- შესაფერისი პროცედურებისა და კრიტერიუმების შემუშავება, რომლებიც პოლიტიკის შემუშავებისა და კანონმდებლობის მომზადების სხვადასხვა ეტაპებზე იქნება გამოყენებული;
- შესაფერისი დროისა და დროის ინტერვალების განსაზღვრა მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის სწორად განხორციელებისათვის;
- კომუნიკაციისა და ინფორმაციის გაცვლის პროცედურების შექმნა, რათა მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის შედეგები ხელმისაწვდომი იყოს ყველასთვის, ვისაც მათი გაცნობის უფლება აქვს;
- მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის ოპტიმალურად გამოყენების უზრუნველყოფა;
- ხარისხის კონტროლის, მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების შექმნა და გამომხაურებების შესწავლა, რათა შესაძლებელი გახდეს ცვლილებების განხორციელება იმ შემთხვევაში, თუ მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი დაწესებულ სტანდარტებს არ შეესაბამება ან საჭირო ადამიანებამდე დროულად არ აღწევს.

ყველაზე მნიშვნელოვანი და სასარგებლო ნაბიჯი იქნება მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი, კანონპროექტებზე თანდართული მემორანდუმის, ან განმარტებითი ბარათის სავალდებულო კომპონენტად იქცევა. შემდგომში ის უნდა მიენოდოს ყველა სუბიექტს, რომელიც კანონმდებლობის შემუშავებისა და ზედამხედველობის პროცესში მონაწილეობს.

კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და პარლამენტის რეგლამენტი მოითხოვს, რომ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი შეიცავდეს მოსალოდნელი საფინანსო-ეკონომიკური შედეგების შეფასებას. პრაქტიკაში, როგორც წესი, სერიოზული ანალიზი არ ხორციელდება და განმარტებით ბარათში მხოლოდ ზოგადი ხასიათის განაცხადია მოცემული. ამის გამო



ბოლო 10 წელიწადში მიღებულ მრავალ კანონს გაუთვალისწინებელი ეკონომიკური და საბიუჯეტო შედეგები მოჰყვა. კანონმდებლობის დარღვებული მიღებისა და შეზღუდული რესურსების გამო ვერ ხერხდება არსებული ვითარების შეცვლა.

პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტსა და აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს გააზრებული აქვთ მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის მნიშვნელობა (როგორც იმ ინსტიტუტებისათვის, რომლებიც ახალ კანონმდებლობას ქმნიან, ისე მათთვის, ვისაც მისი მიღება ევალება) და პროცესის გასაუმჯობესებლად სათანადო ზომებს მიმართავენ. ეს ძალისხმევა უნდა შეერწყას იმ პროცედურებს, რომლებიც ადგილობრივ და საერთაშორისო მოთხოვნებთან კანონმდებლობის შესაბამისობას (ზემოთ განხილული მეორე და მესამე პრინციპები) და პროფესიონალ იურისტთა პოტენციალის ზრდას (ქვემოთ აღწერილი მეშვიდე პრინციპი) ემსახურება. ისევე, როგორც პოლიტიკის კანონად ეფექტიანი გარდაქმნა (ზემოხსენებული მეოთხე პრინციპი), მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის განხორციელებაც პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რადგან კანონმდებლობის შეფასება და მიღება მას ევალება.

მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის განხორციელების დროც პრობლემურია საქართველოში. მაგალითად, 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისას ნათელი გახდა, რომ პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი განრიგი არარეალური და არაპრაქტიკული იყო, რის შედეგადაც საჭირო გახდა რეგლამენტში ცვლილების მომზადება. რეგლამენტის ზოგიერთი სხვა ასპექტი ასევე არაეფექტიანი აღმოჩნდა. კომიტეტის სხდომების გამცდენ პარლამენტის წევრთა მიმართ ფინანსური სასჯელის გამოყენების საკითხი იშვიათად განიხილება, მიუხედავად იმისა, რომ ეკორუმის უზრუნველყოფა მუდმივი პრობლემაა; მოთხოვნა, რომ პარლამენტის ორი წევრი მუდმივად უნდა იმყოფებოდეს პარლამენტის მისაღებში ამომრჩევლებთან შესახვედრად, არ სრულდება. აქედან გამომდინარე, საჭიროა შემდგომი ძალისხმევა, რათა კანონმდებლობა უფრო პრაქტიკული და ეფექტიანი გახდეს და მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი გაუმჯობესდეს.

მიუხედავად მარეგულირებელი გავლენის ანალიზის ზემოაღნიშნული უპირატესობებისა და საქართველოში ამ პროცესის ინსტიტუციონალიზების მნიშვნელობისა, ბუნებრივია გარკვეული სკეპტიციზმის არსებობაც. უპირველეს ყოვლისა, კანონების შედეგების განჭვრეტა დამოკიდებულია ზუსტ ვარაუდებზე დამყარებული ფაქტობრივი წინამძღვრების შემუშავე-



ბაზე და მათ შემდგომ გამოყენებაზე პროგნოზებისა და დასკვნებისათვის, ეს განსაკუთრებით რთულია, როდესაც საქმე კანონმდებლობის ფინანსურ შედეგებს ეხება. ამასთანავე, სამყარო მუდმივად მოძრაობს და ძალიან ძნელია, თუ არა შეუძლებელი, რომ გარემოებათა ცვლილება (ახალი ტექნოლოგიები, ბუნების მოვლენები და ა.შ.) განვჭვრიტოთ. გარდა ამისა, მას შემდეგ, რაც კანონმდებლები თავიანთ საქმიანობას დაასრულებენ, სამიზნე ჯგუფები საკუთარ რესურსებსა და ენერჯიას იმ კუთხით მიმართავენ, რომ სისტემაში ნაპრალები აღმოაჩინონ და ამ სისტემით თავის სასარგებლოდ მანიპულირება შეძლონ. ყოველი ახალი საგადასახადო კანონით საგადასახადო სამართლის სპეციალისტებს შესაძლებლობა ეძლევათ, რომ თავიანთ კლიენტებს საგადასახადო დანახარჯების შემცირების საშუალება მისცენ, ხოლო ყოველი ახალი სისხლის სამართლის კანონი უბიძგებს ქვეყანა დამნაშავეს, რომ საკუთარი მიზნის მიღწევის გზები ეძებოს. კანონების შემუშავებითა და მიღებით დაკავებული ადამიანებისაგან განსხვავებით, მათ, ვინც ამ კანონებთან ურთიერთობით ირჩენს თავს, ძალზე დიდი დრო აქვთ.

მიუხედავად ამისა, ზემოხსენებული სირთულეების გათვალისწინებითაც კი, მარეგულირებელი გავლენის ანალიზი აუცილებელია. კანონმდებლობის ფინანსური შედეგები სრულად უნდა იქნეს განხილული. ზოგიერთი საკითხის მოგვარება საკმაოდ სწრაფად შეიძლება. მაგალითად, იოლი დასადგენია, მოიპოვება თუ არა საკმარისი თანხები კანონმდებლობის აღსრულებისათვის და აუცილებელია თუ არა დამატებითი საბიუჯეტო სახსრები. ამრიგად, თუკი კანონი სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ სკოლებში მეტი მასწავლებლის დასაქმებას გულისხმობს, საჭირო იქნება დამატებითი თანხები მათი ხელფასებისათვის (თუ უკვე მომუშავე მასწავლებლების შრომის ანაზღაურება არ შემცირდება პროპორციულად ან არ მოიძებნება დანაზოგი სხვა წყაროდან). ასეთი კანონის მიღებამდე საჭიროა მისი ზუსტი „ფასის“ განხილვა.

იგივე შეიძლება ითქვას კანონების განხორციელებისათვის საჭირო ადმინისტრაციული რესურსების ანალიზის შესახებ. თუ კანონის სათანადო დონეზე აღსრულება დამატებითი შტატისა და მონყობილობის მოზიდვას ან თანამშრომლების დამატებით მომზადებას გულისხმობს, არასაკმარისი დაფინანსება სერიოზული დაბრკოლება იქნება. თუ ახალი კანონი ამა თუ იმ სააგენტოს ან დეპარტამენტის თანამშრომლებს ისეთ მოვალეობებს აკისრებს, რომლებიც არსებული პრაქტიკისაგან განსხვავდება, გასათვა-



ლისწინებელია მათი მომზადებისა და მათი საქმიანობის მონიტორინგის აუცილებლობა. მნიშვნელოვანია, რომ ეს საკითხები განხილულ იქნეს კანონის შემუშავების ყველაზე უფრო ადრეულ ეტაპზე, სასურველია პოლიტიკის ანალიზისას და საკანონმდებლო განზრახვის განაცხადის, მემორანდუმის ან განმარტებითი ბარათის მომზადებისას.

და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საქმე აქ აღწერილი ანალიზის განხორციელებას ეხება, ძალზე კომპეტენტური ადამიანების პოვნა შეიძლება არასამთავრობო ორგანიზაციებს და დამოუკიდებელ ინსტიტუტებში. ამრიგად, კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის ღიაობის უზრუნველყოფა შეექვეს პრინციპის შესაბამისად მნიშვნელოვანი ნაბიჯია კანონების პრაქტიკულობისა და ეფექტიანობის მიმართულებით.

# 6

**პრინციპი კანონებუ ლოგის  
შეგუშავების  
პროცესი ღია უნდა  
იყოს და  
კონსულტაციას  
უნდა მოიხაპდეს**




## მეექვსე პრინციპი: კანონმდებლობის შეფუთვების პროცესი ღია უნდა იყოს და კონსულტაციას უნდა მოიცავდეს

სამთავრობო პროცესებში მოქალაქეების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის საკვანძო ელემენტია. მეტიც, მათი მონაწილეობა ძალზე მნიშვნელოვანია დახვეწილი კანონების მისაღებად. მართალია, სხვადასხვა სამთავრობო ინსტიტუტებს შორის კონსულტაციის წარმოება სასარგებლო სანყისი ნაბიჯია, მაგრამ ვაკუუმში მომუშავე თანამდებობის პირები ეფექტიანი კანონების შემუშავებას ვერ შეძლებენ. მათ მოსაზრებათა გათვალისწინება, ვისაც ახალი კანონის მიხედვით ცხოვრება მოუწევთ, პოლიტიკის შემუშავების, შემოთავაზებული კანონების გაანალიზებისა და არასასურველი შედეგების თავიდან აცილების საუკეთესო გზაა. სპეციალისტებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც კონკრეტულ საკითხებზე მუშაობენ, აქვთ ჩინებული შესაძლებლობა, რომ თანამდებობის პირებსა და კანონის შემქმნელებს მათ მიღებამდე მიანოდონ რჩევები და ინფორმაცია საკითხთა ფართო სპექტრის შესახებ.

კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის ღიად წარმართვის რამდენიმე წინაპირობა არსებობს:

- არასამთავრობო სუბიექტებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ კანონ-შემოქმედებასთან დაკავშირებულ ისეთ ინფორმაციაზე, როგორიცაა დღის წესრიგი, კანონპროექტების შემუშავების განრიგი, პროცესში ჩაბმული ძირითადი მხარეები და ა.შ.;
- არასამთავრობო სუბიექტებს უნდა ჰქონდეთ კანონპროექტების ასლების დროულად მოპოვების საშუალება;
- არასამთავრობო სუბიექტებს უნდა ჰქონდეთ საშუალება, რომ კომუნიკაციის მდგრადი არხების მეშვეობით თანამდებობის პირებთან შინაარსიანი ურთიერთობა აწარმოონ და მათ შემოთავაზებული კანონების თაობაზე საკუთარი მოსაზრებები მიანოდონ;

- 
- უნდა არსებობდეს დადგენილი პროცედურები კონსულტაციის, კომენტარების წერილობით წარდგენის (არასამთავრობო სუბიექტების, კვლევითი ცენტრების, პარლამენტის გარეთ მოღვაწე პოლიტიკური პარტიების, საერთაშორისო ორგანიზაციების და სხვათა მიერ), ღია მოსმენებზე გამოსვლისა და სხვა მსგავსი ინტერაქტიული საქმიანობისათვის.


კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი არსებითად გამჭვირვალე, ღია და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს და სხვადასხვა სუბიექტების მონაწილეობის შესაძლებლობას უნდა ქმნიდეს. ამ მიზნების მისაღწევად არსებობს არაერთი მეთოდი, მათ შორის, ვებგვერდები და ელექტრონული კომუნიკაცია, საგამომცემლო საქმიანობა, კავშირი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით, თანამდებობის პირთა შეხვედრები ამომრჩევლებთან, აგრეთვე ღია და ინტერაქტიული საკანონმდებლო პროცედურები. სამუშაო ჯგუფებს, რომლებიც სუბიექტთა ფართო წრეს წარმოადგენენ, შეიძლება მიეცეთ კანონმდებლობის შემუშავებასა და ზედამხედველობასთან დაკავშირებული დავალებები. პარლამენტმა ამ პროცესში ძალზე მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულოს; პარლამენტის წევრები ვალდებული არიან შეინარჩუნონ კავშირი თავიანთი ამომრჩევლების მრავალფეროვან წრესთან და განსაზღვრონ შემოთავაზებული კანონმდებლობის გავლენა იმ ადამიანებზე, რომლებსაც ისინი წარმოადგენენ. გარდა ამისა, საუკუნეების განმავლობაში პარლამენტები ღია სამთავრობო პროცესების ძირითადი ადგილი იყო.

უნდა გვახსოვდეს, რომ კანონმდებლობის შემუშავების ღია პროცესი დროს, ენერჯიასა და გულმოდგინებას მოითხოვს. ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება ისეთი შთაბეჭდილება შეიქმნას, რომ უმჯობესია კანონები დახურულ გარემოში შემუშავდეს, სადაც კონსულტაცია უფრო ცოტა სუბიექტთან წარმოებს და კრიტიკაც არ გაისმის. თუმცა ამ შემთხვევაში მთავრობა არ მოქმედებს საჯაროობის პრინციპით. მეტიც, ასეთ პირობებში ეფექტიანი კანონების შექმნის ალბათობა მცირდება, რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია მოცემულ კონტექსტში. მართლაც, სავარაუდოა, რომ დახურული ან შეზღუდული პროცესის შედეგად მიღებული კანონმდებლობა ვერ მიაღწევს იმ მიზნებს, რომლებიც მისმა შემქმნელებმა დაისახეს. ამის მიზეზი კი ის არის, რომ მოსაზრებათა შინაარსიანი გაცვლა კანონის შემქმნელებსა და მათ შორის, ვინც ამ კანონით უნდა იცხოვროს (და ყველაზე მეტი იცის მოცემული საკითხის შესახებ), კანონის სამომავლო შედეგების ანალიზის საუკეთესო გზაა.



„ვარდების რევოლუციამ“ გააფართოვა კანონშემოქმედებით პროცესში გარეშე სუბიექტებისა და საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები. ნაწილობრივ ეს განპირობებულია მრავალი ახალი ლიდერის ახლო კავშირით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან. ამჟამინდელი ინიციატივები, რომლებიც პროცესის წინსვლას უწყობს ხელს, მოიცავს:

- **პარლამენტის ვებ-გვერდს.** ვებ-გვერდზე მოცემულია ინფორმაცია პარლამენტის სტრუქტურის, პარლამენტის ცალკეული წევრების, კომიტეტთა სხდომების ოქმების, სამუშაო დღის წესრიგის და ახალი კანონმდებლობის მხრივ არსებული მდგომარეობის შესახებ. გარდა ამისა, ვებ-გვერდი შეიცავს ინფორმაციას იმის თაობაზე, თუ სად შეიძლება კანონპროექტების გაცნობა, თუმცა რეალურად მათი მხოლოდ მცირე ნაწილია ხელმისაწვდომი და ეს პოტენციალი სრულად არ არის გამოყენებული;
- **ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპულ საკონსულტაციო ცენტრს.** ცენტრი ტექნიკურ დახმარებას სთავაზობს რამდენიმე სამინისტროს და პარლამენტს კანონპროექტებთან დაკავშირებით, აგრეთვე საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან კანონპროექტების შესაბამისობის საკითხში;
- **სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის ინიციატივას პარლამენტისათვის.** ინიციატივის მიზანია გამჭვირვალობის დამკვიდრება. ამისთვის გარეშე ექსპერტებს საშუალება ეძლევათ თავისი წვლილი შეიტანონ კანონპროექტების შემუშავებაში და ნარადგინონ წერილობითი კომენტარები საკომიტეტო სხდომებზე და მოსმენებზე;
- **ევროკავშირისა და გაეროს განვითარების პროგრამის ერთობლივ პროექტს.** პროექტი ხელს უწყობს პარლამენტის რეფორმირებას სხვადასხვა ორგანიზაციული და პრაქტიკული ნაბიჯების მეშვეობით და ქმნის საინფორმაციო ტექნოლოგიის სრულფასოვან სისტემას ახალშექმნილი კომპიუტერული მოწყობილობების გამოყენებით. ამგვარი საქმიანობა მიზნად ისახავს კავშირების განვითარებას პარლამენტსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის და გამჭვირვალობის დამკვიდრებას.



მონანიღობისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლების მიზნით ეროვნულ-დემოკრატიულმა ინსტიტუტმა წამოიწყო „საპარლამენტო ზედამხედველობის, პასუხისმგებლობისა და გამჭვირვალობის პროგრამა“. პროგრამა მოიცავს შეხვედრებს მუნიციპალიტეტებში, მრგვალ მაგიდებსა და კონფერენციებს, რომლებიც მნიშვნელოვან კანონპროექტებს ეთმობა. მაგალითად, 2004 წლის სექტემბერში გაიმართა სამი შეხვედრა ზოგადი განათლების შესახებ წარმოდგენილი კანონპროექტის თაობაზე. მსგავსი ინტერაქტიული და გამჭვირვალე ღონისძიებები გაიმართა საგადასახადო და საარჩევნო კოდექსებთან დაკავშირებით, რითაც საზოგადოებას საშუალება მიეცა მნიშვნელოვანი წვლილი შეეტანა კანონშემოქმედებით პროცესში. ამ ღონისძიებებში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა მონაწილეობამ და ფართო საზოგადოებისათვის მეტი ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობის შექმნამ დადებითი შედეგი გამოიღო.

ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი აგრეთვე აფინანსებს ყოველკვირეულ საპარლამენტო ელექტრონულ ბიულეტენს, რომელიც აბონენტებს სამშაბათობით ეგზავნება. ბიულეტენი შეიცავს ინფორმაციას ბოლო კვირის მოვლენებისა და ხმის მიცემის შედეგების შესახებ. ამასთანავე, ეროვნულმა დემოკრატიულმა ინსტიტუტმა წამოიწყო „საპარლამენტო სტაჟიორების პროგრამა“, რომელიც ხელს უწყობს კომიტეტებისა და პარლამენტის თავმჯდომარის აპარატის კვლევითი პოტენციალის ამაღლებას. სტაჟიორებს შეუძლიათ ისარგებლონ ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის საპარლამენტო ოფისის მომსახურებით, რომელიც აღჭურვილია კომპიუტერებითა და სწრაფი ინტერნეტით, რაც ზრდის მათ როლს ინფორმაციის დამუშავებისა და გავრცელების თვალსაზრისით.

ეს ინიციატივები ძალზე სასარგებლოა და მდგრადი განვითარების მნიშვნელოვან და ღირებულ პრეცედენტებს ქმნის. თუმცა ზომები, რომლებიც დროებითი და არაფორმალურია, ანდა დონორების მიერ არის დაფინანსებული, გრძელვადიან პერიოდში არასაკმარისია. აუცილებელია საკონსულტაციო მექანიზმების ინსტიტუციონალიზება და მათი სისტემატურად გამოყენება. საჭიროა, რომ მთავრობის, განსაკუთრებით კი პარლამენტის თანამდებობის პირებმა მოამზადონ და განახორციელონ კონკრეტული და რეგულარული პოლიტიკური ღონისძიებები და პროცედურები, რომლებიც კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის ღიაობას უზრუნველყოფს.

აქედან გამომდინარე, ზოგიერთი საკითხი დახვეწას საჭიროებს. სასარგებლო იქნება, თუკი:

- პარლამენტი მიიღებს ზომებს კანონმდებლობის შემუშავების ღია პროცედურების გამოყენების ფორმალიზებისა და სტანდარტიზებისათვის;



- ეს პროცედურები შესაძლებლობას მისცემს არასამთავრობო სუბიექტებს, რომ მუდმივად მიიღონ მონაწილეობა პოლიტიკის ანალიზის, კანონპროექტების განხილვის და მათი გადასინჯვის თაობაზე წინადადებების წარდგენის პროცესში;
- ეს პროცედურები კოდიფიცირებული იქნება პარლამენტის დოკუმენტებში (რეგლამენტში), ხოლო მანამდე პრაქტიკაში გამოიყენება იმ ზომით, რა ზომითაც ასახულია ამ დოკუმენტებში;
- მომზადდება და დამტკიცდება ამ პროცედურების ამოქმედების სტრატეგია;
- მომზადდება და პარლამენტის გარეთ მოღვაწე ძირითად სუბიექტებს შორის გავრცელდება სახელმძღვანელო დოკუმენტები და საინფორმაციო მასალები ამ პროცედურების თაობაზე;
- პარლამენტის აპარატის თანამშრომლები სრულად გაეცნობიან ამ სფეროში არსებულ მოთხოვნებს, შეიძინენ საჭირო უნარ-ჩვევებს და დაამყარებენ კონტაქტებს კანონმდებლობის შემუშავების ღია პროცედურების ამოქმედების უზრუნველსაყოფად;
- პარლამენტი შექმნის სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის მექანიზმებს;
- კოორდინირებული ძალისხმევით გავრცელდება ყოვლისმომცველი ინფორმაცია პარლამენტში წარმოებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შესახებ; ცნობა საკომიტეტო სხდომებისა და მოსმენების თაობაზე გავრცელდება სულ მცირე ერთი კვირით ადრე;
- კომუნიკაციის მრავალფეროვანი არხებით შესაძლებელი იქნება კანონპროექტების სრულად და დროულად შესწავლა (მაგალითად, ვებ-გვერდის მეშვეობით);
- საკმარისი დრო დაეთმობა პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას, საკანონმდებლო კალენდარი და კანონშემოქმედების ტემპი კი ამის გათვალისწინებით შეირჩევა, განსაკუთრებით – მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ინიციატივების შემთხვევაში;
- კერძო პირებს საშუალება ექნებათ დაესწრონ პროექტის განხილვას პარლამენტის სხდომათა დარბაზში საზოგადოებრივი გალერეის გამოყენებით;
- პარლამენტის აპარატის დეპარტამენტები უფრო მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ კანონმდებლობის შემუშავებისას სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის თვალსაზრისით;



- პარლამენტი გააფართოებს თავისი კონტაქტების გეოგრაფიულ არეალს და გამართავს ისეთ ღონისძიებებს, როგორიცაა ღია მოსმენები რეგიონებში, თბილისის გარეთ.

იმისათვის, რომ ეს დიალოგი უფრო შინაარსიანი იყოს, პარლამენტს პარტნიორები სჭირდება. ეს გულისხმობს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და გარეშე ექსპერტები რეგულარულად და სრულფასოვნად უნდა მონაწილეობდნენ კანონმდებლობის შემუშავებაში. ამ სუბიექტებმა უნდა შეიძინონ უნარი, რომ განსაზღვრონ საკანონმდებლო სტრატეგიები, განახორციელონ კანონების ანალიზი, მოამზადონ კონსტრუქციული კომენტარები, დაამყარონ კონტაქტები, წარადგინონ მოსაზრებები და კანონების შემქმნელებს მიუთითონ გზა ყველა სხვა მეთოდით. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და გარეშე ექსპერტები თანდათანობით მიეჩვევიან თავიანთ ახალ როლს. შემდგომში უნარჩვევების გაუმჯობესება და პროფესიონალიზმის ამაღლება მათ საშუალებას მისცემს, უფრო დიდი წვლილი შეიტანონ პოლიტიკის ანალიზისა და კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში.

აღნიშნული მოსაზრებები ძირითადად კანონებს ეხება, მაგრამ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, როგორცაა ბრძანებულებები და დადგენილებები, ასევე ღია კანონშემოქმედებითი პროცედურების მეშვეობით უნდა იქნეს მიღებული. ეს პროცედურები შეიძლება მოიცავდეს პროექტების გავრცელებას, შეტყობინებისა და კომენტირების მექანიზმებს და ღია შეხვედრებსაც კი. მრავალ ქვეყანაში დადგენილებების პროექტები ავტომატურად ექვემდებარება საზოგადოებრივ კომენტირებას განსაზღვრულ პერიოდში. ნათელია, რომ გარეშე პირებისა და ექსპერტების მოსაზრებები დადგენილებებთან მიმართებაშიც სასარგებლო იქნება.

ზემოხსენებული რეკომენდაციების გათვალისწინების შემთხვევაში საკანონმდებლო პროცესი საქართველოში კიდევ უფრო ღია გახდება, ხოლო საკონსულტაციო პროცედურების გამოყენება პოლიტიკის დახვეწას და კანონებისა და ნორმატიული აქტების ხარისხის ამაღლებას შეუნყოფს ხელს.



პრინციპი პროფესიონალ  
იურისტებს  
მნიშვნელოვანი  
კანონმდებლობითი  
პოტენსიალი  
უნდა ჰქონდეთ

## მეხვიდა კაინსივი: პროფესიონალ იურისტებს მნიშვნელოვანი კანონმდებლობითი პოტენციალი უნდა ჰქონდეთ

გამართული კანონპროექტების შექმნის ქვეყანაში არსებული რესურსი დამოკიდებულია პროფესიონალ იურისტთა კორპუსის შემადგენლობაზე, მათ უნარ-ჩვევებსა და გამოცდილებაზე. მართალია, ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციის მქონე ქვეყნებში ზოგადი სამართლებრივი ცოდნის დონე საკმაოდ მაღალია, მაგრამ კანონმდებლობის შემუშავების სფეროში პროფესიული ცოდნის საქმეზე კონცენტრირება შესაძლოა მაინც რთული იყოს. ის ქვეყნები, რომლებიც გარდამავალ პერიოდში იმყოფებიან, აგრეთვე ისინი, სადაც სამართლებრივი სისტემის რეფორმა მიმდინარეობს, ორ პრობლემას უნდა შეექმდონ, რადგან დეფიციტია, თუმცა მზარდი მოთხოვნა არსებობს:

- კანონმდებლობის შემუშავებასთან დაკავშირებულ უნარ-ჩვევებზე, რომლებიც საჭიროა სამართლებრივი სისტემის ახალი კოდექსებისა და კანონების მიღების გზით შეცვლისათვის;
- პროფესიონალ იურისტებზე, რომლებსაც ახალი კანონმდებლობის შექმნა ხელენიფებათ და კონკრეტულ დარგებში არსებულ მნიშვნელოვან თანამედროვე მოთხოვნებსაც იცნობენ.

ზოგადად რომ ვთქვათ, საზოგადოებაში სამი საკვანძო ნერტილი არსებობს, სადაც კანონმდებლობის შემუშავებასა და ინტერპრეტირებასთან დაკავშირებული უნარ-ჩვევებია საჭირო.

უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების მქონე იურისტების საკმარისი რაოდენობა, რათა ოფიციალური ინსტიტუტების მოთხოვნილება დაკმაყოფილდეს. ეს ეხება როგორც





კანონების შემქმნელ, ისე იმ ინსტიტუტებს, რომლებიც კანონების შემუშავების შემდგომ პერიოდში მათზე ზედამხედველობას ახორციელებენ. ნათელია, რომ პროფესიული ცოდნის არსებობა საკმარისი არ არის; ოფიციალურმა ინსტიტუტებმა ამ ცოდნის ეფექტიანად გამოყენების გზები უნდა იპოვონ. ეს გულისხმობს შესაბამისი დეპარტამენტებისა და სააგენტოების შექმნას, პროფესიონალი იურისტების დაქირავებას და მათი შრომის ანაზღაურებას, აგრეთვე საკანონმდებლო პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე იურისტთა რჩევების გათვალისწინებას. ანაზღაურების საკითხი განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია. ეს სერიოზული პრობლემაა, თუ გავითვალისწინებთ კერძო და საზოგადოებრივ სექტორებში გაცემულ ხელფასებს შორის არსებულ განსხვავებას. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ მოქმედებდეს კომუნიკაციისა და ინფორმაციის გაცვლის მართებული მექანიზმები ოფიციალური ინსტიტუტების სხვადასხვა დონეზე მომუშავე სამართლის ექსპერტებისათვის.

**გარდა ამისა, საჭიროა საკმარისი რაოდენობა იურისტებისა, რომლებიც ბიზნესში, კერძო კომპანიებში, არასამთავრობო ორგანიზაციებში, პროფესიულ კავშირებში, კვლევით ცენტრებში, სოციალურ დაწესებულებებში და სხვა ინსტიტუტებში არიან დასაქმებულნი და კანონპროექტების განხილვა და კომენტარების წარდგენა ხელეწიფებათ.** კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების მქონე იურისტები ამ სუბიექტებს ფასეულ დახმარებას გაუწევენ, თუ საზოგადოებრივ დებატებში მათ სამართლებრივ ინტერესებს დაიცავენ. ამასთანავე, ზემოაღნიშნული მეექვსე პრინციპის თანახმად, კანონშემოქმედებით პროცესში მონაწილეობით ისინი კანონების გაუმჯობესებას უწყობენ ხელს.

**და ბოლოს, პროფესიონალ იურისტებს თავად უნდა ჰქონდეთ კანონების შეფასების უნარი.** იურისტებს უნდა შეეძლოთ კანონმდებლობის შინაარსის გაგება, რათა რჩევები მისცენ საკუთარ კლიენტებს და სასამართლოში წარმოადგინონ ისინი. მოსამართლეებს უნდა შეეძლოთ კანონების ინტერპრეტირება, რათა მათ საფუძველზე მიიღონ გადაწყვეტილებები. მართალია, ეს უნარ-ჩვევები განსხვავდება იმ უნარ-ჩვევებისაგან, რომლებიც კანონების შესაქმნელად არის საჭირო (იხილეთ ქვემოთ), მაგრამ ისინი არანაკლებ მნიშვნელოვანია კანონის უზენაესობაზე დამყარებული სისტემის ჩამოყალიბებისათვის.

კონცეპტუალური თვალსაზრისით, კანონმდებლობის შექმნასთან დაკავშირებული უნარ-ჩვევები ორ კატეგორიად იყოფა:

- **აქტიური კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევები.** ისინი საჭიროა ახალი კანონმდებლობის შესაქმნელად. ეს გულისხმობს საერთაშორისო ხელშეკრულების, ევროკავშირის დირექტივის ან პოლიტიკური ლიდერის საკანონმდებლო განზრახვის განაცხადის საფუძველზე ახალი კანონის ან ნორმის შექმნას. ამგვარი უნარ-ჩვევები აუცილებელია იმისათვის, რომ კანონშემოქმედებასთან დაკავშირებული ტექნიკური მოთხოვნები პრაქტიკაში განხორციელდეს და შეიქმნას ტექსტი, რომელიც სასურველ ან საჭირო სამართლებრივ შედეგს გამოიღებს;
- **მარეაგირებელი კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევები.** ისინი საჭიროა სხვათა მიერ მომზადებული კანონპროექტების კრიტიკული განხილვისა და შემონგებისათვის. ეს გულისხმობს კანონმდებლობის შემუშავების პროცესზე ზედამხედველობის ფუნქციის შესრულებას. ამგვარი სამუშაო ემყარება კანონმდებლობის ტექნიკური მოთხოვნების გააზრებას და არსებული დებულებების სავარაუდო შედეგების განსაზღვრის უნარს.

აქტიური კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევები სპეციალური მომზადებისა და გამოცდილების მეშვეობით მიიღება და დიდ დროსა და გულმოდგინებას საჭიროებს. ზოგადად რომ ვთქვათ, ასეთი უნარ-ჩვევების მქონე ადამიანები თავმოყრილი არიან სპეციალიზებულ ინსტიტუტებში, რომლებიც კანონმდებლობის შექმნაზე მუშაობენ, მაგალითად, სამინისტროებისა და საკანონმდებლო ორგანოების იურიდიულ დეპარტამენტებში, ცნობილ კვლევით ცენტრებში და ბიზნეს-ასოციაციებში.

კანონშემოქმედებითი რეაგირების უნარ-ჩვევები ანალიტიკური საქმიანობისა და მომზადების გზით ვითარდება, რასაც საკმარისი ფაქტობრივი ცოდნა უნდა ემატებოდეს. ასეთი უნარ-ჩვევების მქონე პირები ფართოდ არიან გაფანტული საკანონმდებლო ორგანოებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებში, აგრეთვე დაკავებული არიან კერძო იურიდიული პრაქტიკით.

ბუნებრივია, რომ კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი უფრო ეფექტიანია მაშინ, როდესაც საკმარისი რაოდენობაა:

- აქტიური კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების მქონე ადამიანებისა, რომელთა მომსახურებაც ხელმისაწვდომია კანონმდებლობის შემუშავებაში ჩართული ძირითადი სუბიექტებისათვის;



- კანონშემოქმედებითი რეაგირების უნარ-ჩვევების მქონე პირებისა, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ ზედამხედველობის პროცესში და განიხილავენ კანონპროექტებს სამთავრობო ინსტიტუტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ფართო სპექტრის დავალებით.

კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის საბოლოო შედეგი უკეთესია მაშინ, როდესაც:

- აქტიური კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევები კონცენტრირებულია კანონპროექტების შემუშავების მანდატის მქონე საკვანძო ინსტიტუტებში;
- კანონშემოქმედებითი რეაგირების უნარ-ჩვევები გაფანტულია ფართო სპექტრში იმ სუბიექტებისა, რომლებსაც შეუძლიათ ზედამხედველობის პროცესი განსხვავებული შეხედულებებით გაამდიდრონ და საკუთარი წვლილი შეიტანონ შემოთავაზებული კანონმდებლობის დახვეწისა და სავარაუდო შედეგების თაობაზე წარმომადგენელ დებატებში.

საქართველოში კანონშემოქმედებითი პოტენციალის ამაღლებას ხელს შეუწყობს შემდეგი ზომები:

- კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების მქონე სპეციალისტებს შემდგომი პროფესიული განვითარების საშუალება უნდა მიეცეთ სემინარების, საერთაშორისო კონტაქტებისა და უფრო მეტად ხელმისაწვდომი ინფორმაციის მეშვეობით;
- ამ საკითხით დაინტერესებულ იურისტებს უწყვეტი სპეციალიზებული სამართლებრივი განათლების მიღების საშუალება უნდა ჰქონდეთ, რასაც ხელს შეუწყობენ იურისტთა ასოციაციები და სხვა ინსტიტუტები, რომლებიც მათ მომზადებასა და ინფორმირებას უზრუნველყოფენ;
- სამთავრობო ინსტიტუტებმა ამ საკითხის შესახებ უნდა გაავრცელონ ინფორმაცია ადგილობრივი და საერთაშორისო წყაროების მეშვეობით და უნდა უზრუნველყონ მისი ხელმისაწვდომობა ყველა დაინტერესებული სუბიექტისათვის;



- მიღებული უნდა იქნეს პრაქტიკული ზომები, რომლებიც გაზრდის კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩაბმის შესაძლებლობებსა და აუცილებლობას;
- უნდა შეიქმნას კონკრეტული მექანიზმები, რომლებიც იურისტებს კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში საკუთარი უნარ-ჩვევების გამოყენების საშუალებას მისცემს.

ასევე ძალზე მნიშვნელოვანია საქართველოში ახალი თაობის სამართლის სპეციალისტთა მიერ კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების შექმნა. აქედან გამომდინარე, იურიდიულმა ფაკულტეტებმა მომავალში პოზიტიური როლი უნდა შეასრულონ და ამისათვის შემდეგი ნაბიჯები უნდა გადადგან:

- მოაწიონ პრეზენტაციები სამართლის სპეციალობის სტუდენტებისათვის, რათა გაჩნდეს ინტერესი კანონშემოქმედებისა და კანონმდებლობის ანალიზის მიმართ;
- სამართლის სპეციალობის სტუდენტებს მიაწოდონ საინფორმაციო მასალა მოცემულ საგნებთან დაკავშირებით;
- ითანამშრომლონ ექსპერტებთან, რათა გაჩნდეს სპეციალიზებული განათლების მიღების შესაძლებლობა და შეიქმნას მინი-კურსები მოცემულ საგნებში;
- სტუდენტებსა და იურიდიულ ფაკულტეტებს შორის თანამშრომლობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, საკონსულტაციო ცენტრებთან, კვლევით ცენტრებთან და სამთავრობო ინსტიტუტებთან პარტნიორობის გზით შექმნან სტაჟიორთა პროგრამები, რაც სტუდენტებს კანონშემოქმედების სფეროში პრაქტიკული გამოცდილების მიღების საშუალებას მისცემს;
- მოიძიონ საერთაშორისო პროგრამები და დონორთა მიერ დაფინანსებული ინიციატივები, რომელთა მეშვეობით შესაძლებელი გახდება განსაკუთრებით დაინტერესებულ პირთა მომზადება მოცემულ საგნებში.

ოფიციალურმა ინსტიტუტებმა ძალზე მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულონ პროფესიონალ იურისტთა და სამართლის სპეციალობის იმ სტუდენტთა შესაძლებლობების ზრდაში, რომლებმაც მომავალში კანონმდებ-





ლობის შემუშავებაში უნდა მიიღონ მონაწილეობა. საქართველოში ამ საქმიანობით მეტი იურისტი და სტუდენტი დაინტერესდება, თუ როგორ შეიძლება

- იქნება მასში მონაწილეობის უფრო ფართო შესაძლებლობა, რასაც ღია კანონშემოქმედებითი და საკანონმდებლო პროცესი უზრუნველყოფს;
- უფრო აქტიურად მოხდება პროფესიული ცოდნის გაცვლა თავდაპირველი პროფესიული ფორმირებისა და უწყვეტი სამართლებრივი განათლების მეშვეობით, რასაც სამთავრობო ინსტიტუტებში დასაქმებული სამართლის ექსპერტები უხელმძღვანელებენ;
- იარსებებს მეტი ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ როგორ ხორციელდება ეს საქმიანობა და რატომ არის ის მნიშვნელოვანი პროფესიონალი იურისტებისათვის და სამართლებრივი სისტემის განვითარებისათვის.

თანამედროვე კანონშემოქმედებითი უნარ-ჩვევების საჭიროება საქართველოში ადრე ნაკლებად იყო. ასეთ უნარ-ჩვევებზე მოთხოვნა საგრძნობლად მხოლოდ ბოლო წლებში გაიზარდა. პროფესიონალ იურისტთა კორპუსის შემადგენლობისა და უნარ-ჩვევების შეცვლას დრო სჭირდება. მიუხედავად პრაქტიკული საჭიროებისა, სამართლის სპეციალობის მრავალი სტუდენტი კვლავ ვერ გადის კანონმდებლობის შემუშავებისა და ინტერპრეტირების კურსებს, ხოლო სტაჟიორთა ადგილების რაოდენობა ამ დარგში შეზღუდულია. გარდა ამისა, შრომის ანაზღაურების სიმცირე სამართლის სპეციალისტებს კერძო სექტორისაკენ უბიძგებს. ამიტომ სამართლებრივი მომსახურება ოფიციალური ინსტიტუტებისათვის ნაკლებად ხელმისაწვდომია, ხოლო იურიდიულ ფაკულტეტებს უჭირთ ყველაზე კვალიფიციური მასწავლებლების შენარჩუნება. და მაინც, მიუხედავად ამ დაბრკოლებებისა, ზემოაღნიშნული ნაბიჯები წინსვლის შესაძლებლობას ქმნის.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სამართლებრივ სისტემას, სამთავრობო ინსტიტუტებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას სჭირდება კანონშემოქმედებითი და საზედამხედველო საქმიანობით პროფესიონალ იურისტთა და სამართლის სპეციალობის სტუდენტთა დაინტერესება და ამ საკითხებთან მიმართებაში მათი პოტენციალის ამაღლება.

## დანართი: ეროვნული ცენტრის ადამიანის ფრთხილად დაცვის სახელმწიფო

საბჭოს 1993 წლის 8 ივნისის დადგენილებიდან

1. აქტის ტექსტი უნდა იყოს მკაფიო, მარტივი, ლაკონური და არაორაზროვანი; თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ზედმეტი შემოკლებების, „ადგილობრივი ფარგონის“ და ზომაზე მეტად ვრცელი წინადადებების გამოყენება.
2. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული უზუსტო მითითება სხვა ტექსტებზე, აგრეთვე მრავალჯგონის მითითება სხვა ადგილებზე, რაც ტექსტის გააზრებას ართულებს.
3. აქტის სხვადასხვა დებულებები ერთმანეთის შესაბამისი უნდა იყოს; ერთი და იგივე ტერმინი მთელ ტექსტში ერთი ცნების აღსანიშნავად უნდა იქნეს გამოყენებული.
4. მათი უფლებები და მოვალეობები, ვისაც აქტი უნდა შეეხოს, მკაფიოდ უნდა იქნეს განსაზღვრული.
5. აქტი სტანდარტული სტრუქტურის მიხედვით უნდა იქნეს შედგენილი (თავები, ნაწილები, მუხლები, პუნქტები).
6. შესავალი დებულებები პრეამბულაში მარტივი ტერმინებით უნდა იყოს ახსნილი.
7. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული დებულებები, რომლებიც საკანონმდებლო ხასიათისა არ არის (სურვილები, პოლიტიკური განცხადებები).
8. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული შეუსაბამო არსებულ კანონმდებლობასთან, აგრეთვე არსებული დებულებების უსარგებლო გამეორება. ნებისმიერი აქტის შეცვლა, განვრცობა ან გაუქმება მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული.



9. აქტი, რომელსაც ადრე მიღებულ აქტში ცვლილებები შეაქვეს, უნდა შეიცავდეს არა დამოუკიდებელ არსებით დებულებებს, არამედ მხოლოდ ისეთ დებულებებს, რომლებიც უშუალოდ იქნება ჩართული შესაცვლელ აქტში.
10. აქტის ძალაში შესვლის თარიღი და ნებისმიერი აუცილებელი გარდამავალი დებულებები ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული.

F 112.190  
3