

საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები

თომას ვიურთენბერგერი*

არსებობს თუ არა კარგი კანონის შექმნის ვალდებულება? არსებობს თუ არა ვალდებულება, რომ საკანონმდებლო პროცედურა მოწყობილი იყოს კარგი კანონების მისაღებად? ასეთი ვალდებულებები უნდა არსებობდეს,¹ რადგან სახელმწიფო და საზოგადოება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია კარგად მოწყობილი, როცა სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა ქმედებები კარგ კანონებზეა დაფუძნებული, როდესაც დემოკრატიულ, სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონს აკისრია მოქალაქეებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების ურთიერთობის მოწესრიგების სავალდებულო ფუნქცია. მხოლოდ და მხოლოდ კარგი კანონების არსებობა იძლევა სახელმწიფოსა და საზოგადოების მართებულად მოწყობის გარანტიას.

როგორია კრიტერიუმები კარგი კანონებისათვის? სხვადასხვა გადმოსახედიდან განსხვავებული პასუხები შეიძლება მოიძებნოს: სამართლის ფილოსოფიის თვალსაზრისით, კარგ კანონებად ითვლება სამართლიანი კანონები. თუმცა ამგვარ მოსაზრებას ახლავს კითხვა: რა მოთხოვნები აქვს სამართლიანობას ზოგადად და კონკრეტულ შემთხვევებში? ჰეგელის ფილოსოფიის მიხედვით, კარგია ის კანონი, რომელიც პასუხობს შესაბამისი ეპოქის მოთხოვნებს, ანუ რომელიც ორიენტირებულია ღირებულებებისა და სამართლიანობის საზოგადოებაში გავრცელებულ ცვალებად ნარმოდგენებზე, ისევე, როგორც ცვალებად ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ურთიერთობებზე. როცა სოციალური ფსიქოლოგიის კუთხით ვსაუბრობთ, მაშინ კარგია ის კანონი, რომელსაც მოსახლეობა ეთანხმება და ნებაყოფლობით სცემს პატივს. სამართლის კუთხით, კარგია ის კანონი, რომელიც არ ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო და საჯარო საერთაშორისო სამართალს და ეფუძნება დემოკრატიულ საკანონმდებლო პროცედურებს.

შემდგომში აღარ შევხებით კარგი კანონის ხარისხის საკითხებს, არამედ განვიხილავთ, თუ რა პროცედურები უზრუნველყოფენ კარგი კანონის მიღებას. ჩვენ არ განვიხილავთ შინაარსობრივად, თუ რას მოასწავებს კარგი კანონი, რადგან ამ კითხვას სხვადასხვა პოზიციიდან სხვადასხვა პასუხი შეიძლება გაცევს. აღნიშნულის ნაცვლად, ჩვენი მსჯელობა შემოიფარგლება მხოლოდ პროცედურული საკითხებით. ამ დროს, ჩვენ ვიხელმძღვანელებთ შემდეგი ვარაუდით: თუ პროცედურულად ყველაფერია გაკეთებული კარგი კანონის მისაღებად, ნიშნავს, რომ დიდი წვლილი იქნა შეტანილი იმის უზრუნველსაყოფად, რომ შინაარსობრივად კანონი იყოს კარგი ან, შეიძლება, ხარისხობრივად საუკეთესოც კი.

შემდეგი მოსაზრებები შეიძლება დაიყოს სამ ნაწილად: პირველ ნაწილში საქმე გვაქვს გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან, რომელსაც საკანონმდებლო პროცედურის დროს უნდა მიექცეს ყურადღება; მეორე ნაწილში განვიხილავთ ცალკეული პრინციპები, რომელთაც უნდა შეიცავდეს კარგი კანონი; დაბოლოს, მესამე ნაწილში ხდება იმ პრიორიტეტული მიმართულებების დასახვა, რომლებიც შემუშავებულია საკანონმდებლო პროცედურების ოპტიმიზაციის მიზნით გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის მთავრობის მიერ [პრიორიტეტული მიმართულებები აქ არ არის გამოქვეყნებული, მაგრამ ხელმისაწვდომია „ჯეპლაკში“ ქართულ და გერმანულ ენებზე (რედაქტორის შენიშვნა)].

*ფრაიბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი.

¹ Schuppert, Gute Gesetzgebung, Sonderheft zur Zeitschrift für Gesetzgebung, 2003, 4 et seq.

I. კანონშემოქმედება, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

დოქტრინა კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შესახებ გვთავაზობს შემდეგ აუცილებელ სტადიებს კანონშემოქმედებითი პროცესისათვის:²

1. პრობლემის არსი

პირველ პოლიტიკურ სტადიაზე საუბარია პოლიტიკური ქმედების მოთხოვნილების არსებობაზე. პოლიტიკური ქმედების მოთხოვნილება სახეზეა მაშინ, როცა არსებული სამართლებრივი ნორმები არაადამაკმაყოფილებელია. ეს იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, როდესაც, მაგალითად, ეკონომიკისა თუ ეკოლოგიის სფეროებში რეაგირება უნდა ხდებოდეს ეკონომიკური და ეკოლოგიური კრიზისიდან მომდინარე გამოწვევებზე. ამასთან, ეს შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც გასაუმჯობესებელია სოციალური უზრუნველყოფისა ან კულტურული ხელშეწყობის სისტემა, ან როდესაც ქვეყნის უსაფრთხოება მოითხოვს სახელმწიფო უწყებებისათვის ახალი უფლებამოსილებების მინიჭებას.

პოლიტიკური ქმედების მოთხოვნილების შეცნობა და ჩამოყალიბება დემოკრატიულ, სამართლებრივ სახელმწიფოში პარლამენტისა და მთავრობის ამოცანაა. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საზოგადოების სოციალური ჯგუფებიდან მომდინარე დაკვეთები. „Responsivness“, დემოკრატიის თეორიის აშშ-ში, სკანდინავიის ქვეყნებსა და გერმანიაში ჩამოყალიბებული ამ მიდგომის გათვალისწინებით, პარლამენტმა და მთავრობამ ყოველთვის უნდა მოახდინოს რეაგირება, როდესაც საზოგადოების სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფში უკვე ჩამოყალიბებულია ამა თუ იმ ურთიერთობის მონესრიგების კონკრეტული მოთხოვნა და იგი ჩაშვებულია პოლიტიკურ სისტემაში.

2. ინფორმაციისა და მონაცემთა შეგროვება მდგომარეობის ანალიზისათვის

პარლამენტისა და მთავრობის მიერ პრობლემის არსის ჩამოყალიბების საწყისი ფაზის დასრულების შემდეგ საქმეში ერთვება სამინისტროების ბიუროკრატიული აპარატი.

სამინისტროების ბიუროკრატიული აპარატის ამოცანაა ამომწურავი ინფორმაციისა და სხვა სახის მონაცემთა მოძიება არსებულ სიტუაციაში უკეთ გარკვევის მიზნით. კანონი მხოლოდ იმდენადაა კარგი, რამდენადაც კარგი ინფორმაცია უდევს მას საფუძვლად. საზოგადოებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, კულტურული და სხვა სახის სინამდვილის აღწერა ხდება სტატისტიკური მონაცემების, სოციალური ინდიკატორების, აზრის გამოკითხვისა და ა.შ. მეშვეობით. მონაცემთა თანამედროვე დამუშავება ხელმისაწვდომს ხდის ახალ შესაძლებლობებს არსებული რეალობის ანალიზისათვის. ყოველივე აღნიშნულის შემდეგ, საბოლოოდ ეს პროცესი უკავშირდება სახელმწიფო საინფორმაციო სისტემების გამოყენებასა და ოპტიმიზაციას, რომლებიც ქმნიან მონაცემთა ბაზას საკანონმდებლო ინიციატივების დროს მისი გამოყენებისათვის.

3. განვითარების პროგნოზირება

განვითარების პროგნოზირება ავსებს იმ სიცარიელეს, რომელიც გამომწვეულია მონაცემთა მოპოვების დროსა და მომავლის იმ პერიოდს შორის არსებული სხვაობით, როცა კანონი შეიქმნა

² *Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, 68 et seq; *Schuppert* (Fn. 1), 23 f.; *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, JURA 1986, 57, 60 et seq.

თავის მომწესრიგებელ ძალას. კრიტიკული ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია, სამართლებრივი ნორმების შესწორების გარეშე, იმ განვითარების წინასწარი გათვლა, რომელსაც ადგილი ექნება პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროში. აქ ამოსავალი წერტილია ის ემპირიული ფაქტი, რომ საზოგადოებრივი ან პოლიტიკური სიტუაციის შეცვლა არ ხდება შემთხვევით, არამედ ადრევე ცნობილი პროცესების გაგრძელებაა.

უადგილოა მსჯელობა პროგნოზირების პროცედურის ყველა ნაირსახეობაზე. შესაძლებელია წარმოვიდგინოთ იმ პროცესების გაგრძელება, რომლებიც წარსულში უკვე იქნა გამოკვლეული. ასევე შესაძლებელია გარკვეული მოდელების მოფიქრებაც, სადაც უმნიშვნელოვანესი სოციალური და ეკონომიკური მონაცემები განიხილებოდა ურთიერთკავშირში და გათვალისწინებული იქნებოდა მათი გამოყენება სამომავლო პროცესების ბაზისად. დამატებით, ასეთი პროგნოზირების პროცესში შესაძლოა ჩაერთონ ექსპერტებიც. მოხდებოდა ექსპერტთა აზრის მოსმენა განვითარების პროცესების ტენდენციების შესახებ. თუ ექსპერტთა მოსაზრებები არ დაემთხვეოდა ერთმანეთს, მაშინ მათ მოეთხოვებოდათ საკუთარი აზრის შეჯერება სხვა ექსპერტების მოსაზრებებთან, ან თავიანთი განსხვავებული აზრის შინაარსობრივად განმტკიცება და იმის დასაბუთება, თუ რატომ რჩებიან საკუთარ მოსაზრებაზე, როცა არსებობს სხვა ექსპერტების განსხვავებული პროგნოზი.³

მაშინაც კი, როცა მომავალი განვითარების პროგნოზი მეცნიერულად დასაბუთებულია, მისი შედეგები ყოველთვის შეიძლება გახდეს მსჯელობის საგანი. მაგალითად, განვიხილოთ ენერჯის მოთხოვნილების პროგნოზი, როგორც ენერჯის უზრუნველყოფის კანონის საფუძველი. ის უნდა მოიცავდეს მინიმუმ 10-20 წლიან საპროგნოზო პერიოდს. როგორ განვითარდება ეკონომიკა, რომელიც საჭიროებს ენერჯიას? შეიცვლება მოსახლეობის ქცევის წესები, რომლებიც ესოდენ აუცილებელია ენერჯის გასახარჯად? მოხდება თუ არა ენერჯის დასაზოგად ახალი მეთოდებისა და წესების შემუშავება? აი, აქ უკვე კანონმდებელმა უნდა გადაწყვიტოს, თუ რა სცენარსა და პროგნოზს უდებს საფუძველად მომწესრიგებელ ნორმას. კანონმდებლის პროგნოზი კი უნდა იყოს ადეკვატური და გამართლებული. გერმანიის საკონსტიტუციო ფედერალური სასამართლო ამ პრინციპს მიიჩნევს კანონმდებლის საკონსტიტუციო ვალდებულებად.⁴

4. მიზნებისა და პრიორიტეტების განვითარება

მაშინ, როცა განვითარების ანალიზისა და პროგნოზის შემუშავება ხდება, უწინარეს ყოვლისა, სამინისტროების ბიუროკრატიული აპარატის მიერ, კანონის მიზნებსა და პრიორიტეტებს, რომლებსაც იგი უნდა დაეყრდნოს, განსაზღვრავს პარლამენტი და მთავრობა. მიზნები და პრიორიტეტები გვამცნობენ, თუ რას მოელიან ახალი მომწესრიგებელი ნორმებისაგან. მიზანი არის ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფ საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის წონასწორობის მიღწევა და კონსენსუსზე დაფუძნებული კომპრომისის გამოძებნა. ის მიუთითებს მიმართულებაზე, საითკენაც უნდა შეცვალოს კანონმა სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური სინამდვილე. როცა მიზნები და პრიორიტეტები ნათელია, მაშინ კანონის შემუშავებაც შესაძლებელია. ამ კუთხით დიდი დახმარების განწევა შეუძლია სარგებლისა და ხარჯების ანალიზს, რომელსაც ქვემოთ შევხებით. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია სხვა პრინციპებიც, რომლებზეც მეორე ნაწილში გვექნება საუბარი.

³ ე.წ. დელფი-ტექნიკის შესახებ იხ. *Pill, The Delpi-Method, in: Socio-Economic Planning Science, 5, 1971, 57 et seq.*

⁴ *Decisions of German Constitutional Court 57, 129, 159 et seq.* სამართლიანი და წარმომადგენლობითი პროგნოზი, როგორც გერმანელი კანონმდებლის საკონსტიტუციო ვალდებულება.

კანონების შემუშავებისას ჩნდება შემდეგი კითხვა:

დეტალურად უნდა ანესრიგებდეს თუ არა კანონი ყველა ცალკეულ საკითხს, რომელნიც თავს იჩენენ კანონის გამოყენებისას? საკმარისია, რომ კანონმა მოაწესრიგოს მხოლოდ ძირითადი საკითხები და ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება მიანიჭოს ადმინისტრაციულ ორგანოებს კანონის შესრულებისას? ადმინისტრაციული ორგანოების ასეთი უფლებამოსილება შესაძლებელია მათთვის დისკრეციის მინიჭებით ან კანონის ტერმინების გამოყენებით, რომლებიც უფრო ხელშესახებია ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის სოციალური, ეკონომიკური, ადგილობრივი და დროებითი ფაქტორების შესაბამისად. ამის განხორციელება ნდობის ფაქტორითაა განპირობებული. კანონმდებელს, რომელიც ენდობა ადმინისტრაციას, რომ ის ცალკეული გადაწყვეტილების მიღებისას იხელმძღვანელებს კანონმდებლის მიერ შექმნილი მიზნებისა და ნორმების შესაბამისად, ალარც სურვილი და ალარც ვალდებულება ამოძრავებს ყველაფრის ამომწურავად მონესრიგებისა. ამასთან, მნიშვნელოვანია ისიც, ენდობა თუ არა კანონმდებელი იმ გარემოებას, რომ სასამართლო პრაქტიკაც თავისი გადაწყვეტილებებით ერთგვარად აკონკრეტებს კანონს ისე, რომ მიზნები და შინაარსი, რომელთაც ეფუძნება კანონი, გამოყენების საგნად იქცევა.

ყოველივე ამის წინაპირობაა ადმინისტრაცია და სასამართლო პრაქტიკა, რომლებსაც არ ამოძრავებთ პოლიტიკური მიზნები და კანონს, მისი გამოყენებისას, განმარტავენ გონივრულობისა და არსებული მდგომარეობის განსაკუთრებული ასპექტების გათვალისწინებით. კანონმდებლის მსგავსი ნდობა საკმაოდ გავრცელებულია დასავლეთის სამართლებრივ სახელმწიფოებში. შუა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ახალგაზრდა დემოკრატიებში მსგავსი ნდობა ჯერ კიდევ არ არის სრულად განვითარებული. სწორედ ამიტომ ამ უკანასკნელი ქვეყნების კანონმდებლები ცდილობენ ამომწურავი მომწესრიგებელი ნორმების შემუშავებას. მაგრამ სამომავლოდ ისეთი პირობები უნდა შეიქმნას, რომ ადმინისტრაციასა და სასამართლო პრაქტიკას (მართლმსაჯულება) ჰქონდეთ გარკვეული წინასწარი ცოდნა და შეეძლოთ ისეთი მეთოდების გამოყენება, რომლებიც დააკონკრეტებენ კანონებს მდგომარეობის შესაბამისად და გონივრულად დაასაბუთებენ მათ.

5. წარმატების კონტროლი

კანონის მიღების შემდეგ ის საჭიროებს კონტროლს, თუ რამდენად წარმატებულია იგი. კითხვა იმაშია, ასრულებს თუ არა კანონი მასში გათვალისწინებულ მართვის ფუნქციას. იმავდროულად მნიშვნელოვანია იმის გარკვევაც, აუცილებელია თუ არა კანონში დამატებების შეტანა სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ურთიერთობების ცვლილებების შესაბამისად. წარმატების კონტროლს ახორციელებენ აუდიტთა პალატებიც. ისინი ამონმბენ, ეკონომიკურად ეფექტურია თუ არა კანონის მოქმედების შედეგები.

გუნარ ფოლკე შუპერტმა⁵ თავი მოუყარა შემდეგ მოთხოვნებს, რომლებსაც გონივრული კანონმდებლობა უნდა აკმაყოფილებდეს:

- 1) პრობლემის არსის ჩამოყალიბება და მიზნის განსაზღვრა (კანონმდებელი)
 - რა მიზანი უნდა იქნეს მიღებული კანონის მოწყობის ფარგლებში? კიდევ რა ქვემიზნებია განსახორციელებელი? მიზანთა კოლიზიის განსაზღვრა;
 - კიდევ რომელ სამართლებრივ ფასეულობებს ეხება ეს? რომელი კონფლიქტური სიტაუციები და გადაკვეთის რომელი სფეროებია ასევე გასათვალისწინებელი?

⁵ Schuppert (Fn. 1), 23 et seq.

- 2) საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გამოძიება (ქცევის მეცნიერებანი)
- მონაწილე სუბიექტთა ქცევის ანალიზი და ზემოქმედება სამართლებრივ ფასეულობებსა და მომწესრიგებელ მიზნებზე;
 - ქცევის განმსაზღვრელი პარამეტრების ანალიზი კანონის არსებულ ფარგლებში შეტანილი წვლილის ჩათვლით;
 - აღმოჩნდა თუ არა კანონის ნორმა „ვითარების შესაბამისი“ და „თანმიმდევრული“?
 - რა ნაკლოვანებები გამოიკვეთა მიზნის მიღწევისას? მოწესრიგების რა არასასურველმა შედეგებმა იჩინა თავი?

- 3) პროგნოზი (ქცევის მეცნიერებანი)
- მოწესრიგების კიდევ რა ალტერნატიული შესაძლებლობები არსებობს?
 - შესაძლო ცვლილებების ზემოქმედების ტიპი მართლწესრიგის ფარგლებში მიზნის მისაღწევად შეტანილ წვლილსა და სხვა ადრესატების არსებობისას სამართლებრივი მდგომარეობის შეფერხებაზე (სახე და სიმძიმე, ასევე დატვირთვის „იგივობა“).

- 4) შეფასება და გადაწყვეტილების მიღება (კანონმდებელი)
- საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა განხორციელება;
 - არსებობს თუ არა საკანონმდებლო ქმედების მოთხოვნილება?
 - რა მიზანი (ზემიზანი/ქვემიზნები) უნდა იქნეს დასახული?
 - ურთიერთდაპირისპირებული სამართლებრივი ფასეულობების სისტემატიზაცია;
 - მისი გადაქცევა მოწესრიგების კონცეფციად და მასთან შესაბამისობაში მოყვანილ სტრუქტურად (მე-2 და მე-3 სტადიის შედეგების გათვალისწინებით);
 - ფორმალურად: მიზნის დათქმული დასახვა და პირველი ორი პუნქტის დასაბუთება.

- 5) დაკვირვება და შემდგომი გაუმჯობესება (კანონმდებელი + ქცევის მეცნიერებანი)
- შექმნილი სამართლებრივი ფარგლების პრაქტიკულ ზემოქმედებებზე დაკვირვება მიზნების განხორციელებისას წარმოშობილი ნაკლოვანებებისა და ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფი სამართლებრივი ფასეულობების სისტემატიზაციის კუთხით;
 - საჭიროების შემთხვევაში ახალი საკანონმდებლო პროცედურის წამოწყება სამართლებრივი ფარგლების „შემდგომი გაუმჯობესების“ მიზნით (იხ. მე-2 და მე-4 სტადიები).

II. კარგი კანონის მიღების ზოგადი მოთხოვნები

ამგვარად, თავი დავანებოთ საკანონმდებლო პროცედურების სფეროს და განვიხილოთ კარგი კანონის მიღების ზოგადი მოთხოვნების საკითხი. აქ უნდა განვასხვავოთ, ერთი მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან მომდინარე მოთხოვნები და, მეორე მხრივ, კარგი კანონის მიღების სხვა მოთხოვნები.

1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან მომდინარე მოთხოვნები

ა. სამართლისა და ღირებულებების შეფასების ცვალებადობის პრინციპი, ნორმების სიცხადის პრევალირება

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი უზრუნველყოფს სამართლებრივ ნდობას, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს კანონის ნორმების სიცხადეს. მარეგულირებელი ნორმები იმგვარად უნდა იყოს შედგენილი, რომ დაინტერესებულ პირებს საკმარისად შეეძლოთ კონკრეტულ სამართლებრივ მდგომარეობაში გარკვევა და საკუთარი ქცევის წესების განსაზღვრა. ნორმების სიცხადის მოთხოვნა მაშინ იზრდება, როდესაც სამართლებრივი მდგომარეობის შეფასებისას, გაურკვეველობის გამო, გართულებულია ძირითადი უფლებების განხორციელება. სახელმწიფოს უფლებამოსილება ისეთ ქმედებებზე, რომლებიც ზღუდავენ მოქალაქეთა უფლებებს, უნდა განისაზღვროს კანონით, მისი შინაარსის, მიზნისა და გამოყენების ფარგლების სათანადო გათვალისწინებით, იმგვარად, რომ ქმედება, რომელიც ითვალისწინებს უფლების შეზღუდვას, ექვემდებარებოდეს გადახედვას და იყოს, შეძლებისდაგვარად, წინასწარ განჭვრეტადი და შეფასებადი იმ მოქალაქისათვის, რომელსაც იგი ეხება.

თუმცა ზოგადი დებულებები, ისევე, როგორც სახელმწიფო უწყებების დისკრეციული უფლებამოსილება, ყოველთვის არ ეწინააღმდეგება ნორმების სიცხადის პრინციპს. ნორმების დაკონკრეტების ზედმეტად მაღალი ხარისხი უპირისპირდება საკონსტიტუციო სამართლით გარანტირებულ მოთხოვნას – შენარჩუნებულ იქნეს საჭირო მოქნილობა სახელმწიფო უწყებების ქმედებებში. საკმარისი თავისუფლება შეფასებისა და დისკრეციისათვის შესაძლებლობას უნდა აძლევდეს სახელმწიფო უწყებებს, გამონახონ ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც ადეკვატური და გონივრული იქნება ყოველი კონკრეტული საქმისათვის. ამდენად, დასაშვებია დაუკონკრეტებელი იურიდიული ტერმინების ადეკვატური ოდენობით გამოყენება და სახელმწიფო უწყებებისათვის დისკრეციის მინიჭება.

მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური რეალობა ყოველთვის არ იძლევა ნორმების სიცხადის პრინციპიდან გამომდინარე მოთხოვნების სრულად დაცვის შესაძლებლობას. პირს, რომელიც ექვემდებარება კანონს და არა აქვს იურიდიული განათლება, ყოველთვის არ შესწევს უნარი, დამოუკიდებლად შეაფასოს, თუ რას ითხოვენ მისგან. ასეთ დროს იურიდიული პროფესიის პირთა ამოცანაა ინფორმაციის გაცემა, თუ როგორ უნდა ხდებოდეს კანონის განმარტება და ქცევის რა წესებს ითვალისწინებს კანონი ამა თუ იმ პირისათვის. თუმცა, უფრო ხშირად, მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებებისა და სასამართლო პრაქტიკით შექმნილი სამოსამართლო სამართლის მეშვეობითაა შესაძლებელი იმის შეცნობა, თუ რა ქცევას განსაზღვრავს ესა თუ ის კანონი ცალკეულ შემთხვევაში.

ბ. კანონმდებლობის არანინაალმდეგობრიობის პრინციპი

კანონმდებლობის „არანინაალმდეგობრიობის“ პრინციპი მოითხოვს კანონმდებლობას, როგორც ჰარმონიულ ერთიანობას, რომელიც თავისუფალი იქნება შიდა წინააღმდეგობებისაგან. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი აწესებს კანონის ნორმების ერთმანეთთან ისე შეთანხმების ვალდებულებას, რომ ესა თუ ის მოქალაქე არ აღმოჩნდეს დაუცველი ურთიერთ-

საინააღმდეგო მოვალეობებისაგან. არ უნდა არსებობდეს ნორმების კოლიზია, ანუ ორი ერთსა და იმავე ფაქტთან დაკავშირებული ნორმა, რომლებსაც მიყვავართ განსხვავებულ და ურთიერთგამომრიცხავ სამართლებრივ შედეგებამდე.⁶

ამავე სფეროს უკავშირდება სისტემის სამართლიანობისა და მდგრადობის პრინციპი. ეს პრინციპი კანონმდებლებს ავალებს, მაგალითად საპენსიო დაზღვევის სისტემის დაფუძნების, ან საოსტატო საქმიანობის რეგულირების დროს, შეუსაბამონ კონკრეტული წესები სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლებიც ქმნიან სისტემას.⁷

2. შემდგომი მოთხოვნები

დამატებით, გასათვალისწინებელია, უნდა შეიქმნას თუ არა საგანგებო სახელმწიფო დანესებულებები ან პროცედურები, რომლებიც შეამონებენ კანონების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ მიზანშეწონილობას.

ა. საკანონმდებლო კონტროლი საგანგებო ორგანოების მეშვეობით

მრავალ ქვეყანაში იუსტიციის სამინისტროსთან არსებობს სპეციალური განყოფილება, რომელიც ამოწმებს, კანონის შესაბამისია თუ არა საკანონმდებლო პროცედურა და მოხდა თუ არა კარგი კანონის მიღების მოთხოვნების დაცვა. ასევე შესაძლებელი იქნებოდა „*Better Regulating Task Force*“-ის დაარსება, როგორც ეს ბრიტანეთში გაკეთდა. ეს ჯგუფი შედგება სახელმწიფო მოხელეებისა და მეცნიერებისაგან, რომლებიც რჩევენ აძლევენ მთავრობას სახელმწიფოს ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით.⁸ მსგავსი საგანგებო ინსტანციის შექმნა შესაძლებელია პარლამენტშიც, სადაც ხდება შესაბამისი კანონებზე გადაწყვეტილების მიღება. პარლამენტის წევრებს, როგორც წესი, არ გააჩნიათ შესაბამისი ცოდნა და კომპეტენცია, რაც აუცილებელია კარგი კანონის მრავალმხრივი მოთხოვნების გასაგებად და მათ შესამოწმებლად.

ბ. მეცნიერების ჩართვა საკანონმდებლო პროცედურებში

გერმანიაში მეცნიერების ჩართვა საკანონმდებლო პროცედურებში ხდება როგორც სამინისტროების ბიუროკრატიული აპარატის მიერ, რომლებიც შეიმუშავენ კანონპროექტებს, ასევე პარლამენტის მხრიდან. მეცნიერებს არაერთგზის მიმართავენ თხოვნით საექსპერტო დასკვნისათვის, შესაბამისობაშია თუ არა ესა თუ ის კანონი კონსტიტუციასთან და რამდენად მიზანშეწონილია კანონის ცალკეული მოთხოვნა სოციალურ-პოლიტიკური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და ა.შ. თვალსაზრისით. მეცნიერთა მიერ წარდგენილ დასკვნებს, როგორც წესი, დიდი მნიშვნელობა ენიჭებათ შესაბამისი საკანონმდებლო პროცედურებისას.

გ. კანონთა მაკონტროლებელი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა

საფრანგეთში სხვა მოდელი იქნა შერჩეული, სადაც *Conseil de l'Etat*-ს აკისრია ნორმების სისწორის შემოწმება საკანონმდებლო პროცედურისას.

⁶ *Schneider, Gesetzgebung*, 3. Aufl. 2002, 39 et seq.

⁷ *Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht*, 31. Aufl., 2005, § 12 III 3, § 23 II 1d.

⁸ *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, 1997, 63 et seq.

დ. საზოგადოების ჩართვა საკანონმდებლო პროცედურაში საჯარო განხილვის გზით

კანონები იხვეწება საკანონმდებლო პროცედურებში დაინტერესებული საზოგადოებრივი ჯგუფების საჯარო განხილვების ფორმით ჩართვით.⁹ მსგავსი საჯარო განხილვები გერმანიაში ეწყობა როგორც სამინისტროების დონეზე, ასევე ამა თუ იმ კანონპროექტის საპარლამენტო კონსულტაციების ფარგლებში. კანონმდებლისათვის მსგავსი საჯარო განხილვებით ნათელი ხდება, თუ რას ელიან საზოგადოებრივი ჯგუფები კანონის ახალი მომწესრიგებელი ნორმებისაგან, ან კიდევ რა წინააღმდეგობებთან იქნება დაკავშირებული საკანონმდებლო მდგომარეობის შეცვლა. ამგვარი საჯარო განხილვები საშუალებას აძლევს პარლამენტისა და სამინისტროების წარმომადგენლებს, საზოგადოებრივ წრეებთან ერთად უშუალოდ იმსჯელონ კანონპროექტის მიზნებზე, პრიორიტეტებსა და ცალკეულ დებულებებზე. შეიძლება ასევე ვიფიქროთ კანონპროექტის შესახებ მოსაზრებების საჯაროდ გამოთხოვაზეც, როგორც ეს შეერთებული შტატების პრაქტიკაშია. ამ გზით შეიძლება დიალოგის დაწყება საკანონმდებლო ინიციატივაზე.¹⁰

III. საკანონმდებლო პროცედურის ფორმირება გერმანიაში

მსურს, აქ დავასრულოთ კარგი კანონის მოთხოვნების ანალიზი და გადავინაცვლოთ გერმანიაში საკანონმდებლო პროცედურის პრაქტიკაზე. საკანონმდებლო პროცედურა მოწესრიგებულია ნორმატიულად, უწინარეს ყოვლისა, ძირითადი კანონითა და გერმანიის ფედერალური პარლამენტის რეგლამენტით. ეს ნორმები განსაზღვრავენ, პარლამენტის რომელ კომიტეტს უნდა წარედგინოს ესა თუ ის კანონი და რომ კანონები განიხილება გერმანიის პარლამენტში სამი მოსმენით.

გერმანიის ფედერალური მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივების განვითარება, უწინარეს ყოვლისა, შესწავლილია „სამართლებრივი ფორმის ჩამოყალიბების სამაგიდო წიგნი“, რომელიც რუსულ ენაზეც არის თარგმნილი.¹¹ ამ წიგნში განხილულია შემდეგი საკითხები: კანონის ტექსტის ენობრივი გამართვა და კორექტირება, ერთ კანონში მეორე კანონის მითითება, წესები კანონის მოქმედების დროის შესახებ და ა.შ. მსგავსი სამაგიდო წიგნის შედგენა შესაძლოა საქართველოშიც ყოფილიყო სასარგებლო. ამას გარდა, არსებობს „კანონებისა და ადმინისტრაციული ნორმების მომზადების სამაგიდო წიგნი“,¹² რომელიც განმარტავს კანონის მომზადების ძირითად პრინციპებს. მიზანშეწონილი იქნებოდა სათანადო კანონმდებლობის მსგავსი სახელმძღვანელოების შექმნა საქართველოშიც.

⁹ *Schneider*, Gesetzgebung und Verbände, 1979; *Schneider* (Fn. 6), Rn. 103 et seq.

¹⁰ *Regulating Impact Analysis* (Fn. 8), 73.

¹¹ *Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit vom 15. 4. 1999.*

¹² *Bekanntmachung des Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom 20.12.1991.*