



OLIJ MAJLIS SENATINING QONUN IJODKORLIGI JARAYONIDA QONUNCHILIK TAKLIFLARINI ISHLAB CHIQISH

Umidali Ibragimov

O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati devoni Yuridik
boshqarmasining bosh maslahatchisi.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.10791727>

ARTICLE INFO

Received: 29th February 2024

Accepted: 06th March 2024

Online: 07th March 2024

KEYWORDS

Qonun ijodkorligi, qonunchilik tashabbusi, qonun loyihasi, qonunchilik taklifi, xalqaro tajriba, mexanizm, yuqori palata, reglament.

ABSTRACT

Maqolada Senatga qonunchilik takliflarini qonunchilik tashabbusi tartibida Qonunchilik palatasiga kiritish huquqining berilishi, xorijiy mamkakatlar va milliy qonunchilik tahlillari, qonun ijodkorligi va uning ahamiyati hamda ushbu yangi institutni takomillashtirish yuzasidan muhim takliflar ochib berilgan.

Huquqiy demokratik davlat va adolatli fuqarolik jamiyati qurish jarayonida, birinchi navbatda, qonun ijodkorligi faoliyatini sifatli tashkil etish, izchil va bir xil huquqni qo'llash amaliyotini shakllantirish, inson huquq va erkinliklarining samarali himoya qilinishini ta'minlash muhim ahamiyatga ega.

Qonun ijodkorligi faoliyati huquqiy normalarni yaratish, eskirgan huquqiy normalarni takomillashtirish va bekor qilishdan iborat bo'lib, huquqni shakllantirish jarayonini yakunlaydi va davlat irodasini qonun yo'li bilan amalga oshirish degan ma'noni anglatadi.

Qonun ijodkorligi subyektlari esa qonunlarni qabul qilish uchun tegishli vakolatlariga ega bo'lgan davlat organlari va tuzilmalari hisoblanadi hamda bu jarayon qonunchilikda belgilangan protsessual normalar doirasida amalga oshiriladi.

O'zbekiston Respublikasining Oliy Majlisi – oliy davlat vakillik organi bo'lib, qonun chiqaruvchi hokimiyatni amalga oshiradi, ijtimoiy-siyosiy va hududlar manfaatlarini umumdavlat manfaatlarini bilan uyg'unlashtirgan holda faoliyat yuritadi. Qonun chiqaruvchi hokimiyat sifatida Senat o'zining konstitutsiyaviy vakolatlaridan kelib chiqib, mamlakat rivoji uchun samarali dasturlar orqali ish ko'radi va bu jarayonda uning qonun ijodkorligi faoliyati muhim ahamiyat kasb etadi.

Shu bilan birga elektoratning manfaatlaridan kelib chiqqan holda qonun loyihasini ishlab chiqish borasida parlament faolligini yanada kuchaytirish, qonun loyihasini tayyorlashda har ikki palata a'zolarini ilmiy-huquqiy jihatdan ta'minlash, ularning qonun ijodkorlik faoliyatiga ko'maklashish samaradorligini oshirish zarur.

Qayd etish joizki, Senat faoliyatida qonun ijodkorligi jarayoni va ishlash mexanizmi so'nggi yillarda jadallashib, sifat jihatdan uyg'unlashib borayotganligini kuzatishimiz mumkin.



Jumladan, Senat yalpi majlislarida 2016–2018-yillarda **140 ta** qonun ko'rib chiqilgan bo'lsa, 2019–2021-yillarda ushbu ko'rsatkich 1,7 barovariga oshib, **246 tani** tashkil etdi.

2022-2023-yillarda Senat yalpi majlislarida **170 ta** (2022-yilda 79 ta, 2023-yilda 91 ta) qonun ko'rib chiqildi.

Qonunlarning **27 foizi** sud-huquq tizimi, **19 foizi** iqtisodiy va moliyaviy masalalarga oid. Qolgan qonunlar xalqaro aloqalar, ta'lim, tibbiyot, qishloq xo'jaligi, mudofaa, ekologiya, axborot, hamda madaniyat masalalariga tegishli.

Shu bilan birga, 2020–2023-yillar mobaynida ko'rib chiqilgan 330 ta qonundan **19 tasi** aniqlangan konseptual kamchiliklar asosida Senat tomonidan rad etildi.

Solishtirish uchun ta'kidlash joizki, o'tgan 2016–2019-yillar davomida Senat tomonidan faqatgina 2 ta qonun rad etilgan edi.

Hozirgi kunda Senatda **17 ta** qonun dastlabki tarzda o'rganib chiqilmoqda.

Mazkur statistikalarining o'zi Senatning qonun qabul qilinishi jarayonidagi o'rni va rolini naqadar muhim va ahamiyatli ekanini ochib beradi va zamon talablaridan kelib chiqib, Senatning qonunchilik tashabbusi subyektlari qatoridan munosib o'rin egallashi va mukammal mexanizmni yo'lga qo'yishi kerak ekanligini anglatadi.

Parlamentning qonun ijodkorligi jarayonida uning qonunchilik tashabbusi huquqi qonun ijodkorligining mohiyatini ochib beradi va mukammal qonunlar yaratilishi va amaliyotga tatbiq etilishiga keng yo'l ochadi.

Qonunchilik tashabbusi – qonun loyihalarini qonun chiqaruvchi organlar muhokamasiga taqdim etish huquqi bo'lib, mazkur organlar qonun loyihasini muhokama qilishga va shu loyiha yuzasidan qaror qabul qilishga majbur.

Zamonaviy davlatlarda qonunchilik tashabbusi huquqiga, odatda, parlament deputatlari, parlament qo'mitalari, hukumat, davlat rahbari va umummilliy kompetensiyali alohida idoralar egadirlar.

2023-yilga qadar mamlakatimizda qonunchilik tashabbusi huquqiga ega subyektlar qatoriga O'zbekiston Respublikasi Prezidenti, davlat hokimiyatining oliy vakillik organi orqali Qoraqalpog'iston Respublikasi, Oliy Majlisning Qonunchilik palatasi deputatlari, Vazirlar Mahkamasi, Konstitutsiyaviy sud, Oliy sud va Bosh prokuror kirar edi.

Yurtimizda 2023-yil 30-aprel kuni o'tkazilgan referendumda ishtirok etgan fuqarolarning 90,21 foizi tomonidan yangi tahrirdagi O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi yoqlab ovoz berish orqali qabul qilinganligi unda xalqimizning Yangi O'zbekistonni barpo etish bo'yicha orzu-umidlari va intilishlari o'z aksini topganligini isbotlaydi.

Konstitutsiyaning 98-moddasiga asosan ayrim subyektlar bilan bir qatorda endilikda O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senatining ham qonunchilik takliflarini qonunchilik tashabbusi tartibida Oliy Majlis Qonunchilik palatasiga kiritish vakolati belgilandi.

Parlament yuqori palatasining qonun ijodkorligi faoliyatidagi yangi huquqi mamlakatimizdagi islohotlarning huquqiy asoslarini mustahkamlashga, yangi tahrirdagi Konstitutsiyada belgilangan normalarni hayotga izchil tatbiq etishga, parlament faoliyatiga doir qonunchilikni takomillashtirishga, palataning ishini yangi konstitutsiyaviy-huquqiy prinsiplar asosida tashkil etishga qaratiladi.

Shuningdek, xalqaro tajribalarga yuzlansak, **AQShda** quyi palata va yuqori palataning (*Senatning*) o'zaro hamkorlik qilish jarayoni tufayli qonunlar qabul qilinadi, **Fransiyada**



parlament (*har ikki palata teng huquq asosida*) o'zining qirolik hujjatlari bilan qonunlarni qabul qiladi.

Germaniyada parlament yuqori palatasi – Bundestagning, **Kanada** parlamenti Senat va Yondashuv (*Ko'maklashuvchi*) palatasining qonunlarni qabul qilishdagi ishtiroki muhim ahamiyatli bo'lib, yuqoridagi mamlakatlarda parlamentning yuqori palatasi qonunchilik tashabbusi huquqiga ega.

Bundan ko'rinib turadiki, parlament har ikki palatasining, ayniqsa yuqori palata hisoblanadigan Senatning mutlaq qonunchilik tashabbusi subyekti sifatida tan olinishi qabul qilinayotgan qonunlarning sifati va naflilik darajasini oshiradi.

O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2023-yil 11-sentabrda qabul qilingan **“O'zbekiston – 2030” strategiyasini 2023-yilda sifatli va o'z vaqtida amalga oshirish chora-tadbirlari to'g'risida**”gi PQ-300-sonli qarorida tegishli yo'nalishlar bo'yicha maqsadli ko'rsatkichlar ilova sifatida keltirilgan.

Ushbu maqsadlarda Yangi O'zbekistonni barpo etishda Oliy Majlis palatalari va siyosiy partiyalar rolini yanada oshirishga oid tadbirlar kiritilgan (*79-maqsad*). Maqsad bndlari qatorida qonun ijodkorligi jarayonining samaradorligini oshirish hamda fuqarolarning ushbu jarayondagi faol ishtirokining huquqiy asoslarini yaratish maqsadida fuqarolarning qonunchilik taklifi institutini amalga oshirish tartib-taomillarini belgilashga qaratilgan qonun loyihasini ishlab chiqish kerak ekanligi belgilangan. Bu **“qonunchilik taklifi”** institutini shakllantirishga oid dastlabki qadam edi.

Senat Kengashining 2023-yil 29-dekabr kuni qabul qilingan **“O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati tomonidan qonunchilik takliflarini tayyorlash, ko'rib chiqish va O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining Qonunchilik palatasiga kiritish tartibini tasdiqlash to'g'risida**”gi KQ-652-IV-sonli Qarori 3 bob va 24 baddan iborat bo'lib, hali amaliyotda sinalmagan mexanizmning dastlabki ko'rinishini tartibga solgan.

Joriy yilning 19-fevralida esa **“Yangi tahrirdagi O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi qabul qilinganligi munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining ayrim qonun hujjatlariga O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining faoliyatini takomillashtirishga qaratilgan o'zgartirish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida**”gi O'RQ-909-sonli Qonun qabul qilindi.

Qonun bilan “O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining Senati to'g'risida”gi Konstitutsiyaviy Qonunga 28¹-modda kiritilib, qonunchilik takliflarini tayyorlash, ko'rib chiqish va ularni Qonunchilik palatasiga kiritish tartibi O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senatining Reglamentida belgilanishi qayd etilgan.

Ammo **“O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senatining Reglamenti to'g'risida**”gi Qonunda 15¹-modda “qonunchilik takliflari” nomi ostida kiritilib, Senat O'zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasiga muvofiq qonunchilik takliflarini qonunchilik tashabbusi tartibida Qonunchilik palatasiga kiritishga haqli ekanligini asoslash bilan birga “Qonunchilik takliflarini tayyorlash, ko'rib chiqish va Qonunchilik palatasiga kiritish tartibi O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senatining Reglamentida belgilanadi” degan jumla bilan yakunlanadi.

Bu holatda ikki qonunda ham havolalar berilib, aniq mexanizmlar izohlanmagan.

“Normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risida”gi Qonun bilan tasdiqlangan **Yagona uslubiyotning 11-bandiga** asosan boshqa normativ-huquqiy hujjatlarga doir havolalar



huquqiy normalarning o'zaro bog'liqligini ko'rsatish zarurati bo'lgan hollardagina yoki **takrorlashlarga yo'l qo'ymaslik uchungina** loyiha matniga kiritilishiga yo'l qo'yiladi. Havolalar aniq bo'lishi va muayyan normativ-huquqiy hujjat yoki uning alohida qoidalarini ko'rsatishi kerak. Loyihada **pastroq yuridik kuchga ega bo'lgan aniq normativ-huquqiy hujjatlarga havola qilishga yo'l qo'yilmaydi**.

Yagona uslubiyotning 12-bandiga muvofiq qonunda qonun hujjatlariga havola qilish zarurati bo'lganda ketma-ketlik tartibida qonun hujjatining turi va nomi ko'rsatiladi. Bunda O'zbekiston Respublikasi **Oliy Majlisi palatalarining qarori bo'yicha uni qabul qilish sanasi va raqami ham** ko'rsatiladi.

Ta'kidlash joizki qonunchilik takliflari mexanizmi hali qonunlarda belgilanmaganligi uchun uni qonunda takrorlashni oldini olish sifatida havola qilingan degan xulosa qilish mumkin emas, shuningdek, Oliy Majlisi qarorlari Qonunlarga nisbatan pastroq yuridik kuchga ega hisoblanadi.

O'zbekiston Respublikasining 2023-yil 8-avgustda qabul qilingan "Normativ-huquqiy hujjatlarning va ular loyihalarining korrupsiyaga qarshi ekspertizasi to'g'risida"gi O'RQ-860-sonli Qonunining 12-moddasiga asosan noaniq va asossiz havolalarning qo'llanilishi korrupsiyani keltirib chiqaruvchi omillar hisoblanadi.

Bundan tashqari yuqoridagi qonunlarda **"qonunchilik taklifi"** tushunchasiga ta'rif ham berilmagan.

Agarda O'zbekiston Respublikasi Milliy qonunchilik bazasini ko'zdan kechirsak, mazkur termin yangi tahrirdagi Konstitutsiyaning qabul qilinishi bilan bevosita bog'liq, ya'ni u vaqtga qadar bizning amaliyotda mavjud bo'lmagan.

Senatning keyingi faoliyatida albatta mazkur mexanizm qo'llanilar ekan, qonunchilik taklifi tushunchasining huquqiy izohi, asoslantirilgan sharhi bo'lishi lozim.

G'arb yuridik adabiyotlari orqali **"qonunchilik taklifi"** tushunchasiga izoh izlaydigan bo'lsak, umumiy quyidagicha sharh topamiz: "Qonunchilik taklifi yoki "taklif" qonun loyihasiga taalluqli bo'lgan har qanday taklifni anglatadi, u ko'rib chiqilishi mumkin bo'lgan yoki hozirda kuchga kirishi uchun umumiy yig'ilish tomonidan ko'rib chiqiladigan jarayon mahsuli".

Bu izoh orqali bilish mumkinki, qonunchilik taklifi qonun loyihasi qabul qilinishidan oldingi jarayon va nisbatan osonroq mexanizm to'plamidir. Ya'ni, tegishli vakolatga ega bo'lgan subyektlar o'z takliflarini qonun loyihasiga kiritish maqsadida vakolatli organlarga qonunchilik taklifini kiritadi.

O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasining 98-moddasi 4-qismida **"qonun loyihalarini, qonunchilik takliflarini kiritish va ko'rib chiqish tartibi qonun bilan belgilanadi"** degan normadan qonun loyihasi va qonunchilik taklifi alohida tushunchalar va yo'nalishlarni ifodalashi barchamizga ma'lum. Bundan tashqari, qonunchilik taklifi institutini shakllantirish maqsadida O'zbekiston Respublikasining 2003-yil 29-avgustda qabul qilingan **"O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Qonunchilik palatasining Reglamenti to'g'risida"**gi 522-II-sonli Qonuniga tegishli o'zgartirishlar kiritilib, III¹-bob "Qonunchilik takliflarini ko'rib chiqish tartibi" nomi ostida kiritildi.

Mazkur bob 3 ta moddadan iborat bo'lib, qonunchilik takliflarini beruvchi vakolatli subyektlar, ulardan talab qilinadigan hujjat va tegishli materiallar, Qonunchilik palatasi tomonidan qonunchilik taklifini ko'rib chiqish jarayoni kiritilgan.



Qonunchilik taklifi Qonunchilik palatasiga Senat, Oliy Majlisning Inson huquqlari bo'yicha vakili (ombudsman), Markaziy saylov komissiyasi tomonidan kiritilayotganda ulardan qonunchilik taklifining matni, qonunchilik taklifini kiritish to'g'risidagi tegishli qaror, qonunchilik taklifini ko'rib chiqish chog'ida ishtirok etadigan vakil haqidagi axborot va boshqa hujjatlar hamda materiallar ham ilova qilinishi mumkinligi belgilangan.

Ushbu Qonunning 19³-moddasida esa Qonunchilik taklifini ma'qullash to'g'risida qaror qabul qilingan taqdirda, **ma'qullangan qonunchilik taklifi tegishli qonun loyihasini tayyorlash** va Qonunchilik palatasiga belgilangan tartibda kiritish uchun tegishli qo'mitaga yuboriladi va Qonunchilik palatasining qarori bilan qonunchilik tashabbusi huquqi subyektiga tegishli qonun loyihasini tayyorlash, shuningdek Qonunchilik palatasiga belgilangan tartibda kiritish tavsiya etilishi mumkinligi keltirilgan.

Bundan tashqari, O'zbekiston Respublikasining 2006-yil 11-oktabrda qabul qilingan **"Qonunlar loyihalarini tayyorlash va O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining qonunchilik palatasiga kiritish tartibi to'g'risida"**gi O'RQ-60-sonli Qonuniga hali o'zgartirish va qo'shimchalar kiritilgani yo'q. Ya'ni, ushbu Qonunda qonunchilik taklifini qonunchilik tashabbusi tartibida kiritish huquqi, qonunchilik taklifining tushunchasiga oid huquqiy norma nazarda tutilmay qolmoqda.

Yuqoridagilarni inobatga olib hamda yuzaga kelishi mumkin bo'lgan bo'shliq va noaniqliklarni bartaraf etish maqsadida quyidagi takliflarni amalga oshirish maqsadga muvofiq deb hisoblaymiz:

- **qonunlardagi havolalarni kamaytirib qonunlarning o'zida qonunchilik taklifi instituti va mexanizmlarini yoritish;**
- **qonunchilik takliflari institutini inobatga olgan holda amaldagi qonun hujjatlariga o'zgartirish va qo'shimchalar kiritish;**
- **normativ-huquqiy hujjatlarimizda qonunchilik taklifiga quyidagicha izoh (huquqiy asos) mustahkamlash:**

"Qonunchilik taklifi – qonun loyihasini ishlab chiqishning dastlabki bosqichi bo'lib, u qonunchilik tashabbusi huquqiga ega bo'lmagan subyektlar tomonidan Qonunchilik palatasiga ko'rib chiqilishi uchun kiritiladigan hamda mazmunan qonun ijodkorligini qamrab olgan takliflar hisoblanadi".

References:

1. O'zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi.
2. "O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining Senati to'g'risida"gi Konstitutsiyaviy Qonun.
3. "O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining Qonunchilik palatasi to'g'risida"gi Konstitutsiyaviy Qonun.
4. "O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senatining Reglamenti to'g'risida"gi Qonun.
5. "O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Qonunchilik palatasining Reglamenti to'g'risida"gi Qonun.
6. "Parlament nazorati to'g'risida"gi Qonun.
7. "Qonunlar loyihalarini tayyorlash va O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining qonunchilik palatasiga kiritish tartibi to'g'risida"gi Qonun.



8. "Normativ-huquqiy hujjatlar to'g'risida"gi Qonun.
9. "Yangi tahrirdagi O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi qabul qilinganligi munosabati bilan O'zbekiston Respublikasining ayrim qonun hujjatlariga O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining faoliyatini takomillashtirishga qaratilgan o'zgartirish va qo'shimchalar kiritish to'g'risida"gi Qonun.
10. "Normativ-huquqiy hujjatlarning va ular loyihalarining korrupsiyaga qarshi ekspertizasi to'g'risida"gi Qonun.
11. Oliy Majlis Senati Kengashining 2023-yil 29-dekabr kuni qabul qilingan "O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati tomonidan qonunchilik takliflarini tayyorlash, ko'rib chiqish va O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining Qonunchilik palatasiga kiritish tartibini tasdiqlash to'g'risida"gi KQ-652-IV-sonli Qarori.
12. O'zbekiston Respublikasi Prezidentining 2023-yil 11-sentabrda qabul qilingan "O'zbekiston – 2030" strategiyasini 2023-yilda sifatli va o'z vaqtida amalga oshirish chora-tadbirlari to'g'risida"gi PQ-300-sonli qarori.
13. Mirziyoyev Sh.M. Erkin va farovon, demokratik O'zbekiston davlatini mard va olijanob xalqimiz bilan birga quramiz: [Shavkat Mirziyoyevning O'zbekiston Respublikasi Prezidenti lavozimiga kirishish tantanali marosimiga bag'ishlangan Oliy Majlis palatalarining qo'shma majlisidagi nutqi] // Xalq so'zi. – 2016-yil 15-dekabr.
14. Mirziyoyev Sh.M. Qonun ustuvorligi – inson manfaatlarini ta'minlashning muhim omilidir: [O'zbekiston Respublikasi Prezidenti Shavkat Mirziyoyev 2017 yil 7 yanvarda Prokuratura organlari xodimlari kuni oldidan bir guruh soha xodimlari bilan uchrashdi] // Xalq so'zi. – 2017-yil 10-yanvar.
15. Mirziyoyev Sh.M. Konstitutsiya – erkin va farovon hayotimiz, mamlakatimizni yanada taraqqiy ettirishning mustahkam poydevoridir. Prezident Shavkat Mirziyoyevning O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi qabul qilinganining 25 yilligiga bag'ishlangan tantanali marosimdagi ma'ruzasidan // Xalq so'zi, 2017-yil 8-dekabr.
16. O'zbekiston Respublikasi Prezidenti Shavkat Mirziyoyevning Oliy Majlisga Murojaatnomasi// Xalq so'zi, 2017-yil 22-dekabrdagi soni.
17. Inson huquqlari umumjahon deklaratsiyasi // O'zbekiston Respublikasi va inson huquqlari bo'yicha xalqaro shartnomalar / Mas'ul muharrir A.X.Saidov. –T.: "Adolat", 2002-yil.
18. O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Qonunchilik palatasi sayti: www.parliament.gov.uz.
19. O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisi Senati sayti: www.senat.uz.
20. O'zbekiston Respublikasi qonun hujjatlar bazasi: www.lex.uz.