

ავტორის სტილი დაცულია

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი

ნინო კილასონია

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის
არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო
კონტროლი

სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი მიაა კოპალეიშვილი,

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი

თბილისი, 2016



უნივერსიტეტის
ბამონცვემოვა

სტრუქტურა

აბრევიატურები.....	3
შესავალი.....	4
I დელეგირების დოქტრინა და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია.....	8
1. დელეგირების დოქტრინა.....	8
1.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, როგორც საკანონმდებლო საქმიანობის დამატება.....	10
1.2. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგი-ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება.....	13
2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია.....	17
2.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის თეორიები.....	18
2.2. კანონმდებლის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში.....	20
2.2.1. ამერიკაში და საქართველოში გავრცელებული საკანონმდებლო კონტროლი.....	24
2.2.1.1. ამერიკაში გავრცელებული საკანონმდებლო ვეტო.....	27
2.3. ხალხის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში.....	30
2.3.1. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საფუძვლები ამერიკული და ქართული კანონმდებლობით.....	32
II ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში.....	34
1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა.....	35
1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით.....	36
1.1.1. ცნობის გამოქვეყნება დოკუმენტური ფორმით.....	37
1.1.1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებული ცნობის შინაარსი.....	40
1.1.2. მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით.....	43
1.2. ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით.....	46
1.2.1. ცნობის გამოქვეყნება ელექტრონული ფორმით.....	47
1.2.2. მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით.....	51

1.2.3. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის დადებითი მხარეები.....	54
1.2.4. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის უარყოფითი მხარეები.....	60
1.2.5. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ელექტრონული ფორმის გაუმჯობესების გზები.....	65
2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის შედეგი.....	70
2.1. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დადებითი მხარეები.....	71
2.2. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის უარყოფითი მხარეები.....	74
III ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალური პროცედურები.....	76
1. ზეპირი მოსმენა.....	77
1.1. ზეპირი მოსმენა, როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული ფორმალური პროცედურა.....	78
1.2. ზეპირი მოსმენა როგორც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანამატი.....	81
1.3. ზეპირი მოსმენის ჩატარების წესი.....	83
1.3.1. ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმი.....	87
2. ამერიკისთვის დამახასიათებელი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება.....	89
3. მოლაპარაკება თუ ზეპირი მოსმენა.....	93
3.1. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგი.....	93
3.2. ზეპირი მოსმენის შედეგი.....	98
IV სასამართლო, როგორც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გარანტი.....	100
1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი.....	101
1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლის საფუძვლები.....	102
1.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლის საფუძვლები.....	104
1.2.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით.....	108
1.2.1.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა ცნობის გამოქვეყნებას და მოსაზრების წარდგენის პროცედურასთან დაკავშირებით.....	109

1.2.1.2. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების ანალიზი ზეპირი მოსმენის პროცედურასთან დაკავშირებით.....	113
1.2.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი და წერილობითი დასაბუთება	115
1.2.3. საქართველოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული კონტროლის თავისებურებანი.....	119
2. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხაღხის მონაწილეობის ფორმალური და არაფორმალური პროცედურების სასამართლო კონტროლის მნიშვნელობა.....	123
2.1. პროცედურული სასამართლო კონტროლის უარყოფითი მხარეები.....	124
2.2. პროცედურული სასამართლო კონტროლის დადებითი მხარეები.....	127
დასკვნა	130
ბიბლიოგრაფია.....	134

აბრევიატურები

ქართულ ენაზე:

ამერიკა	ამერიკის შეერთებული შტატები
სზაკი	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
გვ.	გვერდი
იხ.	იხილეთ

ინგლისურ ენაზე:

APA	Administrative Procedure Act
EPA	Environmental Protection Agency
EDA	Economic Development Administration

შესავალი

დელეგირებული კანონმდებლობა¹ ჩვეულებრივ განიხილება, როგორც ნაკლებად ლეგიტიმური პროცესის შედეგი, ვიდრე ძირითადი კანონმდებლობა და შესაბამისად უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების² მეტ პოტენციალს ატარებს.³ როგორც წესი, გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა უმრავლესობა პირდაპირი წესით არჩეული არ არის. ისინი ანგარიშვალდებულები არიან არაპირდაპირ. მათ ნიშნავენ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები, რომლებიც ზედმეტი გადატვირთულობის გამო მოკლებულები არიან შესაძლებლობას მათ მიერ დანიშნულ პირებს კონტროლი გაუწიონ.⁴

აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისადმი აბსოლუტური ნდობა არ არსებობს. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად მიღებული აქტები ხშირად წარმოადგენენ პოლიტიკური დაპირისპირების შედეგს. შესაბამისად, აუცილებელია მათი ლეგიტიმაცია.⁵ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის პირდაპირ გზას წარმოადგენს ხალხი.⁶ ეს წყარო შეიძლება გამოყენებული იქნას, როგორც არაპირდაპირ, ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების ჩარევით ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში,⁷ ისე პირდაპირ, ხალხის აქტიური ჩართვით.⁸

¹ იგივეა, რაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება და იგი კერძინის შეხედულებით, სააგენტოს და გარე პირებს შორის ინფორმაციის გაცვლის პროცესს აღვივებს, S. Croley, *Making Rules: An Introduction, IV Administrative Law and Regulation*, Michigan Law Review, 93, May 1995, გვ. 1519.

² განხილვის საგანს წარმოადგენს თვითნებურად ხომ არ იყენებენ სააგენტოები იმ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, რომელიც მათ მინიჭებული აქვთ, იხ. H.S. Richardson, *Democratic Autonomy, Public Reasoning about the Ends of Policy*, Oxford University Press, New York, 2002, გვ. 4.

³ A. McHarg, *What is Delegated legislation?* Public Law, issue AUTUM, 2006, გვ. 555.

⁴ C. Coglianese, *The Internet and Citizen Participation in Rulemaking*, A Journal of Law and Policy for the International Society, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 36.

⁵ H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, International Comparative Law Quarterly, 58(2), 2009, გვ. 353-378.

⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი, რომელიც კონსტიტუციის ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, თავის ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით, საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 668-ე მუხლი.

⁷ შესაძლებელია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის წყარო იყოს, არა ხალხი, არამედ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები, H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, "International Comparative Law Quarterly", 58(2), 2009, გვ. 353-378, ასეთ შემთხვევაში მათ უნდა ჰქონდეთ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი მექანიზმი, H.S. Richardson, *Democratic Autonomy, Public Reasoning About the Ends of Policy*, Oxford University Press, New York, 2002, გვ. 4.

⁸ გერმანია და ბრიტანეთი პირველ გზას ირჩევენ, ხოლო ამერიკა და საქართველო მეორეს, H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the*

როგორ წესი, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მრავალ პირზე ახდენს გავლენას, მაგრამ ხალხის დიდი ნაწილისათვის⁹ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი იმდენად ბუნდოვანი და მიუწვდომელია,¹⁰ რომ ცოტა მათგანი ფლობს ინფორმაციას მისი არსებობის შესახებ და უფრო ცოტამ იცის იმ პირდაპირი როლის თაობაზე, რომელიც ამ პროცესში მან შეიძლება შეასრულოს.¹¹ ამიტომ აუცილებელია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების ისეთი პროცედურის შემუშავება და გამოყენება, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიურ ჩართულობას უზრუნველყოფს.

აღსანიშნავია, რომ ევროპულ სახელმწიფოებში მოქმედი სამართლებრივი რეგულაციების მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებაში ხალხთან კონსულტაციის საკითხის გადაწყვეტა ნორმაშემოქმედის ინიციატივაზე და მის არჩევანზეა დამოკიდებული.¹² მაშინ, როდესაც ამერიკაში და საქართველოში ხალხის ზეგავლენა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე გაცილებით უფრო პირდაპირი და შინაარსობრივია.¹³

American, British and German Law, Cambridge Journals, *International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, გვ. 353-378.

⁹ დღეს ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ ვერ ხერხდება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ხალხის ჩართვა. ხშირ შემთხვევაში ამ პროცესში აქტიურ მონაწილეობას მხოლოდ დაინტერესებული ჯგუფები იღებენ, იხ. C. Coglianese, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, *George Washington Law Review*, 77, June, 2009, გვ. 951.

¹⁰ ტრადიციულად ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობა შეზღუდული იყო პოლიტიკაში ჩართული შიდა ჯგუფებით და იმ პირებით, რომლებიც გამოხატავდნენ ძლიერ ინტერესს პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროსთან დაკავშირებით. საკითხის მიმართ ინტერესის არ არსებობა ყოველთვის ზღუდავს ხალხის მონაწილეობის ხარისხს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში. გარდა ამისა, მოქალაქეთა მონაწილეობა შეზღუდულია არასაკმარისი შესაძლებლობით ჰქონდეთ დაშვება განახლებულ ინფორმაციასთან და შესაბამის საშუალებებთან, რომ პოლიტიკოსებს საკუთარი ხმა გააგონონ, იხ. J. O' Looney, *Electronic Policy and RuleMaking*, Draft 7/2000, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახია: 10.09.2010).

¹¹ იხ. R.D. Carlitz, R.W. Gunn, *Once in a Lifetime: Opportunities for Civic Engagement*, Pittsburgh, PA 15219, February, 2003, http://www.info-ren.org/publications/cof/cof_0210.html (ნანახია: 10.09.2010).

¹² T. Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, გვ. 91, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

¹³ ვიდრე ეს არის გერმანიაში და საბერძნეთში, სადაც მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა პარლამენტის კომპეტენციას განეკუთვნება. ევროპული სისტემები წარმომადგენლობით და პასუხისმგებელ პარლამენტს ეფუძნება...პარლამენტი წარმოადგენს ანგარიშვალდებულ სუბიექტს ყველა სახის ნორმაშემოქმედებასთან მიმართებაში იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ამ ნორმაშემოქმედების ნაწილი დელეგირებული აქვთ სხვა ორგანოებს. ხალხი ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობს თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით...ასეთი პროცედურა დამახასიათებელია გერმანიისათვის, სადაც სასამართლო და აკადემიური წრეები ამტკიცებენ, რომ ხალხი წარმოდგენილი უნდა იქნეს პარლამენტის მიერ. ამავდროულად მათთვის ხალხის

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის შეპირისპირება და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების პროცესში ხალხის როლის გამოკვეთა, ასევე ამერიკაში დამკვიდრებული ხალხის მონაწილეობის ფორმების ანალიზი, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების წარმოჩენა და საქართველოსათვის მისაღები მოდელის შემუშავება.

დისერტაციაში მოცემულია ამერიკის და საქართველოს სამართლებრივი სისტემების შედარებითი კვლევა. საკითხის უკეთ შესწავლის მიზნით წარმოდგენილია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობასთან დაკავშირებით ამერიკის და საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის, ასევე სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი.

ნაშრომში ადმინისტრაციული სამართლის გარდა, საკითხები კონსტიტუციურ სამართლებრივ ჭრილშია გაანალიზებული. გამოკვეთილია, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა და როცა კანონმდებელი უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებლებზე ახდენს, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის უშუალო მონაწილეობამ უნდა უზრუნველყოს პროცესის ლეგიტიმაცია.

დისერტაციის პირველი თავში გაანალიზებულია დელეგირების დოქტრინა და დელეგირებული უფლებამოსილების შედეგი - ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება. ამ თავში ასევე მოცემულია დელეგირებული უფლებამოსილების ლეგიტიმაციის თეორიების კვლევა, განხილულია საკანონმდებლო ორგანოს როლი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში და ჩამოყალიბებულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საკანონმდებლო საფუძველები.

ნაშრომის მეორე თავში წარმოდგენილია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურების ანალიზი. ერთმანეთისაგან არის გამიჯნული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დოკუმენტური და

პირდაპირი მონაწილეობა სავსებით მისაღები და ლეგიტიმური ფორმაა, მაგრამ მათი შეხედულებით, ასეთ მონაწილეობას კოლექტივის ჩამოყალიბება მოჰყვება, რაც საბოლოოდ უმრავლესობის პრინციპს, რომელსაც წარმომადგენლობითი დემოკრატია ეფუძნება, საფრთხეს შეუქმნის. ამიტომ ევროპული სახელმწიფოები ხალხის მონაწილეობისაგან განსხვავებულ მექანიზმებს იყენებენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გასაკონტროლებლად. გერმანულ და ინგლისურ სისტემებში ეს მექანიზმები შეიცავენ რეგულაციის გატანას პარლამენტის წინაშე და ასევე მინისტრის უფლებამოსილების დოქტრინის გამოყენებას...კანონის უზენაესობის პრინციპის გერმანული გაგება აქცენტს ადმინისტრაციული აქტების შინაარსობრივ მხარეზე აკეთებს და პროცედურულ საკითხებს მეორეხარისხოვან მნიშვნელობას ანიჭებს, T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, გვ. 93-94, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახის: 05.09.2010).

ელექტრონული ფორმები; გაანალიზებულია ელექტრონული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მნიშვნელობა და ჩამოყალიბებულია ცნობის ელექტრონულად გამოქვეყნების, ასევე მოსახრების ელექტრონულად მიწოდების გაუმჯობესების გზები.

დისერტაციის მესამე თავში ახსნილია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთი პროცედურის მნიშვნელობა, როგორცაა ზეპირი მოსმენა და ამერიკისათვის დამახასიათებელი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება, ასევე გაანალიზებულია ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დისერტაციის მეოთხე თავში გაანალიზებულია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი; ერთმანეთისგან გამიჯნულია შინაარსობრივი და პროცედურული სასამართლო კონტროლი, ასევე განხილულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალურ და არაფორმალურ პროცედურებთან დაკავშირებით ამერიკის და საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა; საქართველოს სასამართლოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული თავისებურებები და წარმოჩენილია რამდენად ეფექტურია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სასამართლო კონტროლი.

ნაშრომის დასკვნით ნაწილში წარმოდგენილია კვლევის შედეგების შეჯამება და რეკომენდაციები, რომლებიც კანონმდებელს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის დანერგვის, ხოლო მეცნიერებს კვლევის გაგრძელებისაკენ წაახალისებს.

I დელეგირების დოქტრინა და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია

დელეგირების დოქტრინასთან დაკავშირებით წინამდებარე თავში განხილული საკითხები ეფუძნება სამართლის ჟურნალში გამოქვეყნებულ სტატიას¹⁴ და მიმოიხილავს დელეგირების დოქტრინის¹⁵ მნიშვნელობას, იმ შედეგს, რაც საკანონმდებლო უფლებამოსილების აღმასრულებელი ორგანოებისათვის გადაცემას მოჰყვება, დელეგირებული კანონმდებლობის ლეგიტიმაციის სხვადასხვა გზას, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლებს და ხალხის როლს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში.

1. დელეგირების დოქტრინა

საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებამ აღმასრულებლებს დიდი ძალაუფლება მოუტანა და აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალების ცენტრში მოექცა. ყველა სახელმწიფო, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციულ პრინციპს მისდევს, აწყდება პრობლემას, რომელიც ხალხის არჩეული წარმომადგენლების მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემას უკავშირდება.¹⁶

კონსტიტუციონალისტების ნაწილი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას¹⁷ არ ემხრობა და მიუთითებს, რომ საკანონმდებლო

¹⁴ ნ. კილასონია, *ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმები*, სამართლის ჟურნალი, 2, 2011, გვ. 259-273

¹⁵ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების დოქტრინა შედგება ორი ურთიერთდაკავშირებული ნაწილისაგან: 1. სააგენტოებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისას კანონმდებელმა უნდა ჩამოაყალიბოს პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები და სააგენტოს დაუტოვოს სტატუტის მხოლოდ დეტალური იმპლემენტაციის შესაძლებლობა (დელეგირების დოქტრინა); 2. სააგენტოს კონკრეტული მოქმედება არის ბათილი, თუ იგი არ ჯდება მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში (*ultra vires doctrine*), M.R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago: The BarBri Group, 2002, გვ. 2-3. მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია იცნობს ორი სახის დელეგირებას. ე.წ. „სპეციალური საკანონმდებლო (სტატუტებრივი) უფლებამოსილება“, რომელიც კონკრეტულია და რეგულაციის გამოცემისთვის აუცილებელ ძირითად პრინციპებს და მიმართულებებს შეიცავს. დელეგირების მეორე სახეს ეწოდება „სტრუქტურული სტატუტი“ (*framework statute*). დელეგირების ეს ფორმა შესამუშავებელი რეგულაციის მხოლოდ ზოგად მიზნებს აყალიბებს, რაც ცალკეული საკითხის სწრაფად და ეფექტიანად გადაწყვეტას ემსახურება, T. Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 57, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

¹⁶ კანონმდებელი აქვეყნებს მის მიერ მიღებულ სამართლებრივ ნორმას იმისათვის, რათა აცნობოს ხელისუფლების სხვა შტოებს იმოქმედონ მის შესაბამისად, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 81.

¹⁷ დელეგირების დოქტრინა, რომელიც მეცნიერთა დიდი ნაწილის კრიტიკის ობიექტს წარმოადგენს, ცნობილია, როგორც ჰენრი VIII-ის მიერ დამკვიდრებული პრინციპი, აღნიშნული პრინციპი ნებას რთავდა მინისტრებს შესწორება შეეტანათ თავდაპირველ

უფლებამოსილების გადაცემა “delegates non potest delegare”-ს პრინციპს ეწინააღმდეგება. კონსტიტუციონალისტთა ეს ნაწილი ჯონ ლოკის შეხედულებას იშველიებს და აცხადებს, რომ კანონმდებელმა არ შეიძლება კანონის მიღების უფლება გადასცეს სხვას.¹⁸ კანონონშემოქმედება ეს არის ქვეყნის საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქცია.¹⁹ თუმცა, ამ შეხედულებამ მნიშვნელობა დაკარგა მას შემდეგ, რაც წარმოიშვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საჭიროება.²⁰

საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების დეტალური გადაწყვეტა მეტისმეტად ტექნიკური, რთული და გადატვირთული პროცედურაა²¹ და მას მარტო კანონმდებელი ვერ შეძლებს. აქედან გამომდინარე, სხვადასხვაქვეყნის კონსტიტუციით²² თუ საკანონმდებლო აქტით განისაზღვრა ის პროცედურები, რომლებიც აუცილებელია დაცულ იქნეს საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემის დროს.²³

კანონმდებლობაში დელეგირებული კანონმდებლობის მეშვეობით, J.G.H. Seerden Rene, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, Intersentia Antwerpen-Oxford, 2nd ed., 2007, გვ. 235.

¹⁸ H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, *International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, გვ. 353-378.

¹⁹ იხ. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 68.

²⁰ H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, *International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, გვ. 353-378, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებასთან დაკავშირებით გავრცელებული სხვადასხვა თეორიიდან გამოიყოფა ექსპერტიზის და რაციონალობის თეორიები. ექსპერტიზის თეორიის მიხედვით, საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს შესაძლებლობა ყველა საკითხი გადაწყვიტოს დამოუკიდებლად. აქედან გამომდინარე, ექსპერტ ადმინისტრატორებს შეუძლიათ იმოქმედონ როგორც „ექიმებმა“, რომლებიც პაციენტებს მკურნალობენ. მათ შეუძლიათ გამოიკვლიონ პაციენტის ავადმყოფობა და განკურნებისათვის შესაბამისი მედიკამენტები დაუნიშონ.“ რაციონალობის თეორიის თანახმად, სააგენტოებმა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განსაზღვრული საკითხები მათთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების რაციონალურად გამოყენების საფუძველზე უნდა გადაწყვიტონ, P.J. Harter, *The Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules*, *American University Law Review*, 32, Winter 1983, გვ. 472-475.

²¹ S. Rose-Ackerman, *Regulation and Public Law in Comparative Perspective*, გვ. 2-4, იხ. http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/Trebilcock09_Rose-Ackerman.pdf, (ნანახია: 11.01.2010).

²² მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს სტატუსის საფუძველზე გადაეცემა უფლებამოსილება გამოსცეს აქტები, რომელთაც კანონის ძალა ექნებათ. გერმანიის მსგავსად, ამერიკაში კანონმდებელი უფლებამოსილების აღმასრულებლისათვის გადაცემას ახდენს. ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს შეხედულებით, საზოგადოება იმდენად არის გადატვირთული ტექნიკური პრობლემებით რომ, კონგრესი თავის საქმიანობას სრულყოფილად ვერ განახორციელებს, თუ უფლებამოსილების დელეგირებას არ მიმართავს. ასეთივე მოსაზრებები დომინირებს ბრიტანულ სამართალში. დელეგირებული კანონმდებლობის მნიშვნელობა დღითიდღე იზრდება და ზოგჯერ იგი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ კანონებში ცვლილებების შესატანად გამოიყენება, H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, *International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, გვ. 353-378.

²³ D.J. Galligan, R. Langan II, C.S. Nicandrou, *Administrative Justice in the New European Democracies, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, COLPI, University of Oxford, 1998, გვ. 343.

1.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, როგორც საკანონმდებლო საქმიანობის დამატება

როგორც შაიო მიუთითებს: „ხელისუფლების დელეგირებიდან გამომდინარე, კრიზისის დაძლევის რადიკალურ საშუალებად გამოდგებოდა (სამართლებრივი სახელმწიფოს აღდგენის შემდეგ) რუსოს კლასიკურ თეორიასთან დაბრუნება და ადმინისტრაციული ორგანოების მხრივ ყოველგვარ პირველად სამართალშემოქმედებაზე უარის თქმა, მაგრამ კანონში ყველა ტექნიკური დეტალის მოწესრიგება ფიზიკურად შეუძლებელია... მაგალითად, პარლამენტს ფასების განსაზღვრა რომ ევალებოდეს, ²⁴ მაშინ როდესაც ფასების რეგულირებაა საჭირო, ფასების რეგულირება საერთოდ შეუძლებელი გახდებოდა.“²⁵

აშკარაა, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლებას არ შეუძლია ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხი უშუალოდ მოაწესრიგოს.²⁶ მსოფლიოს არც ერთი პარლამენტისათვის მთელი დეტალური კანონმდებლობის შემუშავება არ არის მოსახერხებელი,²⁷ რადგან ხშირად საკანონმდებლო გზით მოსაწესრიგებელი საკითხი ტექნიკური ხასიათისაა და სრულყოფილად ვერ იქნება განხილული პარლამენტის მიერ.²⁸

²⁴ მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესი შეიმუშავებს ძირითად კანონებს, მაგრამ არ შეუძლია სპეციფიკურ ნორმათა მიღება, რადგან ქვეყნის მხოლოდ ზოგად წესებს აყალიბებს, W. Wade, C. Forsyth, Administrative Law, Chapter 22, Oxford University Press, 9th ed., New York, 2004, გვ. 857.

²⁵ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, გვ. 203.

²⁶ შესაბამისად, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების დანიშნულებაა პარლამენტის გამოთავისუფლება პოლიტიკურად უმნიშვნელო და ეფემერული საკითხებისგან ან წმინდა ტექნიკური დეტალებისგან, T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 55, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

²⁷ მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პარლამენტმა გაზარდა სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირება და მინისტრებს რეგულაციების და სხვა სახის ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილება გადასცა. ასევე ადგილობრივ ორგანოებს კანონქვემდებარე აქტების (bylaws) შემუშავების უფლებამოსილება მიანიჭა, J.G.H. Seerden Rene, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, Intersentia Antwerpen-Oxford, 2nd ed., 2007, გვ. 233, საფრანგეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილება პრემიერ-მინისტრს პირდაპირ აქვს მინიჭებული. პრემიერ მინისტრს შეუძლია ცალკეული საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება მინისტრებს გადასცეს. კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საპარლამენტო აქტები და ადმინისტრაციული ბრძანებები რეგიონის ან დეპარტამენტის პრეფექტების და მაიორებისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭებას შეიძლება ითვალისწინებდნენ, E. Bohne, The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention, Kluwer Law International, New York, 2006, გვ. 157.

²⁸ გარდა ამისა, პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების აუცილებლობა განპირობებულია პარლამენტის სამუშაო დროის დაზოგვის საჭიროებით, იხ. S.H. Bailey, Cases, Materials and Commentary on

გარდა ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში აუცილებელია გაუთვალისწინებელი კონტიგენტის ჩართვა, მაგალითად, საკითხის გადასაწყვეტად მთელი ადმინისტრაციული აპარატის მუშაობის უზრუნველყოფა, რასაც მხოლოდ პარლამენტი ვერ შეძლებს.²⁹ აქედან გამომდინარე, პრაქტიკაში საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემის საჭიროება დგება,³⁰ რასაც შედეგად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური ცოდნის³¹ და კომპეტენციის გამოყენება მოჰყვება.³²

აღსანიშნავია, რომ ამერიკაში, ისევე, როგორ საქართველოში საკანონმდებლო უფლებამოსილების ადმინისტრაციული ორგანოების და სააგენტოებისათვის³³ დელეგირება არის გავრცელებული.³⁴ ამერიკელი

Administrative Law, 4th ed., Sweet and Maxwell, London, 2005, გვ. 206, ხშირ შემთხვევაში სააგენტოებს გაცილებით უფრო ნაკლები უჯდებათ „ლაბორინთის დეტალებში ქექვა“, ვიდრე კონგრესს, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 10, ამასთან, ადმინისტრაციული სააგენტოები ფლობენ ინსტიტუციურ თანმიმდევრობას, რაც საკანონმდებლო ორგანოებს არა აქვთ, Y. Listokin, *Learning Through Policy Variation*, Yale Law Journal, 118, December, 2008, გვ. 532.

²⁹ S.H. Bailey, Cases, Materials and Commentary on Administrative Law, Sweet and Maxwell, 4th ed., 2005, გვ. 206.

³⁰ მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის მინისტრთა კომიტეტის ერთ-ერთი წევრი ვილკინსონი აღნიშნავს: „მე ვგრძნობ, რომ თანამედროვე სახელმწიფოს პირობებში, სახელმწიფო ვალდებულია საკუთარ თავზე აიღოს პასუხისმგებლობა, არა მარტო ახალ სოციალურ მომსახურებაზე, არამედ ქვეყნის ინდუსტრიული და კომერციული საქმიანობის უდიდეს ნაწილზე, პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო რეგულაციების შემუშავების უფლებამოსილების გადაცემის პრაქტიკა დამუხრუჭების ნაცვლად უნდა გაფართოვდეს და გამოიძებნოს ახალი გზები პროცესის გასაადვილებლად,“ S.H. Bailey, Cases, Materials and Commentary on Administrative Law, Sweet and Maxwell, 4th ed., 2005, გვ. 207.

³¹ „სწორედ იმაში მდგომარეობს დელეგირებული ნორმაშემოქმედების სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი იდეა, რომ რეგულირების ამოცანების შესრულებაში აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური შესაძლებლობანი და მისი სპეციალიზირებული პროფესიული ცოდნა იქნეს ჩართული,“ იხ. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 271, მაშასადამე, აღმასრულებელი ორგანოებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება სპეციალიზირებული ცოდნის, ისევე როგორც გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცედურების გამოყენების შესაძლებლობას ზრდის, S. Rose-Ackerman, Public Choice, Public law and Public Policy, Keynote Address, First World Meeting of the Public Choice Society, Amsterdam, March 31, 2007, გვ. 1-10, იხ. <http://www.creedexperiment.nl/pc2007/Rose-AckermanPCS07keynote11111.pdf> (ნანახია: 11.01.2010), რაც საბოლოო ჯამში სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობის გაზრდას და „საჯარო ბიზნესის“ წარმოების გაუმჯობესებას ემსახურება, D.P. Langhauser, *Executive Regulations and Agency Interpretations: Binding Law or More Guidance? Development in Federal Judicial Review*, Journal of College and University Law, 29, 2002, გვ. 6.

³² И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 141.

³³ ამერიკაში ადმინისტრაციული ორგანოებს ადმინისტრაციულ სააგენტოებს უწოდებენ.

³⁴ პრაქტიკაში პარლამენტს საკანონმდებლო მონოპოლია აღარ აქვს. აღმასრულებლები, ისევე როგორც დამოუკიდებელი სააგენტოები და ზოგჯერ კერძო გაერთიანებები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების პროცესში უფრო და უფრო დიდი დისკრეციით სარგებლობენ, T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 97, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

და ქართველი კანონმდებლები საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებს სპეციალური საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე აწესრიგებენ.

კონგრესი სტატუტების საფუძველზე ადმინისტრაციულ სააგენტოებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების უფლებამოსილებას გამუდმებით გადასცემს. ამასთან, კონგრესის მიერ მიღებული სტატუტები ადმინისტრაციულ სააგენტოებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართე უფლებამოსილებას ანიჭებენ.³⁵

ამერიკის შეერთებული შტატების მსგავსად საქართველოში ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების უფლებამოსილების გადაცემის საკითხი საკანონმდებლო დონეზე³⁶ არის მოწესრიგებული.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების ზოგადი სამართლებრივი საფუძვლები ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, საქართველოს კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ასევე ცალკეული კანონი შეიცავს სპეციალურ მითითებას, რომ კონკრეტული მმართველობის ორგანო აღჭურვილია უფლებამოსილებით ამავე კანონის საფუძველზე გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.³⁷

მაშასადამე, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ისევე როგორც საქართველოში, პარლამენტი არ წარმოადგენს ერთადერთ სუბიექტს, რომელიც რეალურ ძალაუფლებას ფლობს.³⁸ ადმინისტრაციული ორგანოები და სააგენტოები საკანონმდებლო ორგანოსთან ერთად მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ნორმაშემოქმედებით საქმიანობაში.

³⁵ M. R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago: The BarBri Group, 2002, გვ. 2-3, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება ამერიკის შეერთებულ შტატებში იმით არის განპირობებული, რომ კონგრესის წევრები იშვიათად გამოხატავენ სურვილს გახდნენ ექსპერტები ისეთი საკითხების გადაწყვეტაში, როგორცაა მაგალითად გარემოზე კონკრეტული კარცენოგენის ზეგავლენის განსაზღვრა. აქედან გამომდინარე, ისინი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას ადმინისტრაციული სააგენტოებზე ახდენენ, ისევე როგორც მოქალაქეები გადასცემენ კანონის მიღების უფლებამოსილებას კონგრესს, S. Croley, *Making Rules: An Introduction, Administrative Law and Regulation*, Michigan Law Review, 93, May 1995, გვ. 1526.

³⁶ „მოქმედი კანონმდებლობით შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოებისათვის სამართლებრივი ნორმების დამოუკიდებელი გამოცემის, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტი.“ იხ. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 269.

³⁷ პ. ტურავა, ნ. წიკვლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 83.

³⁸ Ziamou T., *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 97, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახის: 05.09.2010).

თუმცა რა თავისებურებებით ხასიათდება ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმაშემოქმედება, ამაზე ქვემოთ ვისაუბრებ.

12. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგი-ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება

დელეგირებული უფლებამოსილება გამოხატულებას კანონქვემდებარე ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, ³⁹ ანუ აღმასრულებელ გადაწყვეტილებაში პოულობს, ⁴⁰ რომელიც სხვა არაფერია თუ არა სამთავრობო სააგენტოების სამართალშემოქმედება ⁴¹ და კანონის დაზუსტება.⁴²

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას ⁴³ ადმინისტრაციული სამართლის სხვა თემებთან მიმართებაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს, რადგან ყველა მსჯელობა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის საკითხებს

³⁹ უფრო დაწვრილებით ნორმატიული აქტი, როგორც კანონქვემდებარე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, იხ. Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Административное право, М., 2002, გვ. 256.

⁴⁰ ფრანგი პოლიტოლოგი მაქს გენელი გამოყოფდა ადმინისტრაციულ აქტებს საჯარო სამართლის სხვა წყაროებისგან და მათ აღმასრულებელ გადაწყვეტილებებს უწოდებდა, დაწვრილებით იხ. Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001, გვ. 107, როცა პირი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე მიუთითებს, ის ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს, რომ ქმედება, რომელიც განხორციელებული იქნა სააგენტოს მიერ არის კვაზი-საკანონმდებლო და სააგენტო მოქმედებს უფრო მეტად, როგორც კანონმდებელი და არა როგორც სასამართლო, J.P. Cooper, Public Law and Public Administration, Wadsworth Publishing, 4th ed., 2006, გვ. 143.

⁴¹ S.R. Furlong, M.C. Kerwin, Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change, Economics of Administrative Law, edited by S. Rose-Ackerman, An Elgar Reference Collection, Chentelham, UK, Northampton, MA, USA, 2007, გვ. 318, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერები აცხადებენ, რომ ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულებას მხოლოდ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი რომ მოეცვა, ეს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება იქნებოდა, J.P. Cooper, Public Law and Public Administration, Wadsworth Publishing, 4th ed., 2006, გვ. 143.

⁴² ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება განმარტებულია, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენილების შემუშავება კანონის დასაზუსტებლად, დაწვრილებით იხ. А. Аэдама, Э. Ломан, Н. Паррэст, И. Пилвинг, Э. Вэне, Руководство по административному производству, Тарту, 2005, გვ. 560.

⁴³ გერმანული სამართლებრივი სისტემა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას საჯარო ფუნქციად მიიჩნევს, თუმცა კანონით კერძო პირებს ან ჯგუფებს ტექნიკური ექსპერტიზისთვის და საჯარო სექტორის საქმიანობის გასამარტივებლად შეიძლება ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილება მიენიჭოთ. მას შემდეგ, რაც სახელმწიფოს კომპეტენტური ორგანოები მიიჩნევენ, რომ შეუძლებელია მათ მიერ გადაწყვეტილების ტექნიკური საკითხების შესწავლის გარეშე გადაწყვეტა, ისინი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას კერძო პირებს გადასცემენ. კერძო პირებისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების დელეგირება ლეგიტიმურია რამდენადაც მთავრობას შესაბამის რეგულაციებთან მიმართებაში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება რჩება, A.G. Jena, Administrative Law within the Legal System and in Relation to Practice, 1-16, იხ. <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011).

შეეხება, სათავეს თითქმის ყოველთვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებიდან იღებს.⁴⁴

ამასთან, მართალია, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება⁴⁵ ორგანიზაციული და ფუნქციური თვალსაზრისით აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას განეკუთვნება, მაგრამ იგი ამავედროულად პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა.⁴⁶

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება,⁴⁷ როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ისე საქართველოში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის აუცილებელ საჭიროებად⁴⁸ და ბიუროკრატიული გადაწყვეტილების მიღების კონკრეტულ ფორმად არის მიჩნეული.⁴⁹

⁴⁴ K.F. Warren, Administrative Law in the Political System, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 213.

⁴⁵ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება მოიცავს ნორმების, როგორც სტრატეგიულ, ისე არასტრატეგიულ გამოყენებას, J. Black, Rules and Regulations, Oxford University Press Inc., New York, 1997, გვ. 213, იმისათვის, რომ შევიცნოთ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების არსი, უნდა გავიგოთ რას ნიშნავს პოლიტიკის შემუშავება, გადაწყვეტილების მიღება ორგანიზაციის ან ბიუროკრატიის შიგნით, ასევე უნდა შევიცნოთ ნორმების ბუნება, მათი შეზღუდვები და პოტენციალი, იქვე, გვ. 246.

⁴⁶ И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 137.

⁴⁷ გერმანიაში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება მოწესრიგებულია კონსტიტუციით. გერმანიის ადმინისტრაციული პროცედურების აქტი მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს და არაფერს ამბობს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე. ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებები, რომლებიც ნორმატიულ გადაწყვეტილებებს წარმოადგენენ, სამ ზოგად კატეგორიად იყოფა: საკანონმდებლო რეგულაციები ან ორდინანსები, ადმინისტრაციული რეგულაციები ან მიმართულებები, და მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული აქტები (bylaw Satzungen). საკანონმდებლო რეგულაციები მნიშვნელოვან სამართლებრივ ნორმებს წარმოადგენენ, რომლებიც საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგად გამოიცემა. ამ თვალსაზრისით ისინი კონსტიტუციას და კანონებთან ერთად სამართლის ერთ-ერთ ფორმალურ წყაროს წარმოადგენენ. მათ სავალდებულო ძალა აქვთ, არა მარტო იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომლებსაც აწესრიგებენ, არამედ ადმინისტრაციული მოსამართლეებისთვისაც. ისინი მოიცავენ აბსტრაქტულ და ზოგად ნორმებს და სწორედ ამის გამო მათ განმარტავენ, როგორც „კანონს მატერიალური გაგებით“ იმ ფორმალური კანონებისგან განსხვავებით, რომელსაც პარლამენტი შეიმუშავებს. გერმანიის კანონმდებლობისგან განსხვავებით ტერმინი „ადმინისტრაციული აქტი“ საბერძნეთის კანონმდებლობის მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების, როგორც ინდივიდუალური, ისე ნორმატიული საქმიანობის შედეგია. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მსგავსი ინტერპრეტაცია ბერძნულ სამართალზე ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის გავლენას წარმოადგენს, სადაც საჯარო პირების მიერ გაცემული ყველა აქტი „acte administrative“-ად ითვლება იმის მიუხედავად როგორი სახის არის იგი: ინდივიდუალური თუ რეგულაციური. მართალია, საბერძნეთის ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში ნორმატიული აქტის დეფინიცია არ არის მოცემული, მაგრამ საბერძნეთის სასამართლოების განმარტებით, რეგულაციური აქტი განსხვავდება ინდივიდუალურისგან თავისი გენერალური და აბსტრაქტული ბუნებით, T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 44-48, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaov.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

⁴⁸ W. Wade, C. Forsyth, Administrative Law, Chapter 22, 9th ed., Oxford University Press, New York, 2004, გვ. 857.

⁴⁹ J. Black, Rules and Regulations, Oxford University Press, New York, 1997, გვ. 213.

მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში „ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი საქმიანობა, რომელსაც სამთავრობო სააგენტოები ასრულებენ.“⁵⁰ ისინი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გამოყენებით სტატუტით დადგენილი გაურკვეველი და არარსებული ნორმებიდან მიემართებიან დასაბუთებული და განსაზღვრული ნორმებისაკენ,⁵¹ სამართლებრივად შემოქმედი მოთხოვნებისაკენ, რომლებიც საზოგადოებამ, სააგენტოებმა და სასამართლომ უნდა გამოიყენოს.⁵²

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების სააგენტოები აყალიბებენ და იღებენ გადაწყვეტილებებს, რომლებსაც კანონის ძალა აქვთ და კონგრესის, პრეზიდენტის ან უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებულ აქტებს უთანაბრებიან. როგორც კერვინი აცხადებს, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოგონებაა, რაც ფედერალურმა სააგენტოებმა შეიძლება გამოიყენონ კონგრესის სამუშაო პროდუქტის წარმოჩენის, განმარტების და დახვეწისათვის, უფრო მოკლედ, დაასრულონ კანონმდებლის საქმე.⁵³

ფედერალური სააგენტოების ერთ-ერთი უშუალო საქმიანობა იმ სტატუტების აღსრულებისათვის რეგულაციების⁵⁴ შემუშავებაა, რომელთა აღსრულების ვალდებულება მათ კანონით აქვთ მინიჭებული. ამასთან, სააგენტოების მიერ შემუშავებულ რეგულაციებს⁵⁵ კანონის ძალა აქვთ და მათ „პატარა სტატუტებს“ უწოდებენ.⁵⁶

მაშასადამე, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება საკანონმდებლო პროცესის ადმინისტრაციული ეკვივალენტია, რომელიც რეგულაციების შემუშავებაში გამოიხატება.⁵⁷

⁵⁰ იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., Westview Press, Colorado, 2004, გვ. 213.

⁵¹ იხ. K.C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969, გვ. 219.

⁵² იხ. C.H. Koch Jr., W.S. Jordan III., R.W. Murphy, *Administrative Law, Cases and Materials*, 5th ed., Mathew Bender and Company, San-Fransisco, 2006, გვ. 183.

⁵³ S. Croley, *Making Rules: An Introduction, IV Administrative Law and Regulation*, Michigan Law Review, 93, May 1995, გვ. 1512.

⁵⁴ სამართლებრივი ნორმები პოლიტიკის როგორც გამოხატვის, ასევე მისი იმპლემენტაციის ინსტრუმენტებს წარმოადგენენ, J. Black, *Rules and Regulations*, Oxford University Press Inc., New York, 1997, გვ. 213-214, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული განკარგულება საერთო ხასიათისაა, აშკარა სახით პირთა ფართო წრისკენ არის მიმართული და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ქვეყნდება, *Законы и Административном производстве Азербайджана Армении и Грузии*, GTZ, Ереван, 2007, გვ. 36.

⁵⁵ მაშასადამე, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი სააგენტოს მიერ შექმნილი სამართალია, რომელიც პირთა გარკვეული წრისათვის სავალდებულო ქცევის წესი ხდება, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 81.

⁵⁶ S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies, History, Structure and Rulemaking Requirements*, Pierce Law Review, 4, 2006, გვ. 445.

⁵⁷ D.E. Hall, *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001, გვ. 110.

ამერიკის მსგავსად ადმინისტრაციული სამართლის მარეგულირებელი როლი საქართველოში გამოხატულებას ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში პოულობს.⁵⁸ სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია,⁵⁹ რომელიც უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზეა გამოცემული და შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.⁶⁰ მაშასადამე, საქართველოში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ის იურიდიული აქტია, რომლის მეშვეობით კანონქვემდებარე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ხორციელდება.⁶¹

მაშასადამე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში, სპეციალურად უფლებამოსილი სუბიექტების (ორგანოების, თანამდებობის პირების) საქმიანობაა, რომელიც

⁵⁸ იხ. მ. კობაღიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 268. სხვადასხვა სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგს სხვადასხვა სახელით მოიხსენიებენ. გერმანიაში დადგენილება დელეგირებული ნორმაშემოქმედების ცენტრალურ ფორმას წარმოადგენს. დადგენილება, რომელიც სამართლის წყაროა, დელეგირებული ნორმაშემოქმედების გამოხატულება და კანონმდებლის საქმიანობის დეკონცენტრაციის ფორმაა, И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 135, მაგალითად, ფრანგი პოლიტოლოგი მაქს გენელი გამოყოფდა ადმინისტრაციულ აქტებს საჯარო სამართლის სხვა წყაროებისგან და მათ აღმასულებელ გადაწყვეტილებებს უწოდებდა, Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001, გვ. 107.

⁵⁹ ნორმატიული აქტები სამართალდამდგენი აქტები არიან. მათი კანონქვემდებარეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მეორეხარისხოვნების მტკიცებულებაა, Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Административное право, Юристъ, М., 2002, გვ. 256, თანამედროვეობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონცეფციის შექმნა, მმართველობის პროცესის შესწავლა, მმართველობის სფეროში ნორმატიული სამართლებრივი აქტების დინამიკური ხასიათის დადგენა და მრავალი ფაქტორის გათვალისწინებაა, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების რეზულტატურობასა და მუდმივობაზე ახდენენ გავლენას, Ю.Н. Стариков, Курс общего административного права, Изд. Норма, Т. II, М., 2002, გვ. 253.

⁶⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 1999 წლის 25 ივნისი, მე-2 მუხლი, „ე“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი., როგორც ვხედავთ, „სზაკი პირდაპირ და გარკვევით აყალიბებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნებას და მიუთითებს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმა, რომელიც კანონის საფუძველზე და მისი აღსრულების მიზნით მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე და ადგენს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს,“ პ. ტურავა, ნ. წიკვაძე, ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 68.

⁶¹ სამართლის თეორიაში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ *intra-legem* დადგენილებებს, რომლებიც აზუსტებენ კანონს, *praeter legem* დადგენილებებს, რომლებიც ანაცვლებენ კანონს და *contra legem* დადგენილებებს, რომელთაც ცვლილებები შეაქვთ კანონში. როგორც წესი, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია გამოსცეს მხოლოდ *intra-legem* დადგენილებები, რომლებიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ნებას რთავენ დააზუსტოს კანონები, მაგრამ მას არ შეუძლია დაადგინოს ახალი, დამოუკიდებელი რეგულაციები, А. Аэдмаа, Э. Ломан, Н. Паррэст, И. Пилвинг, Э. Вэне, Руководство по административному производству, Из-дво Тартуского университета, Тарту, 2005, გვ. 560.

მიმართულია სამართლებრივი ნორმების შემუშავებისაკენ.⁶² ამასთან, ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება გარკვეულ ჩარჩოში არის მოქცეული, რაზეც დაწვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია

საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება აუცილებელია ეფექტიანი მმართველობის განხორციელებისათვის, თუმცა საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება არ გამოირიცხავს იმ პირების დემოკრატიული პასუხისმგებლობის საჭიროებას, რომელთაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების უფლებამოსილება გადაეცათ.⁶³

პერიოდული არჩევნები მთავრობის გასაკონტროლებლად საკმარისი საშუალება არ არის. პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება გამჭვირვალე პროცედურა უნდა იყოს იმ პირებისათვის, რომლებზეც გადაწყვეტილება ზეგავლენას ახდენს.⁶⁴

მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს ყველა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმა საჯაროდ, ისე რომ ხალხს არ დაეკისროს პასუხისმგებლობა იმ

⁶² Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, Административное право, М., 2003, გვ. 127.

⁶³ მაგალითად, ოლივერი მოიხმობს ნორტონს, რომელიც სამართლიანად აღნიშნავს, რომ: „პარლამენტის დანიშნულება რეგულატორების ჩანაცვლება არ არის. პარლამენტს ევალება დაადგინოს რამდენად ასრულებენ რეგულატორები მათზე დაკისრებულ ვალდებულებებს.“ D. Oliver, T. Prosser, R. Rawlings, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford University Press, 2010, გვ. 252. როცა, კანონმდებელი უფლებამოსილებას აღმასრულებლებს გადასცემს, წარმოიშობა მისი კონტროლის საჭიროება. როგორც ენდიკოტი მიუთითებს, ანგარიშვალდებულება მთავრობის მიმართ წაყენებული ფუნდამენტური მოთხოვნაა, რადგან თანამდებობის პირების მიმართ ნდობა ვერ იარსებებს, თუ ისინი ვინმეს წინაშე არ იქნებიან პასუხისმგებლები, T. Endicott, *Administrative Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, გვ. 25, აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო ხელისუფლება ვალდებულია დარწმუნდეს, რომ ისინი, ვისაც საკანონმდებლო უფლებამოსილება გადაეცა, ანგარიშვალდებულები არიან კანონმდებლის წინაშე მიღებული გადაწყვეტილების და ასევე გადაწყვეტილების მისაღებად გამოყენებული პროცედურის კანონიერებისათვის, C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, გვ. 212, ამასთან, დელეგირების პრობლემა, არა მარტო იურისტების, არამედ ეკონომისტების ყურადღების ცენტრში ექცევა და ისინი სხვადასხვა მოსაზრებას გეთავაზობენ თანამდებობის პირების გასაკონტროლებლად, M. D. McCubbins, T. Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, გვ. 86, ერთ-ერთი ასეთი შემოთავაზება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლია, A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007, გვ. 682.

⁶⁴ S. Rose-Ackerman, *Regulation and Public Law in Comparative Perspective*, 2-4, იხ. http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/Trebilcock09_Rose-Ackerman.pdf, (ნანახია: 11.01.2010).

წესების დარღვევისათვის, რომელთა არსებობის შესახებ, მან არაფერი იცოდა.⁶⁵

აქედან გამომდინარე, სხვადასხვა სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის სხვადასხვა მექანიზმია შემუშავებული. ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის ერთ-ერთი წყაროა ხალხი. თუმცა, სანამ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობაზე ვისაუბრებ, მიზანშეწონილია მიმოვიხილო ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის თეორიები.

2.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის თეორიები

ხშირ შემთხვევაში მიიჩნევა, რომ რეგულაცია (ქცევის წესი) მთავრობის ინდივიდუალური ინიციატივის და შემოქმედების შედეგს წარმოადგენს, მაგრამ მისი ინიცირება, მათ შორის ჩამოყალიბება და პრაქტიკაში გამოყენება არც თუ ისე ხშირად არის მთავრობის ექსკლუზიური უფლებამოსილება.⁶⁶

რეგულატორებს (ნორმაშემოქმედებს) შესაძლებლობა აქვთ აირჩიონ რა ზომები უნდა გამოიყენონ და უნდა გამოიყენონ თუ არა ზომები ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმების შესამუშავებლად. თითოეულ მეთოდს აქვს, როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარე. იმის დადგენისას რეგულატორები საკითხის მოსაწესრიგებლად რომელ მეთოდს მიმართავენ, დაგვეხმარება სხვადასხვა თეორია, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით არის გავრცელებული.

ნორმაშემოქმედების თვალსაზრისით უძველესი თეორიის, საჯარო ინტერესის თეორიის მიხედვით, ნორმაშემოქმედები ცდილობენ გააუმჯობესონ ხალხის საერთო კეთილდღეობა. თეორია მიუთითებს, რომ რეგულატორები მიისწრაფიან განახორციელონ საჯარო და არა სპეციალური ინტერესები, როგორცაა ერთი შტატის ან გაერთიანების ან კონკრეტული ფირმის ან ინდუსტრიის ინტერესი.⁶⁷

საჯარო ინტერესის თეორიის მიხედვით, საკმაოდ ხშირად მთავრობა ასრულებს არბიტრის როლს მოასპარეზე ინტერესებს შორის. ამ შემთხვევაში რეგულაცია არის მასში ჩართული დაინტერესებული პირების დებატების და მოლაპარაკების შედეგი. აქედან გამომდინარე, საჯარო ინტერესის თეორიის თანახმად, მთავრობა ყოველთვის რეგულაციის მიღების მხარდამჭერად არ გვევლინება, არამედ ხშირად

⁶⁵ ხალხს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმის შემუშავებამდე აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა უნდა მიეცეს, M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 45.

⁶⁶ M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, E. Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction publishers, New Brunswick, New Jersey, 2003, გვ. 60.

⁶⁷ A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 214-221.

იგი მედიატორის ფუნქციას ითავსებს მხარეებს შორის წარმოშობილი კონფლიქტის გადასაწყვეტად.⁶⁸

„შემოქავე/შემაკავებელი“⁶⁹ თეორიის მიხედვით, რეგულატორი არ წარმოადგენს დაპირისპირებული ინტერესების დამბალანსებელ სუბიექტს. თეორიის მიმდევართა აზრით, მას შემდეგ რაც რეგულაცია მოიპოვებს მხარდაჭერას, სპეციალურ პოლიტიკურ ჯგუფებს შესაძლებლობა ეძლევათ გამოიყენონ პოლიტიკური პროცესი თავიანთი პირადი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. მართალია, თეორია განმარტავს რეგულაციური ისტორიის მნიშვნელოვანი ნაწილის თავისებურებას, მაგრამ პოლიტიკური დაპირისპირების სხვადასხვა ელემენტები მაინც ამოუხსნელი რჩება. თეორიით არ შეიძლება წინასწარ განისაზღვროს სხვადასხვა კონკურენტ ინტერესთა ჯგუფებს შორის პოლიტიკური ბრძოლის პროცესიდან ვინ გამოვა გამარჯვებული და ვინ დამარცხებული.⁷⁰

სხვაგვარად განიხილავს საკითხს ეკონომიკის თეორია, რომლის ფუძემდებელი შემდგომში ნობელის პრემიის ლაურიატი ჯორჯ სტიგლერი იყო. თეორიის მიმდევრები ცდილობენ ახსნან რა ხდება მაშინ, როცა კონკურენტული (დაპირისპირებული) ინტერესთა ჯგუფები არ იშურებენ ძალისხმევას მიაღწიონ მათთვის სასურველ პოლიტიკურ შედეგს. თეორიის მიხედვით, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმის შემუშავების პროცესი შეიძლება აღქმული იქნეს, როგორც „აუქციონი“, სადაც სხვადასხვა კანონპროექტის შინაარსის შეთავაზება აუქციონის წესით ხორციელდება საუკეთესო თანხის (უმაღლესი ფასის) შემთავაზებელი მყიდველისათვის. მართალია, ეს თეორია რეგულაციური პროცესის ცალკეულ თავისებურებებს ხაზს უსვამს, თუმცა, იგი ვერ წარმოაჩენს მთავრობის, როგორც საქმის გადაწყვეტით დაინტერესებული მონაწილის სრულფასოვან როლს რეგულაციურ პროცესში.⁷¹

აღსანიშნავია, რომ არც აპა-ს და არც სზაკ-ის დებულებები, რომლებიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას აწესრიგებენ, არ არიან მიმართული რომელიმე კონკრეტული პოლიტიკური თეორიის გამოყენებისაკენ. ისინი ეყრდნობიან ისეთ მნიშვნელოვან ცნებებებს, რომლებიც სათავეს კანონის უზენაესობიდან და დემოკრატიული აზროვნებიდან იღებენ⁷² და რომელზეც ქვემოთ შეგჩერდებით.

⁶⁸ M.L. Bemelmans-Vidéc, R.C. Rist, E. Vedung, Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation, Transaction publishers, New Brunswick, New Jersey, 2003, გვ. 60.

⁶⁹ ინგლისურად განიმარტება, როგორც Regulatory capture theory.

⁷⁰ A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 214-221.

⁷¹ იქვე, გვ. 214-221.

⁷² ხალხს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმის შემუშავებამდე აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა უნდა მიეცეს, M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 45.

2.2. კანონმდებლის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემქმედების ლეგიტიმაციაში

ნათელია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა უსაზღვრო ვერ იქნება. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა საკანონმდებლო პროცესის შემადგენელ ნაწილად ვერ იქცევა და მას ვერ ჩაანაცვლებს,⁷³ რადგან დელეგირებული უფლებამოსილება სპეციფიკური მიზნისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებაა.⁷⁴

საკანონმდებლო უფლებამოსილება გადაწყვეტილების მიმღებ პირს იმისთვის არ აქვს გადაცემული, რომ როგორც საჭიროდ ჩათვლის ისე გამოიყენოს ან გადაუხვიოს მას.⁷⁵ შაიო მართებულად აღნიშნავს, რომ: „ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემის შედეგად აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ კონკრეტულ, კანონიერ მიზანს, პროფესიული პრაქტიკის დაცვით და თავისი დროის სამეცნიერო მოთხოვნების გათვალისწინებით უნდა მიაღწიოს.“⁷⁶

ამასთან, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ შეუძლია რეგულირების⁷⁷ ძირითად მიმართულებები თავად განსაზღვროს.⁷⁸ მხოლოდ კანონმდებელია უფლებამოსილი⁷⁹ დაადგინოს და შეზღუდოს აღმასრულებლის ნორმაშემქმედებითი უფლებამოსილება. შესაბამისად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ საკანონმდებლო მითითების საფუძველზე უნდა იმოქმედოს⁸⁰ და საკანონმდებლო ორგანოთა მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ ჩაანაცვლოს.⁸¹

⁷³ იხ. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 270.

⁷⁴ იხ. A. McHarg, *What is Delegated legislation?* Journal “Public Law”, issue AUTUM, 2006, გვ. 557.

⁷⁵ იქვე, გვ. 557.

⁷⁶ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, გვ. 206.

⁷⁷ დადგენილებაში გამოხატული ადმინისტრაციული ნორმაშემქმედება არის წარმოებული ნორმაშემქმედება, ის შეიძლება აღსრულდეს მხოლოდ კანონმდებლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ი. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 137.

⁷⁸ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, გვ. 198.

⁷⁹ საფრანგეთში რესპუბლიკის პერიოდში ყველა სტატუტი, რომელიც მიღებული იყო ეროვნული პარლამენტის მიერ შეიცავდა მონაკვეთს იმის შესახებ, რომ საჯარო ადმინისტრაციის ორდინანს უნდა განესაზღვრა მოცემული კანონის აღსრულებისათვის აუცილებელი ღონისძიებები, J.W. Fesler, *Elements of Public Administration*, Prentice-Hall, Inc., New York, 1946, გვ. 63.

⁸⁰ მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ფორმალური ნორმების შემუშავების უფლებამოსილება დამოკიდებულია საკანონმდებლო საფუძვლის არსებობაზე, რომელიც ნორმის შემუშავებისთვის საჭირო პროცედურას განსაზღვრავს, D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 485.

⁸¹ გერმანიის ძირითადი კანონი ადგენს შინაარსობრივ შეზღუდვებს გადაწყვეტილებათა იმ სახეებზე, რომელთა დელეგირება პარლამენტს შეუძლია. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ შეიმუშავა თეორია, რომლის მიხედვით, თუ კანონმდებელი ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგებას

იურიდიულ ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების მიხედვით, კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართე უფლებამოსილება შეიძლება გადასცეს.⁸² ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართე უფლებამოსილების მინიჭება მისაღებია იმ შემთხვევაში, როცა საკანონმდებლო შეზღუდვაა სახეზე. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება მოითხოვს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეული საკანონმდებლო ხელისუფლების...აქტიურ ჩარევას.⁸³

მაშასადამე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების ერთ-ერთი საშუალება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლია.⁸⁴ ამასთან, ნიშანდობლივია, რომ სხვადასხვა მეცნიერი საკანონმდებლო კონტროლის ცნებას სხვადასხვაგვარად აყალიბებს.⁸⁵

ცდილობს (მაგალითად: სასკოლო განათლებასთან ან ატომური ენერჯის მშვიდობიან მოხმარებასთან დაკავშირებით), იგი ვალდებულია დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის პრინციპის შესაბამისად, თავად გაწეროს დელეგირების ფარგლები და ადმინისტრაციას დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების შესაძლებლობა არ დაუტოვოს, A.G. Jena, Administrative Law within the Legal System and in Relation to Practice, 1-16, <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011). მაგალითად, ბავარიის მიწის ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ განხილული იქნა დადგენილება, რომელიც გამოცემული იქნა ბავარიის ლანდტაგის თანხმობის შედეგად. სასამართლომ დაადგინა, რომ ასეთი „დადგენილება თანხმობით“ არ კარგავს დადგენილების სახეს მასში საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობის გამო. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ დადგენილებაზე თანხმობის მიცემის პროცედურა არსებითად განსხვავდება კანონპროექტის განხილვის პროცედურისაგან. მაშინ, როდესაც კანონპროექტის მიღების პროცედურა გადის ორ ან სამ მოსმენას, განცხადება დადგენილებაზე თანხმობის მიცემის შესახებ ლანდტაგის პრეზიდენტის მიერ იგზავნება შესაბამის კომიტეტებში. პლენარულ სხდომაზე დადგენილება გადის მხოლოდ ერთ მოსმენას. И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 145-146.

⁸² საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების ნათელი მაგალითია ის, რომ აღმასრულებელს შეიძლება სტატუტში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილება მიენიჭოს, T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 59-60, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

⁸³ D. Oliver, T. Prosser, R. Rawlings, The Regulatory State: Constitutional Implications, Oxford University Press, 2010, გვ. 252.

⁸⁴ როგორც ელიოტი აღნიშნავს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი მართალია, მნიშვნელოვანია, თუმცა არ არის საკმარისი. შესაბამისად, დელეგირებული კანონმდებლობა შემოწმებული უნდა იქნეს, არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური თვალსაზრისით, რომელსაც პარლამენტი სასამართლოზე უკეთ გაართმევს თავს, M. Elliot, Administrative Law, Texts and Materials, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, გვ. 648. ამასთან, ენდიკოტი მიუთითებს, რომ თუ პარლამენტი არ გააკონტროლებს დელეგირებულ კანონმდებლობას, მაშინ მოსამართლეებს გაუძნელებათ კონსტიტუციური ვაკუუმის შევსება, T. Endicott, Administrative Law, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, გვ. 56.

⁸⁵ საკანონმდებლო კონტროლის გასამართლად ფრიდბერგი მოიხმობს მე-19 საუკუნის ფილოსოფოსს ჯონ სტუარტ მილს, რომლის მოსაზრების თანახმად, კანონმდებლის ერთ-ერთი პირდაპირი ფუნქცია აღმასრულებლების კონტროლი, მთავრობის საქმიანობის შესახებ ხალხის ინფორმირება, მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა,

საკანონმდებლო ორგანოს ბევრი მექანიზმი აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკონტროლებლად, ⁸⁶ თუმცა როგორი სახით განახორციელებს კანონმდებელი კონტროლს, ⁸⁷ ეს სხვადასხვა

მისი სანქცირება და გამონაკლის შემთხვევებში მთავრობის დაუხმარებლობაა C. Friedberg, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*, *The Journal of legislative Studies*, 17:4, 2011, გვ. 525-527. ფრიდბერგს ასევე მოჰყავს ოგულის შეხედულება საკანონმდებლო კონტროლზე. ოგული აღნიშნავს, რომ საკანონმდებლო კონტროლი არის საქმიანობა, რომელსაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს კოლექტიურად ან ინდივიდუალური წევრების მეშვეობით, რათა ზეგავლენა მოახდინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე, M.S. Ogul, (*Congress Oversees the Bureaucracy*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press, 1976. p. 11) in C. Friedberg, *“From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight,”* *The Journal of legislative Studies*, 17:4, 2011, გვ. 525-526. ფრიდბერგი უფრო შორს მიდის და იშველებს გრეგორის, რომლისთვის საკანონმდებლო კონტროლი ოთხი ელემენტისგან შემდგარი ცნებაა. პირველი აღმასრულებლებზე ზედამხედველობის განხორციელებას გულისხმობს, მეორე-აღმასრულებლების სანქცირებას, მესამე და მეოთხე სხვადასხვა სიმძიმის სანქციას აერთიანებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მესამე ელემენტის დროს კანონმდებელი იყენებს დისციპლინურ ზომას, ხოლო მეოთხე ელემენტი მკაცრი სანქციის გამოყენების შესაძლებლობას ადგენს. თუ შევაჯამებთ, აშკარა გახდება, რომ გრეგორი ორი სახის საპარლამენტო კონტროლზე საუბრობს. პირველი არის “პოლიტიკური საპარლამენტო კონტროლი,” ხოლო მეორე - „ადმინისტრაციული საპარლამენტო კონტროლი.“ მეორე ტიპის საპარლამენტო კონტროლი გავრცელებულია დიდ ბრიტანეთში, სადაც მთავრობის ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კანონმდებლის ნებაზე, R. Gregory, (*Parliamentary Control and the Use of English*. *Parliamentary Affairs*, 43 (1), 1990, 59–77) in Chen Friedberg, *“From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight,”* *The Journal of legislative Studies*, 17:4, 2011, გვ. 525-526.

⁸⁶ მაგალითად, ამერიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ერთ-ერთი ფორმა არის პროცედურა, რომელსაც „ბოლო ვადას“ და „ჩაქუჩის ეფექტს“ უწოდებენ. ეს პროცედურა სააგენტოების ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დაჩქარებას უზრუნველყოფს. თუმცა ბევრი მკვლევარი აკრიტიკებს ამ პროცედურას, რადგან მათი აზრით, კონგრესი მას განზრახ იყენებს სააგენტოს ნორმაშემოქმედების შესაზღუდად. „ბოლო ვადის“ გამოყენების შემთხვევაში, სააგენტოს არა აქვს საკმარისი დრო სრულფასოვანი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისთვის და შედეგი არასრულყოფილია. შესაბამისად, გადაწყვეტილება ხდება სასამართლოს განსჯის საგანი, C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd ed., CQPress, Washington D.C., 2003, გვ. 215-216, კონტროლის სხვა მნიშვნელოვანი მექანიზმი სააგენტოების მიერ თავიანთი საქმიანობის შესახებ პერიოდული ანგარიშის წარდგენაა. ზოგიერთ შემთხვევაში, კონგრესმა შეიძლება სააგენტოებისგან სპეციალური ანგარიშის წარდგენა მოითხოვოს ან თავად სააგენტომ წარადგინოს იგი თავისი ინიციატივით, იმ შემთხვევაში, თუ მას დამატებითი საკანონმდებლო ნებართვა სჭირდება კონკრეტული პრობლემის გადასაწყვეტად, E. Gellhorn, R. M. Levin, *Administrative Law and Process in Nutshell*, West Publishing Company, 1991, გვ. 46, კიდევ ერთი მეთოდი, რომელსაც კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკონტროლებლად იყენებს, არის „კონკრეტული საქმის შესწავლა“, რომელიც კანონმდებელს ომბუდსმენის მსგავს ფუნქციას ანიჭებს, რადგან კანონმდებელი მოქალაქეს ესმარება ადმინისტრაციასთან წარმოშობილი პრობლემების მოგვარებაში. პროცედურის მიხედვით, კანონმდებელი სწავლობს რეგულაციის იმ ნაწილს, რომელიც კორექტირებას ექვემდებარება და ცდილობს უზუსტობის აღმოფხვრას, E. Gellhorn, R. M. Levin, *Administrative Law and Process in Nutshell*, West Publishing Company, 1991, გვ. 47-48, საბოლოოდ, თუ კანონმდებელი აღმოაჩენს, რომ სერიოზული პრობლემებია სახეზე, შესაბამისი კომიტეტი აიძულებს სააგენტოს რეაგირება მოახდინოს მათზე, K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., Sweet and Maxwell, 2001, გვ. 124.

⁸⁷ ზოგადად საკანონმდებლო კონტროლის გავრცელებულ ფორმებს მიეკუთვნება წინარე (ex-ante) და შემდგომი (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლი, C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington D.C., 2003, გვ.

გარემოებაზე არის დამოკიდებული. ამ დროს, გათვალისწინებული უნდა იქნეს რა სახის უფლებამოსილება აქვს გადაცემული აღმასრულებელ ხელისუფლებას და როგორი პროცედურები გამოიყენება რეგულაციის გამოსაცემად.⁸⁸

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლზე დაწვრილებით ქვემოთ შევხერდებით, რადგან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლი გავრცელებულია, როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში.

218. გარდა ამისა მათ „სახანძრო განგაშის“ და „პოლიციის პატრულის“ სახელწოდებით მოისხენიებენ. როგორც მართებულად აღნიშნავს ჰუნოლდი, წინარე და შემდგომი საკანონმდებლო კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ფორმაა, რადგან კანონმდებელს იშვიათად აქვს დრო და რესურსი, რომ გააკეთოს უფრო მეტი ვიდრე „სახანძრო განგაშის“ ან „პოლიციის პატრულის“ პროცედურით არის გათვალისწინებული, C. Hunold, *Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a deliberative Theory of Bureaucratic Accountability*, *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 2, April, 2001, გვ. 156.

⁸⁸ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007, გვ. 684. მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისას, კანონმდებლებს შესაძლებლობა აქვთ გამოიყენონ სპეციალური პროცედურები რათა შეზღუდონ მთავრობის დისკრეცია და უზრუნველყონ მისი ანგარიშვალდებულება. სპენსი მიუთითებს, რომ კონგრესს არ შეუძლია წინასწარ განჭვრიტოს როგორ რეგულაციას შეიმუშავენ სააგენტო, თუმცა მას შეუძლია შეზღუდოს სააგენტოს საქმიანობა საკანონმდებლო საფუძველით, D.B. Spence, “Managing Delegation Ex Ante: Using Law to Steer Administrative Agencies” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, გვ. 173. ასეთი ტიპის კონტროლი ცნობილია, როგორც წინარე (ex-ante) საკანონმდებლო კონტროლი. წინარე კონტროლის ძირითადი იდეა მთავრობის არჩევანის შეზღუდვა და კანონმდებლის როლის გამოკვეთაა, B.J. Gerber, C. Maestas, N.C. Dometrius, *State Legislative Influence over Agency Rulemaking: The Utility of Ex ante Review*, *State Politics and Policy Quarterly*, Volume 5, No 1, Spring 2005, გვ. 24-25. შესაბამისად, წინარე საკანონმდებლო კონტროლი სტატუტების მეშვეობით ბიუროკრატის შეზღუდვის მნიშვნელოვანი ფორმაა. წინარე საკანონმდებლო კონტროლის გარდა, მიმართავენ შემდგომ (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლს. შემდგომი საკანონმდებლო კონტროლი კანონმდებლის მიერ სააგენტოს საქმიანობის მუდმივ კონტროლს ითვალისწინებს, რაც სააგენტოსთვის გადაცემული უფლებამოსილების პრაქტიკულ განხორციელებაზე ზედამხედველობას გულისხმობს, რომლის დროს კანონმდებლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილებიდან გადახვევა, სააგენტოს სანქციებით შეიძლება დამთავრდეს, K. W. Smith, *Congressional Use of Authorization and Oversight*, *Congress and the Presidency*, 37, 2010, გვ. 47. შემდგომი საკანონმდებლო კონტროლის დროს კანონმდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონკრეტულ სფეროს აკვირდება და ცდილობს საკანონმდებლო საფუძველიდან გადაცდომა დაადგინოს. თუ, კანონმდებელი დარღვევას აღმოაჩენს, შესაბამის მექანიზმს გამოიყენებს დარღვევის აღმოსაფხვრელად და სააგენტოს ავალდებულებს იმოქმედოს საკანონმდებლო საფუძველში მოცემული მითითების შესაბამისად, M. D. McCubbins, T. Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, გვ. 86. მაშასადამე, შემდგომ საკანონმდებლო კონტროლს მაშინ აქვს ადგილი, როცა კანონმდებელი საკუთარი ინიციატივით იწყებს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონკრეტული საქმიანობის შემოწმებას იმისთვის, რომ საკანონმდებლო საფუძველიდან გადაცდომა აღმოფხვრას, S.J. Balla, C.J. Deering, *Police Patrols and Fire Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight*, *Congress and Presidency*, 40:27, 2013, გვ. 29.

2.2.1. ამერიკაში და საქართველოში გავრცელებული საკანონმდებლო კონტროლი

ამერიკაში საინტერესო საკითხს წარმოადგენს კონგრესის მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფარგლების განსაზღვრა,⁸⁹ ასევე იმ გზების დადგენა, რომელთა გამოყენებით კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო მიზნებიდან გადახვევას აღმოაჩენს.⁹⁰

ამერიკაში⁹¹ მოქმედებს 1996 წლის „კონგრესის კონტროლის აქტი“,⁹² რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლს აწესებს. აქტის მიხედვით, კონგრესს აქვს დამკვირვებლის როლი⁹³ და ყველაზე ეფექტიან გარე ზედამხედველს წარმოადგენს,⁹⁴

⁸⁹ როგორც ამერიკელი მეცნიერები მიუთითებენ, მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დიდ ნაწილს სააგენტოებს გადასცემს, უზენაესი სასამართლო კონგრესს შეზღუდვას უდგენს და ავალდებულებს მისდოს საკანონმდებლო საფუძველს, რომლითაც სააგენტომ უნდა იხელმძღვანელოს, Harvard Law Review, *Oversight and insight: Legislative Review of Agencies and Lessons from the State*, (note), Harvard Law Review, Volume 121, Issue No 2, December 2007, გვ. 615.

⁹⁰ M. D. McCubbins, T. Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, გვ. 85.

⁹¹ დიდ ბრიტანეთში ასევე მოქმედებს „სტატუტის ძალის მქონე ინსტრუმენტის აქტი“ (Statutory Instruments Act), რომელიც მიღებულია 1946 წელს, P. Leyland, Gordon Anthony, *Administrative Law*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, გვ. 123, საკანონმდებლო რეგულაციების გარდა, არსებობს პრაქტიკული მაგალითები, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლს ადასტურებს: *Associated Provincial Picture House Ltd v Wednesbury Corporation* საქმეზე ლორდმა გრინმა მიუთითა, რომ გადაწყვეტილების მიღები პირები არღვევენ კანონს, თუ საკანონმდებლო აქტში მოცემული დებულებებით არ ხელმძღვანელობენ, ხოლო *Padfield v Minister of Agriculture Fisheries and Food* საქმეზე, ლორდთა პალატამ აღნიშნა: „სტატუტით მინიჭებული დისკრეცია არ უნდა იქნეს იმგვარად გამოყენებული რომ ეწინააღმდეგებოდეს თავად სტატუტის მიზნებს.“ I. McLeod, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Oxford and Portland, Oregon, 2009, გვ. 168-169.

⁹² კონგრესის კონტროლის აქტი კონგრესის მიერ საბოლოო ნორმების კონტროლის და მათი გაუქმების პროცედურას ადგენს, C. Skrzycki, *The Regulators, Anonymous Power Brokers in American Politics*, Rowman and Littlefield Publishers, 2003, გვ. 157.

⁹³ როგორც ბეჟესკი მიუთითებს, კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი კონგრესის ყველაზე მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა. კერძოდ, კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ხალხის ინტერესების დაცვას აძლიერებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას ეფექტიანს ხდის და ამცირებს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების შანსს, R. Bejesky, “Congressional Oversight of the “Marketplace of Ideas:” Defectors as Sources of War Rhetoric,” *Syracuse Law Review*, No 63, 2012, გვ. 1.

⁹⁴ კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის იმ საკანონმდებლო აქტში დეტალური ასახვაა, რომლის საფუძველზე რეგულაცია უნდა გამოიცეს, W. F. Fox Jr., *Understanding Administrative Law*, Lexis-Nexis, 2000, გვ. 43, თუმცა ეს არ არის ერთადერთი ფორმა, რომლითაც კონგრესს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი შეუძლია. საკანონმდებლო მითითებასთან ერთად კონგრესმა შეიძლება გამოიყენოს სხვა ხერხებიც, C.M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, გვ. 213.

რომელიც ვალდებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დარღვევები აღმოაჩინოს და მიიღოს ზომები.⁹⁵

კანონმდებლობაში მოცემული დებულებების გარდა, ამერიკის უზენაესი სასამართლო კონგრესს ავალდებულებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფარგლები და პროცედურა სტატუტით განსაზღვროს. კერძოდ, ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ კონგრესს კონსტიტუციის შესაბამისად შეუძლია განახორციელოს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება ადმინისტრაციულ სააგენტოებზე, მას მერე, რაც შეიმუშავეს სამართლებრივ პრინციპს, რომელიც სააგენტოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას ჩარჩოში მოაქცევს.⁹⁶

ამერიკის უზენაესი სასამართლოს შეხედულებით, კონგრესმა ზუსტად უნდა განსაზღვროს გადასაწყვეტი საკითხი, ასევე ის სააგენტო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება მიიღოს გადაწყვეტილება და საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლები. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ, უზენაესი სასამართლოს მიერ შემუშავებული პრინციპი უზრუნველყოფს იმას, რომ ფედერალურ სააგენტოს არ ჰქონდეს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ისეთივე უფლებამოსილება, როგორც კონგრესს. მან შეიძლება მხოლოდ კონგრესის მიერ დადგენილი პარამეტრების⁹⁷ შესაფერისი რეგულაციები შეიმუშავოს.⁹⁸

ამერიკის შეერთებულ შტატებში გავრცელებული პროცედურის მსგავსად, საქართველოში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემის დროს მნიშვნელოვანია, თვით ამ საკანონმდებლო აქტით განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის⁹⁹ გამოცემის უფლებამოსილების „შინაარსი, მიზანი და მოცულობა.“¹⁰⁰

⁹⁵ K. F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th edition, West View Press, 2004, გვ. 118.

⁹⁶ S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies, History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006, გვ. 441.

⁹⁷ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში კონგრესი ცდილობს მოიძიოს სუბიექტი, რომელზეც საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას მოახდენს. მას შეუძლია განსაზღვროს, თუ ვის უნდა გადასცეს უფლებამოსილება ან როგორი სახის სტრუქტურა უნდა შექმნას საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემისათვის, K.M. Stack, *The president's statutory powers to administer the laws*, *Columbia Law Review*, 106, March, 2006, გვ. 316.

⁹⁸ Johnson S.F., *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies, History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006, გვ. 441.

⁹⁹ გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ, არა მარტო იმ საკანონმდებლო აქტით უნდა განისაზღვროს გამოსაცემი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შინაარსი, რომელსაც ეფუძნება იგი, არამედ თავად გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პრეამბულაში უნდა იყოს მოცემული, რომელი საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად გამოიცა ის, იხ. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ მე-16 მუხლი, მე-2 პუნქტი, 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

¹⁰⁰ ეს მოთხოვნა გამართლებულია, რადგან „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი ადგენს, რომ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა საქართველოს

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში თვალნათლივ არის მოცემული რა შემთხვევაში უნდა მოხდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემა. კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, „თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით.“ ამასთან, „კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.“¹⁰¹

კანონმდებლობაში ასახულ დებულებებს იზიარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო. კერძოდ, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს N ბს-1260-1204 (გ-09) გადაწყვეტილებით, რომელიც 2009 წლის 22 ოქტომბერს არის მიღებული განმარტებულია, რომ: „მმართველობითი ორგანოს ნორმაშემოქმედების ფუნქცია უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ფუნქციაა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების და იურისდიქციის ჩარჩოში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს გამოიწვევდა სრულ სამართლებრივ ქაოსს და რისკის ქვეშ დადგებოდა სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ქვაკუთხედი.“¹⁰²

კანონში მოცემული განმარტება და უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფარგლების განსაზღვრასთან დაკავშირებით ცხადყოფს, რომ თავად კანონმდებელია უფლებამოსილი „განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანოს კანონმდებლის ნების ფარგლებში და შესაბამისად მოქმედება შეეძლოს.“¹⁰³

მაშასადამე, ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ისეთი ფორმა არის

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ. შესაბამისად, აუცილებელია ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შეესაბამებოდეს და გამომდინარეობდეს მისი ზემდგომი საკანონმდებლო აქტისგან, საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

¹⁰¹ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

¹⁰² იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2009 წლის 22 ოქტომბრის № ბს-1260-1204 (გ-09), გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>.

¹⁰³ იხ. პ. ტურავა, ნ. წიკვაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 83.

გავრცელებული, როგორცაა საკანონმდებლო აქტით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსის, მიზნის და პროცედურების განსაზღვრა.

ამერიკაში და საქართველოში საკანონმდებლო კონტროლის ამ ფორმის არსებობა მნიშვნელოვანია, რადგან ამგვარი საკანონმდებლო კონტროლის დროს კანონმდებელს შეუძლია თავად საკანონმდებლო აქტში გაწეროს ხალხის მონაწილეობის რომელი პროცედურა უნდა იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას და რა ზომები უნდა იქნეს მიღებული პროცედურის დამრღვევი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საქართველოსგან განსხვავებით ამერიკაში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის დამატებითი მექანიზმი გამოიყენება საკანონმდებლო ვეტოს სახით, რომელსაც ქვემოთ ზოგადად მიმოვიხილავთ.

2.2.1.1. ამერიკაში გავრცელებული საკანონმდებლო ვეტო

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებულ საკითხებს სზაკი და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი აწესრიგებს, არც ერთი ზემოთ ხსენებული სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის იმ მექანიზმს, რომლებიც ამერიკაში არის გავრცელებული, არ იცნობს.

ამერიკაში საკანონმდებლო კონტროლის ერთ-ერთ ფორმას საკანონმდებლო ვეტო წარმოადგენს.¹⁰⁴ საკანონმდებლო ვეტო¹⁰⁵ განმარტებულია, როგორც ისეთი საქმიანობა, რომლის დროს კანონმდებელი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აკონტროლებს და მის აქტებს აუქმებს.¹⁰⁶

¹⁰⁴ 1930 წლიდან მოყოლებული ადმინისტრაციულ რეგულაციაზე კონგრესის ერთი პალატის მიერ ვეტოს დადება ხდებოდა. ამასთან, მთავრობის თითქმის ყველა რეგულაციის ძალაში შესასვლელად საჭირო იყო კონგრესის მხარდაჭერის მოპოვება, C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, გვ. 222.

¹⁰⁵ „საკანონმდებლო ვეტოს“ ქვეშ იგულისხმება ნებისმიერი მექანიზმი, რომლის შესაბამისად ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია დაბლოკოს, უარყოს ან გააბათილოს აღმასრულებელი შტოს შესაბამისი სააგენტოს მიერ მიღებული რეგულაციები, D.A. Marcello, *Administrative Practice under the 1974 Constitution: A Silver Anniversary Review*, Louisiana Law Review, 62, 2002, გვ. 204.

¹⁰⁶ C.B. Harrington, L.H. Harter, *Administrative Law and Politics, Cases and Comments*, 14th edition, CQ Press, Washington D.C., 2009, გვ. 96, ისტორიულად არსებობდა საკანონმდებლო ვეტოს სამი სახე: კონკურენტული რეზოლუციის ვეტო, რომლის მიხედვით რეზოლუცია წარდგენილი უნდა ყოფილიყო პარლამენტის ორივე პალატის წინაშე. კონკურენტული რეზოლუციის დროს პრეზიდენტს არ ჰქონდა ვეტოს გამოყენების შესაძლებლობა. მეორე ტიპი იყო ერთი პალატის ვეტო, რომლის მიხედვით ნებისმიერ პალატას ჰქონდა ვეტოს გამოყენების უფლება მარტივი რეზოლუციის ფორმით. მესამე ფორმა-კომიტეტის ვეტო, M. Seidenfeld, *the Psychology of Accountability and Political Review of agency Rules*, Duke Law Journal, 2001, გვ. 1078.

ძირითადი მიზეზი, რის გამოც კანონმდებელი მთავრობის მიერ წარდგენილ აქტებს აუქმებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო საფუძვლიდან გადახვევაა.¹⁰⁷

ამერიკაში საკანონმდებლო ვეტოს გამოყენებასთან დაკავშირებული ნორმები კონგრესის კონტროლის აქტშია მოცემული.¹⁰⁸ აქტის მიხედვით, ყველა ახალი რეგულაცია წარდგენილი უნდა იქნეს კონგრესის ორივე პალატის და „ზოგადი ანგარიშგების ოფისის“ წინაშე.¹⁰⁹ თუ, „ზოგადი ანგარიშგების ოფისი“ დაადგენს, რომ რეგულაცია მნიშვნელოვანია (სერიოზული ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია ეკონომიკაზე), ის ძალაში ვერ შევა 60 დღის განმავლობაში.¹¹⁰

მას შემდეგ რაც მნიშვნელოვან რეგულაციასთან დაკავშირებით „ზოგადი ანგარიშგების ოფისი“ ანგარიშს კონგრესის ორივე პალატას წარუდგენს, კონგრესს შეუძლია მიიღოს ერთობლივი რეზოლუცია რეგულაციისთვის ვეტოს დადების შესახებ.¹¹¹

თავის მხრივ, პრეზიდენტი უფლებამოსილია ვეტო დაადოს კონგრესის მიერ მიღებულ ერთობლივ რეზოლუციას, თუმცა კონგრესს შეუძლია პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად კონსტიტუციით დადგენილ ზოგადი წესი გამოიყენოს.¹¹² თუ კონგრესი საბოლოოდ დაამტკიცებს ერთობლივ

¹⁰⁷ J.R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, Praeger, New York, Westport, Connecticut, London, 1990, გვ. 19.

¹⁰⁸ ამერიკისგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთში სპეციალური აქტი, რომელიც მთავრობას რეგულაციის პარლამენტის წინაშე წარდგენას დაავალდებულებს არ არსებობს. ამასთან, „სტატუტის ძალის მქონე ინსტრუმენტების აქტი“ ყველა სახის რეგულაციის პარლამენტის წინაშე წარდგენას არ ითვალისწინებს (თუმცა რეგულაციის საკანონმდებლო საფუძველი ყველა შემთხვევაში უნდა იქნეს შემოწმებული). ხოლო მას შემდეგ, რაც რეგულაციის პარლამენტში წარდგენა გადაწყდება, ის პარლამენტის ორივე პალატაში გადის შემოწმებას, O.H. Phillips, P. Jackson and P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Sweet and Maxwell, 2001, გვ. 674, დიდ ბრიტანეთში გამოიყენება ნეგატიური და მტკიცებითი საპარლამენტო რეზოლუციები მთავრობის მიერ წარდგენილი რეგულაციის განხილვასთან დაკავშირებით. მტკიცებითი საპარლამენტო რეზოლუციის გამოყენების დროს, პარლამენტში წარდგენილი რეგულაცია ავტომატურად იძენს ძალას, თუმცა მხოლოდ პარლამენტის მიერ მისი მოწონების შემთხვევაში, H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, Routledge-Cavendish, 2009, გვ. 377, ნეგატიური საპარლამენტო რეზოლუციის გამოყენების დროს, პარლამენტში წარდგენილი რეგულაცია ავტომატურად იძენს ძალას, თუ იგი რომელიმე პალატის რეზოლუციით არ იქნება გაუქმებული, O.H. Phillips, P. Jackson and P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Sweet and Maxwell, 2001, გვ. 674, ნეგატიური საპარლამენტო რეზოლუციის პროცედურა სათავეს ოპოზიციიდან იღებს, რომელიც მოუწოდებს პალატას რეგულაციას მხარი არ დაუჭიროს, I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights, A critical introduction*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, გვ. 139, მაშასადამე, ინგლისში აქტიურად გამოიყენება მტკიცებითი და ნეგატიური საპარლამენტო ვეტო, როგორც ერთი, ისე ორივე პალატის მხრიდან, D. Yardley, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Butterworths, 1995, გვ. 146.

¹⁰⁹ C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, გვ. 223.

¹¹⁰ C.B. Harrington, L. H. Harter, *Administrative Law and Politics, Cases and Comments*, 4th edition, CQ Press, Washington D.C., 2009, გვ. 101.

¹¹¹ იქვე, გვ. 101.

¹¹² W. F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Lexis-Nexis, 2000, გვ. 43.

რეზოლუციას ვეტოს დადების შესახებ რეგულაცია ავტომატურად კარგავს ძალას, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ის უკვე ძალაშია შესული, მიჩნეული იქნება, რომ ასეთი რეგულაცია საერთოდ არ ყოფილა შემუშავებული.¹¹³

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ვეტოს შესახებ რეზოლუციის მიღებამდე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ზედამხედველობაში ჩართულია კონგრესის კომიტეტები. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ამერიკა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ისეთ სახეს მიმართავს, როგორცაა კონგრესის სხვადასხვა კომიტეტის¹¹⁴ მიერ სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ზედამხედველობა, ასევე ზოგადი ანგარიშგების ოფისის ჩართვა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლში.

მაშასადამე, კონგრესის სხვადასხვა კომიტეტი, ზოგადი ანგარიშგების ოფისთან ერთად საკანონმდებლო უფლებამოსილების იმპლემენტაციას უწევს კონტროლს და კონგრესს წინადადებებს წარუდგენს, რომლის საფუძველზე რეგულაციის მიმართ საკანონმდებლო ვეტოს გამოყენების საკითხი განიხილება.¹¹⁵

ამერიკაში კომიტეტები კონგრესის ძირითად დამხმარეს წარმოადგენენ.¹¹⁶ მაგალითად, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებაზე კონტროლის განმახორციელებელი კომიტეტი სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დეტალურ მონახაზს აძლევს, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტო გადაუხვევს ამ მონახაზს, კომიტეტს შეუძლია გამოიყენოს შესაბამისი ზომები.¹¹⁷

¹¹³ J. S. Lubbers, *A Guide to Federal Agency Rulemaking*, 4th edition, American Bar Association, 2006, გვ. 190.

¹¹⁴ მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ჭეშმარიტი საკანონმდებლო კონტროლი შესაძლებელია საპარლამენტო კომიტეტების მუშაობის შედეგად, M. Beatson, M. Elliot, *Administrative Law, Text and Materials*, 3rd edition, Oxford:Oxford University Press, 2005, გვ. 650.

¹¹⁵ განსაკუთრებული როლი აქვს ზოგადი ანგარიშგების ოფისს, რომელიც ეხმარება კონგრესს დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლში. ოფისს ხელმძღვანელობს ზოგადი კონტროლიორი, რომელიც აფასებს სააგენტოების მიერ წარდგენილ დოკუმენტაციას, რის საფუძველზე ადგენს ანგარიშს, იხ. Congressional Review Act (CRA) 1946, § 801 (2) (A) (B), დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლში მისი განსაკუთრებული როლის გამო, ზოგადი ანგარიშგების ოფისი „კონგრესის პატარა დამხმარედ“ იწოდება და მიჩნეულია საკანონმდებლო ორგანოს ერთ-ერთ ძლიერ იარაღად სააგენტოების შემოწმების, შეფასების და მათთვის რეკომენდაციის მიცემის საქმეში, A.B. Zegart, *The Domestic Politics of Irrational Intelligence Oversight*, *Political Science Quarterly*, Volume 126, №1, 2011, გვ. 17.

¹¹⁶ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007, გვ. 685.

¹¹⁷ ვარენი მოიხმობს ლოურენს და დოდს და აღწერს, რომ: „მაშინ, როცა სააგენტოს უფლებამოსილება და მანდატი ფართოა, როცა სააგენტოები კონგრესის მიერ მათზე დაკისრებულ ამოცანებს გადაუხვევენ, კომიტეტს შეუძლია წამოაყენოს წინადადება ცვლილებები იქნეს შეტანილი თავდაპირველ საკანონმდებლო აქტში, რომელიც დააზუსტებს სააგენტოს მიერ გასახორციელებელ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას, L.C. Dodd, R.L. Scott, *Congress and the Administrative State* New York: Wiley, 1979, გვ. 163 in Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th edition, Westview Press, 2004, გვ. 123.

მაშასადამე, ამერიკაში საქართველოსგან განსხვავებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების წინარე საკანონმდებლო კონტროლის მეტი მექანიზმია, თუმცა როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ერთნაირი სტანდარტი არსებობს.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო მმართველობის აქტს იურიდიული ძალა მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს, თუ კანონის შესაბამისად,¹¹⁸ კანონის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოიცემა.¹¹⁹

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციას მხოლოდ საკანონმდებლო აქტში მოცემული მითითება ვერ უზრუნველყოფს. ამისათვის აუცილებელია დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლის ისეთი მექანიზმი იქნეს გამოყენებული, როგორცაა ხალხის უშუალო მონაწილეობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, რაზეც ქვემოთ ვისაუბრებ.

2.3. ხალხის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში

როცა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობაზე ვსაუბრობთ, ურიგო არ იქნება მაგალითად მოვიყვანოთ აბრაჰამ ლინკოლნის სიტყვები, რომელიც დემოკრატიას განმარტავდა, როგორც ხალხის მმართველობას. რთული წარმოსადგენია რას ფიქრობდა ლინკოლნი, როცა ხალხის მმართველობაზე მიუთითებდა, მაგრამ ჩვენ შეგვიძლია შევეცადოთ განვმარტოთ რა გულისხმება ხალხის მმართველობაში. ამ ცნების განსაზღვრისას ბუნებრივია იბადება კითხვები: უკანასკნელად როდის მართავდით? უკანასკნელად როდის მიგიღიათ მონაწილეობა სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაში? იმ პირებიდან, ვისაც იცნობთ უკანასკნელად როდის მიუღიათ მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილების შემუშავებაში? პასუხი მარტივია. სინამდვილეში ხალხს არ შეუძლია მართოს. ხალხი ირჩევს წარმომადგენლებს, რომლებიც მათ მაგივრად მართავენ.¹²⁰

როცა ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში უშუალო მონაწილეობა არ შეუძლიათ, აუცილებელი ხდება ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავებაში. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებული პირების

¹¹⁸ საკანონმდებლო ორგანოს აქტებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ აქტებთან მიმართებაში. კანონი ადმინისტრაციის ნებას ბოჭავს, რაც გამოხატულებას მმართველობის აქტებში პოულობს. მაშასადამე, მმართველობის აქტი იურიდიულ ძალას მისი კანონთან შესაბამისობის ფარგლებში და მხოლოდ იმ შემთხვევაში იძენს, თუ კანონს არ ეწინააღმდეგება, Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001, გვ. 358-359.

¹¹⁹ Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, Административное право, М., 2003, გვ. 129.

¹²⁰ S.J. Cann, Administrative Law, Sage Publications Inc., 4th ed., Thousand Oaks, London, New Delhi, 2006, გვ. 6.

მონაწილეობა საჭიროა იმაში დასარწმუნებლად, რომ აქტი ეფუძნება საკანონმდებლო ნორმის ანალიზს და მნიშვნელოვან ემპირიულ მტკიცებულებებს.¹²¹

ხალხს სურს სამართლიანი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები. ¹²² აქედან გამომდინარე, მმართველებმა უნდა გაათანაბრონ ყველა დაინტერესებული მხარე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში და შეიმუშაონ ისეთი ტექნიკა,¹²³ რომელიც ხალხის ინტერესს ყველაზე უკეთ წარმოაჩენს. ¹²⁴ იმ პირებთან კონსულტაცია, ვისაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმა შეიძლება შეეხოს, ¹²⁵ ნორმაშემოქმედს ისეთი რეგულაციის შემუშავებაში დაეხმარება, რომელიც პოლიტიკის სასურველ მიზნებს მიაღწევს.¹²⁶

იმის მიუხედავად, რომ ხალხის მონაწილეობას და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საბოლოო შედეგს შორის კავშირის დადგენა ყოველთვის ადვილი არ არის, მიჩნეულია, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისათვის საუკეთესო გამოსავალი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ხალხის მოსაზრებების გათვალისწინება იქნება.¹²⁷ მით უმეტეს თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა, ხალხს დემოკრატიული თვითმმართველობის განხორციელების უფლებას ანიჭებს ¹²⁸ და შესაძლებლობას აძლევს მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს კვაზი საკანონმდებლო პროცესში.¹²⁹

¹²¹ W. West, *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature, Special Report, Public Administration Review*, Vol. 65, No. 6, November/December, 2005, გვ. 659.

¹²² M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, the University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 34.

¹²³ როგორც შაიო აღნიშნავს: „ჯეროვანი პროცედურების პრინციპი, თუ შინაარსით არა, პროცესუალურად მაინც ზღუდავს დელეგირებული სამართალშემოქმედების შესაძლებლობას, რომელიც არ შეიძლება თვითნებურად განხორციელდეს მაშინაც კი, როცა კანონში ამის უშუალო აკრძალვა არ არსებობს. ადმინისტრაციული აქტების მიღებაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მათი მონაწილეობა, ვისაც ეს დადგენილებები უშუალოდ ეხება, ხოლო სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა დაამტკიცონ, რომ მათი დადგენილებების პროექტები კანონით განსაზღვრულ დანაწესებს შეესაბამება.“ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, 2003, გვ. 208.

¹²⁴ K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., Westview Press, Colorado, 2004, გვ. 234.

¹²⁵ „ნორმატიული აქტი პირთა განუსაზღვრელი წრისადმია მიმართული და საზოგადოების ბევრი წევრი პოტენციურად შესაძლებელია მოხვდეს ამ ნორმატიული აქტის მოქმედების ქვეშ. აქედან გამომდინარე, ხალხს სრული უფლება აქვს იყოს ინფორმირებული ნორმატიული აქტის გამოცემის მიმდინარეობის შესახებ და მონაწილეობა მიიღოს მასში.“ იხ. ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 371.

¹²⁶ T. Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

¹²⁷ იქვე, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

¹²⁸ მოქალაქეებზე ორიენტირებული პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩართული პირების მოსაზრებების და შეხედულებების გათვალისწინებას უზრუნველყოფენ, A.C. Aman Jr., *Politics, Policy and Outsourcing in the*

მაშასადამე, გზა, რომლის გამოყენებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება შეიძლება ისე განხორციელდეს, რომ მისი შედეგი დემოკრატიული მმართველობის პრინციპს არ ეწინააღმდეგებოდეს, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში იმ პირების უშუალო ჩაბმაა, რომლებსაც საკითხის გადაწყვეტა აინტერესებთ.¹³⁰

აღსანიშნავია, რომ ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურას სპეციალური სამართლებრივი აქტებით აწესრიგებს, რაც ქვემოთ იქნება განხილული.

2.3.1. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საფუძვლები ამერიკული და ქართული კანონმდებლობით

ხალხის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, როგორც ამერიკაში,¹³¹ ისე საქართველოში შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით არის დადგენილი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ერთი მხრივ შეუფასებელია, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ სააგენტოები ყველაზე უფრო კომპეტენტური ორგანოები არიან ისეთ საკითხებში გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით, რომლებიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროს ეხება და რომელთაც სხვა ორგანოები ვერ გადაწყვეტენ.¹³² მეორე მხრივ, სააგენტოს უფლებამოსილება აღასრულოს რეგულაციური სტატუტი სხვა არაფერია თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელება იმ შემთხვევაშიც კი, როცა აღნიშნულ პროცესში სააგენტოს სამართალშემოქმედის მსგავსი როლი ეკისრება.¹³³ შესაბამისად, სააგენტოებისათვის, რომლებიც უშუალოდ ხალხის მიერ არ არიან არჩეულები და არც პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ეკისრებათ

United States: The Role of Administrative Law, *Administrative Law in a Changing State*, Essays in Honour of Mark Aronson, edited by L. Pearson, C. Harlow, M. Taggart, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008, გვ. 220.

¹²⁹ B.S. Noveck, *The Electronic Revolution in Rulemaking*, *Emory Law Journal*, 53, Spring, 2004, გვ. 460.

¹³⁰ S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 60.

¹³¹ განსხვავებით გერმანული და ბრიტანული სამართლისაგან, სადაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია მასზე საპარლამენტო კონტროლის დაწესებითარის უზრუნველყოფილი, H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, *Cambridge Journals, International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, 353-378.

¹³² S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 60.

¹³³ E. Gellhorn, R. M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Group, 5th ed., 2006, გვ. 12.

ხალხის წინაშე, განუზომელი უფლებამოსილების მინიჭება პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს.¹³⁴

აქედან გამომდინარე, ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული პროცედურების აქტი (შემდგომში აპა) საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების ყველა შემთხვევისათვის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის აუცილებლობას ადგენს.

ადმინისტრაციული პროცედურების აქტის მიხედვით, ადმინისტრაციულმა სააგენტომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დაწყების შესახებ უნდა გამოაქვეყნოს პროექტი, უნდა მიუთითოს, თუ რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე უნდა გამოიცეს შესაბამისი საკითხის მარეგულირებელი ნორმა და როგორი სახით უნდა მიიღონ დაინტერესებულმა პირებმა მონაწილეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში. ამასთან, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის უფლება შეიძლება მოპოვებული იქნას სასამართლოს მეშვეობით.¹³⁵

ამერიკის უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა ეფექტიანი და სამართლიანი მონაწილეობა უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციას. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი ისეთი სახით უნდა იქნას წარმოდგენილი, რომ ემსგავსებოდეს პარლამენტის მიერ კანონთა მიღების პროცედურას. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებული პირების მონაწილეობის დაწვრილებით ჩამოყალიბებული და სასამართლო კონტროლს დაქვემდებარებული პროცესი, გადაწყვეტილების მიღების კლასიკური

¹³⁴ S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *US: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 60.

¹³⁵ განსხვავებით ამერიკული მოდელისაგან გერმანული ნორმაშემოქმედება თავისუფალია გარე ძალების ზემოქმედებისაგან. როგორც წესი, გერმანული სამართალი არ ითვალისწინებს დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში. აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა ადმინისტრაციულ ორგანოთა დისკრეციას წარმოადგენს. მართალია, ზოგიერთი სტატუტი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ადგენს, მაგრამ გერმანიის კონსტიტუცია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმებს არ იცნობს. გერმანული მეცნიერები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას სკეპტიკურად უყურებენ. ისინი მიიჩნევენ, რომ საზოგადოების ნაწილი, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში შეიძლება იქნეს ჩართული, საკუთარ ინტერესებს იცავს და არა საზოგადო სიკეთეს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად სააგენტოებსა და დაინტერესებულ პირებს შორის არაფორმალური ურთიერთობა იქნეს თავს... ბრიტანული სამართალი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის საკითხთან მიმართებაში გერმანულ სამართალს ემსგავსება. ბრიტანეთში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ის საკანონმდებლო აქტი განსზღვრავს, რომელსაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი უნდა ეფუძნებოდეს, H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, *Cambridge Journals, International Comparative Law Quarterly*, 58(2), 2009, გვ. 353-378.

დემოკრატიული პროცესის ჩამნაცვლებლად (რომელსაც ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი ახორციელებს) არის მიჩნეული.¹³⁶

აღსანიშნავია, რომ სზაკი, ისევე როგორც ადმინისტრაციული პროცედურების აქტი, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიური მონაწილეობის აუცილებლობას განამტკიცებს. „სზაკ-ის მიზანია ნორმატიული აქტების ხშირად არაგამჭვირვალე და დახურული პროცედურა ღია გახადოს საზოგადოებისათვის და სხვა სახელმწიფო ორგანოებისათვის. ეს კი იმის გარანტიაა, რომ ნორმატიული აქტი დაფუძნებული იქნება საკითხის სწორ გაგებაზე და საზოგადოებაც უკეთესად გაეცნობა და მიიღებს მას.“¹³⁷

აქედან გამომდინარე, სზაკი უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმათა შემუშავების პროცესში სხვადასხვა ხასიათის ფორმალური და არაფორმალური პროცედურის გამოყენების შესაძლებლობას ითვალისწინებს.

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია სზაკ-ში ცალკე სპეციალური თავი დაეთმოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამოცემას, რომლითაც დაწვრილებით იქნება მოწესრიგებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის თავისებურებები.

ასევე აუცილებელია სზაკ-ის ზემოთ შემოთავაზებული რეგულაცია გავრცელდეს, არა მარტო კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს, არამედ ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე.

აღსანიშნავია, რომ სზაკ-ის მსგავსად ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალურ და ფორმალურ პროცედურებს იყენებს აპა, რაზეც დაწვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

II ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში

წინამდებარე თავში განხილული ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურის თავისებურებები ეყრდნობა ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალში გამოქვეყნებულ სტატიას¹³⁸ და განიხილავს ადმინისტრაციულ

¹³⁶ იქვე, გვ. 353-378.

¹³⁷ იხ. ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 370.

¹³⁸ ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, ადმინისტრაციული სამართლის სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, GIZ, გადაცემულია დასაბუქლად.

ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთ არაფორმალურ პროცედურებს, როგორცაა ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით, ასევე ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით.

მოცემულ თავში ასევე წარმოდგენილია კვლევა რამდენად ეფექტიანია ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა, როგორც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმა, და რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს ამ პროცესში ელექტრონული ტექნოლოგიის გამოყენებას.

1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა

სხვადასხვა სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურას იყენებენ.¹³⁹ ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფისათვის არაფორმალურ პროცედურებს მიმართავენ.¹⁴⁰

აპა, ისევე როგორც სზაკი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისათვის ისეთი არაფორმალური პროცედურის გამოყენებას ითვალისწინებს, როგორცაა ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა.¹⁴¹

¹³⁹ მეორე მსოფლიო ომამდე მოსამართლეებს და სამართლის მეცნიერებს შორის დომინირებდა მოსაზრება, რომ საკანონმდებლო პროცესი აკმაყოფილებდა პოპულარული წარმომადგენლობის მოთხოვნებს და სააგენტოსთვის საკანონმდებლო მითითების დაწესებით გადაჭრიდა ყველა საკამათო პოლიტიკურ საკითხს. სააგენტოები კანონმდებლობაში გაწერილ ზოგად მითითებებს გადაიტანდნენ და განახორცილებდნენ სპეციალურ კონტექსტში. თუმცა, კანონმდებელს და სააგენტოს შორის ურთიერთობის ამ მოდელმა კოლაფსი განიცადა „დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლობის“ მოდელის სასარგებლოდ, რომელიც სათავეს საჯარო არჩევანის თეორიიდან იღებდა. თეორიის მიხედვით, კონგრესის სტატუსით დადგენილი ინსტრუქციების და მითითებების ნაცვლად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების პროცესში დაინტერესებული ჯგუფების პირდაპირი წარმომადგენლობა უნდა გამხდარიყო დელეგირებული კანონმდებლობის ლეგიტიმაციის წყარო, E.J. Criddle, *Fiduciary Administration: Rethinking Popular Representation in Agency Rulemaking*, *Texas Law Review*, February, 88, 2010, გვ. 450-451.

¹⁴⁰ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში არაფორმალური პროცედურების დანერგვა სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის და შესამუშავებელი რეგულაციის პროექტის გამოქვეყნებას გულისხმობს, რათა დაინტერესებულ პირებს კომენტარების წარდგენის შესაძლებლობა მიეცეთ. „არაფორმალური ნორმაშემოქმედების“ დროს, სააგენტო რეგულაციის პროექტს ძირითადად სააგენტოში მომუშავე თანამშრომლების და სააგენტოს იურისდიქციაში შემავალი კომიტეტების რეკომენდაციების საფუძველზე შემუშავებს, S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006, გვ. 446.

¹⁴¹ საჯარო ადმინისტრირების სფეროში გავრცელებული შეხედულების მიხედვით, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში არაფორმალური პროცედურების გამოყენება

ამასთან, როგორც აპა, ისე სზაკი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დოკუმენტურ და ელექტრონულ ფორმას ითვალისწინებს, რომელზეც დაწვრილებით ქვემოთ შევჩერდები.

1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით

აღსანიშნავია, რომ როგორც ამერიკული, ისე ქართული ადმინისტრაციული სამართლით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დოკუმენტური პროცედურაა დადგენილი.

ამერიკაში ცნობის გამოქვეყნების დოკუმენტური პროცედურა სააგენტოს მხრიდან რეგულაციის პროექტის ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნებას ითვალისწინებს. პროექტის გამოქვეყნებით დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა ეძლევათ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების თაობაზე მოსაზრებები წარადგინონ.¹⁴²

ცნობის გამოქვეყნების ზუსტად ასეთსავე წესს ადგენს სზაკი,¹⁴³ როცა კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის პროექტის ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების¹⁴⁴ და პროექტთან დაკავშირებით ხალხის მოსაზრების¹⁴⁵ მიღების ვალდებულებას ანიჭებს. ამერიკაში და საქართველოში დამკვირდებულ ცნობის დოკუმენტური სახით გამოქვეყნების და მოსაზრების დოკუმენტური წარდგენის თავისებურებებზე დაწვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის დანერგვას გულისხმობს, რომელიც სასამართლო მოსმენების მაგვარი ფორმალური პროცედურებისგან განსხვავდება, S.J. Cann, *Administrative Law*, Sage Publications Inc., 2nd ed., Thousand Oaks, London, New Delhi, 1998, გვ. 200.

¹⁴² M. Kolber, *Rulemaking Without Rules: An Empirical Study of Direct Final Rulemaking*, *Albany Law Review*, 72, 2009, გვ. 85.

¹⁴³ სზაკის გარდა, კოლეგიური ორგანოს ნორმატიული აქტის მომზადებისა და მიღების (გამოცემის) წესები განისაზღვრება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით, და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, დაწვრილებით იხ. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლი, მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

¹⁴⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 106²-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁴⁵ „სზაკ-ით დადგენილი არაფორმალური წარმოება მოითხოვს ზოგიერთი ფორმალური მოთხოვნის დაცვას, კერძოდ, ნორმატიული აქტის პროექტის გამოქვეყნების ვალდებულებას და საზოგადოების ან/და სხვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან შენიშვნებისა და მოსაზრებების მიღების შესაძლებლობას,“ ზ. ადვიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 369.

1.1.1. ცნობის გამოქვეყნება დოკუმენტური ფორმით

ამერიკული კანონმდებლობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ისეთ არაფორმალურ პროცედურას იცნობს, როგორცაა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის¹⁴⁶ ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნება.¹⁴⁷ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნებით¹⁴⁸ დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობა ეძლევათ შესამუშავებელი რეგულაციის პროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებები¹⁴⁹ წარადგინონ.¹⁵⁰

¹⁴⁶ მას შემდეგ, რაც სააგენტო დაადგენს, რომ ინფორმაცია საზოგადოებისათვის ცნობილი უნდა გახდეს, მის მიერ შერჩეული უნდა იქნეს ფორმა, რომლის მეშვეობით დაინტერესებულ პირებს ხელი მიუწვდებათ აღნიშნულ ინფორმაციაზე, C. Coglianesi, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, Annual Review of Administrative Law Report, George Washington Law Review, 77, June, 2009, გვ. 939, კერძოდ, აპა-ს მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება იწყება სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნებით, S. Croley, *Making Rules: An Introduction, How Government Agencies Write Law and Make Policy* by Cornelius M. Kerwin, Michigan Law Review, 93, May, 1995, გვ. 1519.

¹⁴⁷ ამასთან, ამერიკაში ზოგიერთ შემთხვევაში მიმართავენ ცნობის წინასწარ გამოქვეყნებას. ამერიკაში გავრცელებულ ცნობის წინასწარ გამოქვეყნებას ადგილი აქვს მაშინ, როცა სააგენტო განსაზღვრავს პრობლემას, თუმცა არა აქვს სათანადო ცოდნა შეთავაზებული რეგულაციის შესამუშავებლად. ცნობის წინასწარი გამოქვეყნება შესაძლებლობას აძლევს სააგენტოს მიიღოს ინფორმაცია, რომელიც გადაწყვეტილების გამოსატანად ესაჭიროება.... განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტომ დაინტერესებული პირები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ადრეული საფეხურიდან ჩართოს. ამასთან, სააგენტოები სტატუსისა და აღმასრულებელი ორდერის საფუძველზე ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ დღის წესრიგი და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გეგმა. დღის წესრიგში ასევე მოცემული უნდა იქნეს შეხვედრაზე განსახილველ საკითხთა და მონაწილე პირთა ჩამონათვალი. დღის წესრიგის გამოქვეყნებით, სააგენტო ხალხს შესაძლებლობას აძლევს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს მიმდინარე პროცედურებს გაეცნონ, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს ხალხის დაინტერესებას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესით, C. Coglianesi, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, Annual Review of Administrative Law Report, George Washington Law Review, 77, June, 2009, გვ. 939-941.

¹⁴⁸ აშკარაა, რომ სააგენტო არ არის ყოველსმცოდნე. მას ესაჭიროება ინფორმაციის მოპოვება რეგულაციის შესამუშავებლად და რადგან ხშირ შემთხვევაში სწორედ დაინტერესებული პირები ფლობენ რეგულაციის შემუშავებისათვის აუცილებელ ინფორმაციას, სააგენტო ცნობის გამოქვეყნებით ცდილობს დაინტერესებული პირები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ჩააბას. ამასთან, რადგან ინფორმაციის გაცვლა ორმხრივი პროცესია, იგი სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებით იწყება, S. Croley, *Making Rules: An Introduction, How Government Agencies Write Law and Make Policy* by Cornelius M. Kerwin, Michigan Law Review, 93, May, 1995, გვ. 1519.

¹⁴⁹ მაგალითად დიდ ბრიტანეთში არსებობს დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის ჩვეულება, რომლის მიხედვით, მართალია, კანონი არ აწესრიგებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით ცნობის გამოქვეყნების აუცილებლობას (კომენტარების წარდგენა და პროცედურული სამართლიანობა), მაგრამ შესაძლოა ზოგიერთმა სტატუსმა კონსულტაციის ვალდებულება დაადგინოს, D.J. Galligan, *Administrative Law*, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 261, მართალია, გერმანელი კანონმდებელი ბრიტანელის მსგავსად არ ადგენს ცნობის სავალდებულო გამოქვეყნების წესს, მაგრამ გერმანიის ფედერალური მშენებლობის

აპა-ს § 553-ე მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობა უნდა გამოქვეყნდეს ფედერალურ რეესტრში, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ პირებს პერსონალურად გადაეცათ ცნობა ან კანონით დადგენილი სხვა ფორმით ეცნობათ ამის შესახებ.¹⁵¹

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების ანალოგიური წესი გამოიყენება საქართველოში კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას.¹⁵² კერძოდ, სზაკ-ი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნებასთან ერთად კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს გამოაქვეყნოს ცნობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ.¹⁵³

ცნობის გამოქვეყნებასთან ერთად, საქართველოში, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, აუცილებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება¹⁵⁴ კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში,¹⁵⁵ ხოლო თუ

კოდექსი მოითხოვს ხალხის მონაწილეობის ორ ეტაპს მიწათსარგებლობისა და მშენებლობის დაგეგმარებასთან დაკავშირებით, რომლის შედეგად გამოიცემა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი (bylaw). კოდექსით დადგენილია ხალხის ინფორმირება განხილვის ყველაზე უფრო შესაძლებელ ადრეულ საფეხურზე და მათთვის მნიშვნელოვანი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭება, A.G. Jena, *Administrative Law within the Legal System and in Relation to Practice*, 1-16, <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011).

¹⁵⁰ S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 60.

¹⁵¹ Administrative Procedure Act (APA), § 553(b)

¹⁵² აღსანიშნავია, რომ სზაკი მისი ამოქმედებიდან (2000 წლის 1 იანვარი) მოყოლებული „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ახალი კანონის მიღებამდე, ცალკე თავად გამოყოფდა ადმინისტრაციულ წარმოებას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით. 2009 წლის 22 ოქტომბერს ამოქმედდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ახალი კანონი, რომლის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტით დადგინდა, რომ სზაკ-ით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახეები გამოიყენება მხოლოდ კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების მიმართ, ხოლო სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს და თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების მიღების (გამოცემა) საკითხებს აწესრიგებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

¹⁵³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁵⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი მიუთითებს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნებისათვის გამოიყენებული უნდა იქნეს ამავე კოდექსის 55-ე და 56-ე მუხლებით გათვალისწინებული წესები.

¹⁵⁵ მეცნიერთა ნაწილის აზრით, „რადგან მოქალაქეთა მხოლოდ მცირე ნაწილი კითხულობს ოფიციალურ გაზეთებს, შესაძლებელია კომპეტენტურმა ორგანომ დამატებით აღნიშნული პროექტი მასშედიის ფართოდ გავრცელებული საშუალებებით გამოაქვეყნოს. საჭიროების შემთხვევაში, იგი შეიძლება გამოცხადდეს ტელევიზიით და რადიოთი.“ ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 374.

ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ,¹⁵⁶ რაც გულისხმობს აქტის პროექტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე განთავსებას.¹⁵⁷ ამასთან, შესაძლებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დოკუმენტური სახით გამოქვეყნება ჩანაცვლებული იქნეს მისი ადმინისტრაციული ორგანოს ვებგვერდზე განთავსებით.¹⁵⁸

იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი დიდი მოცულობისაა და კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია საკუთარი ვებგვერდი, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გამოაქვეყნოს მხოლოდ ცნობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში ცნობაში აღინიშნება ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება და მოკლე შინაარსი.¹⁵⁹

სასურველი იქნება, თუ სზაკი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელების და მოკლე შინაარსის გამოქვეყნებასთან ერთად ცნობაში მიუთითებს, რომ ნებისმიერ პირს შეეძლება გაეცნოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტს ადმინისტრაციულ ორგანოში.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ქართველი კანონმდებელი დაწერილებით აწესრიგებს ხალხის მონაწილეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დროს, რადგან, არა მარტო 106²-ე მუხლით ადგენს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების აუცილებლობას, არამედ დამატებით მითითებას აკეთებს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების (ითვალისწინებს დეტალურ პროცედურას ცნობის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით) გამოყენებაზე, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.¹⁶⁰

¹⁵⁶ როგორც ეს გათვალისწინებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტებით, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

¹⁵⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 57-ე მუხლი, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

¹⁵⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁵⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁶⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

ნიშანდობლივია, რომ მსგავსი სახის დებულება კიდევ ერთხელ ამყარებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობას, რადგან საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება¹⁶¹ ადმინისტრაციული წარმოების ის სახეა, რომელიც ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს, როგორც დაინტერესებულ მხარეთა, ისე საზოგადოების ფართო ფენების მონაწილეობას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესში.¹⁶²

1.1.1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებული ცნობის შინაარსი

ამერიკაში და საქართველოში ცნობა გარკვეული სახის ინფორმაციას უნდა შეიცავდეს. აპა ცნობის გამოქვეყნების გარდა, იმ საკითხებს ჩამოთვლის, რომელთაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობა უნდა შეიცავდეს.

ამერიკაში ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროის და ადგილის, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურების და იმ ორგანოს შესახებ, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ინიციატორია.¹⁶³

ცნობა ასევე უნდა შეიცავდეს შეთავაზებული პროექტის შინაარსს¹⁶⁴ ან კიდევ იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომლებსაც შეთავაზებული

¹⁶¹ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დროს დაწვრილებით არის მოწესრიგებული საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ ცნობის გამოქვეყნების, დაწვრილებით იხილეთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 116-ე მუხლი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი, ისევე როგორც მოსაზრებების წარდგენის წესი, დაწვრილებით იხილეთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 118-ე მუხლი, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

¹⁶² ზ. ადვიშილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 281.

¹⁶³ Administrative Procedure Act (APA), §553(b).

¹⁶⁴ იმაში დასარწმუნებლად, რომ დაინტერესებული პირები მართლაც ფლობენ ინფორმაციას შეთავაზებული პროექტის შინაარსთან დაკავშირებით, სასამართლოები სააგენტოებისგან მოითხოვენ, ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ შეიცავდეს ინფორმაციას იმ წყაროების და მეთოდოლოგიის შესახებ, რომელიც სააგენტომ გამოიყენა პროექტის შემუშავებისას. ზოგიერთ შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირებს განსახილველი საკითხის უკეთესი ცოდნა აქვთ. შესაბამისად, მათთვის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით გამოქვეყნებული საუკეთესო ცნობა იქნება ის, რომელიც დეტალური და სპეციფიკურია და შეიცავს რეკლამაციის შემუშავების წყაროებს, ასევე მეთოდოლოგიას, თუმცა იმ დაინტერესებული პირებისთვის, რომლებიც არც თუ ისე განსწავლულები არიან საკითხში, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ დეტალური ცნობა შეიძლება ბუნდოვანი იყოს. აქედან გამომდინარე, სააგენტოების მიერ დაცული უნდა იქნეს გონივრული ბალანსი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებისას. ასეთი ცნობა უნდა იყოს შემდეგი სახის: შეიცავდეს პრეამბულას, რომელშიც მოცემული იქნება შეთავაზებული პროექტის ძირითადი მიზნები და დანიშნულება, იმ საკანონმდებლო აქტის მითითებას, რომელსაც ემყარება გამოსაცემი

პროექტი ეხება. ამასთან, აუცილებელია, რომ დაინტერესებული პირები სრულყოფილ ინფორმაციას ფლობდნენ სტატუტზე, რომლის საფუძველზე სააგენტო რეგულაციას შეიმუშავებს.¹⁶⁵

გარდა ამისა, ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ უნდა მიუთითებდეს სააგენტოს მიერ გამოყენებულ მეთოდოლოგიაზე. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებულ ცნობაში ასევე მოცემული უნდა იყოს იმ მასალების აღწერა, რომლებსაც სააგენტო პროექტის მომზადების პროცესში ეყრდნობოდა.¹⁶⁶

რეგულაცია და გამოსაცემი რეგულაციის ტექსტს. ასეთ აღწერილობას თან უნდა ახლდეს დანართი, რომელშიც მოცემული იქნება დეტალური ინფორმაცია განსახილველ საკითხში განსწავლული პირებისათვის, A.C. Aman, Jr., W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 53-54.

¹⁶⁵ საკანონმდებლო საფუძველის მითითებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, რასაც ადასტურებს *Global Van Lines, Inc. v. ICC*, 714 F.2d 1290 (5th Cir.1983) საქმე, რომელთან დაკავშირებით საოლქო სასამართლომ შტატთაშორისი სავაჭრო კომისიის მიერ გამოცემული რეგულაციის გაუქმების გადაწყვეტილება მიიღო. რეგულაციის გაუქმების საფუძველი დაინტერესებული პირებისათვის რეგულაციის პროექტთან დაკავშირებით პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობის შეზღუდვა გახდა. საოლქო სასამართლოში კომისიამ განაცხადა, რომ სატრანსპორტო მომსახურებაზე შეზღუდვები შეცვალა შესაბამისი ნორმატიული აქტით, რომლის გამოცემის უფლებამოსილება გამომდინარეობდა შტატთაშორისი სავაჭრო აქტის დებულებებიდან. თუმცა, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობაში კომისიას აღნიშნულ სამართლებრივ საფუძველზე მითითება არ გაუკეთებია. საბოლოოდ საოლქო სასამართლომ კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება გააუქმა და დაადგინა, რომ კომისიის მიერ საკანონმდებლო საფუძველის მითითებლობამ, დაინტერესებულ პირებს მოსახრების წარდგენის შესაძლებლობა წაართვა, *იქვე*, გვ. 51-52.

¹⁶⁶ ამერიკის უზენაესი სასამართლოსთვის წლების მანძილზე დავის საგანს წარმოადგენდა ცნობილი უნდა გამხდარიყო თუ არა ინფორმაცია, რომელსაც ნორმა ეფუძნება? მაგალითად ისეთი როგორცაა სამეცნიერო მასალები. კოლუმბიის ოლქის საოლქო სასამართლომ *Portland Cement Ass'n v Ruckelshaus* 486 F.2d 375 საქმეზე ჩამოაყალიბა შემდეგი პოზიცია: „გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დეფექტია პეტიციონერების შეუძლებლობა დროულად მიიღონ პროცედურის შესახებ ინფორმაცია... ნორმაშემოქმედების მიზანთან შეუსაბამოა რომ ნორმები გამოქვეყნებული იქნეს არაადეკვატურ ან ისეთ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, რომელიც მხოლოდ სააგენტოსათვის არის ცნობილი. იმისათვის, რომ ნორმაშემოქმედებას სრულყოფილი სახე უქონდეს, ინფორმაცია უნდა გახდეს საჯარო. თუ ეს შეუძლებელია საკანონმდებლო შეზღუდვის გამო (იგულისხმება ნორმის გამოცემის შემჭიდროვებული ვადები), ინფორმაცია, რომელიც მნიშვნელოვანია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით, უნდა გასაჯაროვდეს შეძლებისთანავე.“ ასევე *Connecticut Light and Power Co v. NRC*, 673 F.2d 525, D.C. Circuit 1982 გადაწყვეტილებაში საოლქო სასამართლომ მიუთითა, რომ სააგენტოს მხრიდან სერიოზულ პროცედურულ დარღვევას აქვს ადგილი, როცა ის დროულად არ ასაჯაროებს გამოსაცემ ნორმასთან დაკავშირებით არსებულ ტექნიკურ მონაცემებს, რათა მიწოდებულ იქნეს შესაბამისი კომენტარები თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულება ყოველთვის არ გამოიყენება. მაგალითად, *Rybachek v EPA*, 904 F.2d 1276, 1286 (9th Cir 1990) საქმიდან ირკვევა, რომ გარემოს დაცვის სააგენტომ 6000 ფურცელი დაამატა ნორმაშემოქმედების ჩანაწერებს მას შემდეგ, რაც მიიღო კომენტარები დაინტერესებული პირებისგან, მაგრამ კომენტარების პერიოდის დასრულების შემდეგ საზოგადოებისათვის არ მიუცია შესაძლებლობა გაცნობოდნენ დამატებით მასალებს. სასამართლომ ამასთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ არაფერი უკრძალავს სააგენტოს შეავსოს ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი კომენტარების შედეგად მიღებული მასალით. სასამართლოს აზრით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მიღებული მასალების გასაჯაროება გამოიწვევს საბოლოო ნორმის გამოცემის გახანგრძლივებას, რაც

ამასთან, თუ ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების პროცესში, დამატებითი ფაქტობრივი მონაცემები ან დოკუმენტაცია იქნება წარდგენილი, ისინი ცნობილი უნდა გახდეს¹⁶⁷ ხალხისათვის.¹⁶⁸

მოსაზრებებზე ხელახალი მოსაზრებების წარდგენის შემდეგ შეიძლება დაუსრულებულად გაგრძელდეს. აქედან გამომდინარე, *Chamber of Commerce v. SEC*, 443 F. 2d 890 (D.C. Cir. 2006) საქმეზე სასამართლომ დამატებითი მოთხოვნა დაადგინა, რომლის მიხედვით, როცა პირი ითხოვს ინფორმაციის დიალბას, მან ასევე უნდა მიუთითოს, რომ ინფორმაციის გასაჯაროებისათვის ხელის შეშლა სააგენტოს წინასწარ აქვს განზრახული, M. Asimov, R. Levin, *State and Federal Administrative Law*, 3rd edition, west, 2009. გვ. 219.

¹⁶⁷ მაგალითად, *Chocolate Manufacturers ASS'N v Block* საქმეზე, სააგენტოს მიერ მხოლოდ ცალკეული პირების მიერ წარდგენილი მოსაზრების გათვალისწინების შედეგად მიღებული რეგულაცია ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ გააუქმა. საქმის მიხედვით, შოკოლადის მწარმოებელთა ასოციაცია ასახივრებდა ამერიკის შეერთებული შტატების სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტის მიერ მიღებულ რეგულაციას, რომელიც ეხებოდა ქაღალბის, ჩვილების და ბავშვებისთვის განკუთვნილი დამატებითი კვების პროდუქტების სიიდან შოკოლადით არომატიზირებული რძის ამოღებას. მოსარჩევეები მიუთითებდნენ, რომ ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობაში არ ყოფილა მითითება პროდუქტების სიიდან შოკოლადით არომატიზებული რძის ამოღების შესახებ მასში შაქრის ჭარბი შემცველობის გამო. თუმცა, შეთავაზებული პროექტის პრეამბულა ითვალისწინებდა პროდუქტების სიიდან ისეთი პროდუქტების ამოღების შესაძლებლობას, რომლებშიც შაქრის შემცველობა მაღალი იყო. ნორმა შემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების შემდეგ 1,000-ამდე კომენტარი იქნა მიღებული, რომელთა უმრავლესობა მოითხოვდა პროდუქტების სიიდან შოკოლადით არომატიზებული რძის ამოღებას მასში შაქრის ჭარბი შემცველობის გამო. კომენტარების შესაბამისად, სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტმა არომატიზებული რძე ამოიღო პროდუქტების სიიდან. დეპარტამენტი გადაწყვეტილებას მიღებული კომენტარებით და იმით ასაბუთებდა, რომ არომატიზებული რძე გაცილებით უფრო ძვირ პროდუქტს წარმოადგენდა ვიდრე ჩვეულებრივი რძე. თავის მხრივ, მოსარჩევეები მიუთითებდნენ, რომ დეპარტამენტს ევალებოდა ხელახალი ცნობის გამოქვეყნება, რომელშიც მოცემული იქნებოდა კომენტარების შედეგად განხორციელებული ცვლილებები. აქედან გამომდინარე, მოსარჩევეთა აზრით, ცნობის გამოქვეყნების კანონით დადგენილი პროცედურა დაირღვა, რადგან ცნობა არ იყო ადეკვატური. მოსარჩევეებს არ მიეცათ შესაძლებლობა წარმოედგინათ საკუთარი მოსაზრებები განხორციელებულ ცვლილებასთან (შოკოლადით არომატიზებული რძის პროდუქტების სიიდან ამოღებასთან დაკავშირებით). დეპარტამენტმა საპასუხო არგუმენტში მიუთითა, რომ თავდაპირველი რეგულაცია ითვალისწინებდა პროდუქტებში შაქრის შემცველობის შემცირებას. შესაბამისად, პოტენციურ დაინტერესებულ მხარეებს უნდა გაეთვალისწინებინათ, რომ ამას შეიძლებოდა როგორც შოკოლადით არომატიზებული რძის, ისე ნებისმიერი იმ პროდუქტის ამოღება მოჰყოლოდა სიიდან, რომელიც შაქარს გადაჭარბებული რაოდენობით შეიცავდა. აქედან გამომდინარე, ნორმა შემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობაში არომატიზებულ რძეზე სპეციალური მითითება საჭირო აღარ იყო. სასამართლომ აღნიშნა, რომ რა თქმა უნდა სააგენტოს უფლება აქვს გაითვალისწინოს მის წინაშე არსებული კომენტარები, მაგრამ მას არა აქვს უფლება შეცვალოს თავდაპირველად შეთავაზებული ნორმა იმის გამო, რომ მიღებული კომენტარები მთლიანად ცვლიან მის შინაარსს. დაინტერესებულ მხარეებს უნდა ეცნობოთ კომენტარების შედეგად განხორციელებული ცვლილებების შესახებ. მართალია, სააგენტომ ცნობაში არ უნდა გამოყოფს ყველა წვრილმანი, მაგრამ ცნობა უნდა იყოს საკმარისად აღწერილობითი, რათა დაინტერესებულ მხარეებს მიეცეთ მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა. სასამართლომ განაცხადა რომ თავდაპირველად შეთავაზებულ რეგულაციაში ცვლილებები დაიშვება იმ შემთხვევაში, თუ ისინი თავდაპირველი სქემის შესაბამისია და საბოლოო ნორმა წარმოადგენს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმა შემოქმედების „ლოგიკურ შედეგს.“ ხოლო თუ საბოლოო ნორმა მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავდაპირველად შეთავაზებული ნორმისგან, ცნობა ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ შეუსაბამოდ ითვლება. სასამართლომ ასევე მიიჩნია, რომ შოკოლადის მწარმოებელთა ასოციაციას არ მიეცა მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა. შოკოლადით

საქართველოში ამერიკის მსგავსად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობაში ადმინისტრაციული ორგანო მიუთითებს იმ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, რომელშიც მიმდინარეობს წარმოება, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების ვადას, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მისამართს,¹⁶⁹ სადაც შესაძლებელია მოსაზრებების წარდგენა და მოსაზრებების წარდგენის ვადას.¹⁷⁰ თუმცა, ამერიკისაგან განსხვავებით სზაკ-ში არაფერია ნათქვამი, რომ ცნობაში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას გამოყენებული წყაროების ჩამონათვალი და აქტის შემუშავების მეთოდოლოგია უნდა აისახოს.

სასურველი იქნება თუ ქართველი კანონმდებელი გაითვალისწინებს ამერიკის გამოცდილებას და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობაში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის განხორციელებული კვლევის და გამოყენებული წყაროების მოკლე აღწერილობას წარმოადგენს.

მას შემდეგ რაც ადმინისტრაციული ორგანო გამოაქვეყნებს ცნობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ, ხალხს შეუძლია წარადგინოს მოსაზრებები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, თუმცა, რამდენად ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანო გითვალისწინოს ხალხის მოსაზრებები, ამაზე ქვემოთ ვისაუბრებ.

1.12. მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით

აპა-ს მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობასთან დაკავშირებით სააგენტომ დაინტერესებულ

არომატიზებული რძე იყო თავდაპირველი ნორმის მნიშვნელოვანი ნაწილი და კომენტარების წარდგენამდე მისი ამოღების საკითხი არ წამოჭრილა. გარდა ამისა, გამოქვეყნებული ნორმის პრეამბულაში მოცემული იყო იმ პროდუქტების დეტალური ჩამონათვალი, რომელსაც დეპარტამენტი შაქრის მაღალ შემცველად განიხილავდა. არომატიზებული რძე არ ყოფილა ამ ჩამონათვალში. შესაბამისად, შემდგომი ცვლილებები ნორმაში არ იყო თავდაპირველი სქემის ან ცნობის „ლოგიკური შედეგი“, რაც მიუთითებდა იმაზე, რომ მხარეებს არ შეეძლოთ სცოდნოდათ არომატიზებული რძის პროდუქტების სიიდან ამოღების საკითხის განიხილვის შესახებ. შესაძლოა მათი კომენტარები უშედეგო ყოფილიყო, მაგრამ კომენტარების წარდგენის შესაძლებლობა ყველა შემთხვევაში უნდა მისცემოდათ. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ საქმე უკან დაუბრუნა დეპარტამენტს კომენტარების მეორე რაუნდის ჩასატარებლად, M. Asimov, R. Levin, State and Federal Administrative Law, 3rd edition, west, 2009. გვ. 211-215.

¹⁶⁸ D.J. Galligan, Administrative Law, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 256.

¹⁶⁹ მეცნიერთა ნაწილის მოსაზრებით, „ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობაში აუცილებლად უნდა მიეთითოს ადგილი, სადაც მოქალაქეებს მისი გაცნობის საშუალება მიეცემათ,“ ზ. ადვიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 375.

¹⁷⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

პირებს შესაძლებლობა უნდა მისცეს წარადგინონ წერილობითი მასალა, შეხედულებები,¹⁷¹ ან არგუმენტები.¹⁷²

ამერიკის შეერთებულ შტატებში სააგენტო რეგულაციის შემუშავების დროს არ არის მოსაზრებების გათვალისწინების ვალდებულებით აბსოლუტურად შებოჭილი. უფრო მეტი, რეგულაციის მიღებისას მას საკუთარი ცოდნის და გამოცდილების გამოყენება შეუძლია მაშინაც კი, როცა წარდგენილი მოსაზრებების გათვალისწინების შემთხვევაში, სხვაგვარი გადაწყვეტილება იქნებოდა მიღებული. თუმცა, თუ სააგენტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მხოლოდ საკუთარ ცოდნას და გამოცდილებას გამოიყენებს, მან მიღებული გადაწყვეტილება უნდა დაასაბუთოს. ამასთან, მართალია, აპა არ ითვალისწინებს წარდგენილი მოსაზრებების რეგულაციაში ასახვის აუცილებლობას, მაგრამ სააგენტომ უნდა დაამუშაოს მიღებული ინფორმაცია და მასზე სათანადო რეაგირება მოახდინოს.¹⁷³

შესაბამისად, მხარეთა მიერ მიწოდებული ინფორმაციის და სააგენტოს მიერ განხორციელებული რეაგირების შედეგად შემუშავებული უნდა იქნეს დოკუმენტი, რომელშიც მოცემული იქნება სააგენტოს მიერ რეგულაციის შესამუშავებლად განხორციელებული ღონისძიებების შეფასება.¹⁷⁴

სხაკი იზიარებს ამერიკელი კანონმდებლის შეხედულებას და კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრების წარდგენის აუცილებლობას ადგენს.

რაც შეეხება წარდგენილ მოსაზრებებზე წერილობითი პასუხის გაცემას, ეს არ არის აუცილებელი. ქართველი კანონმდებელი ამერიკელი კანონმდებლის მსგავსად, მოსაზრებაზე რეაგირების ვალდებულებას არ

¹⁷¹ გარდა მისა, ამერიკის შეერთებულ შტატებში სააგენტოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში დროდადრო საპასუხო კომენტარებს აყალიბებენ, რომელთა გაცნობა დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს წარდგენილ არგუმენტებსა და მტკიცებულებებზე სწრაფად მოახდინონ რეაგირება, S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 65-67.

¹⁷² Administrative Procedure Act (APA), § 553(c).

¹⁷³ მაგალითად, სასამართლო მკაცრად აკონტროლებს, რომ დაცული იქნეს დაინტერესებული პირების მონაწილეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში. კერძოდ, სასამართლოები მიუთითებენ, რომ დაინტერესებულ პირთა მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში წარდგენილი წერილობითი მოსაზრებები სააგენტომ მხედველობაში უნდა მიღოს და შეცვალოს აქტის პროექტი ან დაასაბუთოს უარი მოსაზრებების გაუთვალისწინებლობაზე. ამასთან, სააგენტომ პასუხი უნდა გასცეს დაინტერესებულ პირთა მიერ წარდგენილ არა ყველა წერილობით მოსაზრებას, არამედ რეაგირება უნდა მოახდინოს მხოლოდ მნიშვნელოვან კომენტარებზე, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 57-58.

¹⁷⁴ S. Croley, *Making Rules: An Introduction*, *Administrative Law and Regulation*, *Michigan Law Review*, 93, May 1995, გვ. 1519.

აწესებს,¹⁷⁵ თუმცა, მიუთითებს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული ყოველი მოსაზრება¹⁷⁶ უნდა განიხილოს შესაბამისმა კოლეგიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ.¹⁷⁷

მოსაზრების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებულ წესს¹⁷⁸ მეცნიერთა ნაწილი იწონებს, რადგან მიიხნევს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ცალკეულ შემთხვევაში შესაძლოა იმდენად ბევრი მოსაზრება იყოს წარდგენილი, რომ თითოეული მოქალაქისათვის პასუხის გაცემას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის პროცესის შეფერხება მოჰყვეს.¹⁷⁹

თუმცა, ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებული ზემოაღნიშნული წესი არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსაზრების მიღების ვალდებულებისაგან. შესაბამისად, სასურველია ადმინისტრაციულმა ორგანომ განაცალკევოს მნიშვნელოვანი და მეორეხარისხოვანი მოსაზრებები და წერილობით დასაბუთებაში ჩამოაყალიბოს მნიშვნელოვანი მოსაზრებების გაუთვალისწინებლობის მიზეზები.

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის დოკუმენტური ფორმის განხილვის შემდეგ, სასურველია შევეხოთ ცნობის ელექტრონული სახით გამოქვეყნებას და მოსაზრებების წარდგენას ელექტრონული ფორმით.

¹⁷⁵ ქართველი კანონმდებლის მსგავსად აპა არ განსაზღვრავს რა იგულისხმება ტერმინში „მოსაზრების გათვალისწინება“, თუმცა პირები, რომლებზე უშუალო ზეგავლენას ახდენს სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი, მიუთითებენ, რომ „მოსაზრების გათვალისწინება“ სააგენტოების დიდი ნაწილისათვის კომენტარზე მისი მიღების დღის თარიღის და ბეჭდის დასმას, ასევე მოსაზრების შესაბამისი მასალების ოთახში მოთავსებას ნიშნავს, W.F. Fox Jr., *Understanding Administrative Law*, Mathew Bender and Company, Inc., Lexis Publishing, 4th ed., 2000, გვ. 169.

¹⁷⁶ აღსანიშნავია, რომ „მოსაზრების წარდგენასთან დაკავშირებით სზაკში მოცემული დებულება გულისხმობს, არა მარტო დაინტერესებული პირების, არამედ ყველა იურიდიული და ფიზიკური პირის, ასევე უცხოელი მოქალაქის მიერ მოსაზრების წარდგენის უფლებას.“ ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 378.

¹⁷⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106⁴-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁷⁸ იგულისხმება წარდგენილ მოსაზრებებზე პასუხის გაცემის ვალდებულების არ ქონა აპა-თი და სზაკ-ით.

¹⁷⁹ მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განიხილოს მოსაზრებები და ეს დოკუმენტურად დააფიქსიროს, ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 378.

12. ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით

აღსანიშნავია, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დოკუმენტური ფორმის გარდა, ადმინისტრაციული ორგანოები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად ელექტრონულ საშუალებებს მიმართავენ.¹⁸⁰

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენისათვის ელექტრონული საშუალებების გამოყენება¹⁸¹ თანამედროვე ელექტრონული მმართველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მონაპოვარია, რომელსაც როგორც ამერიკული, ისე ქართული კანონმდებლობა ითვალისწინებს.

ამერიკაში ყველაფერი შეიცვალა 2000 წელს, როცა ფედერალურმა მთავრობამ შექმნა ახალი ვებგვერდი Regulations.gov და ჩანაწერების მართვის ფედერალური ელექტრონული სისტემა, რომ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია ერთ ცენტრალურ ონლაინ მისამართზე განეთავსებინა. ამ რეფორმის შედეგად, პირებს აღარ უწევთ სააგენტოში მისვლა და ჩანაწერების გაცნობა. ამასთან მათ მეტი ნდობა აქვთ რომ მათი წარდგენილი მოსაზრებები შეტანილი იქნება ნორმაშემოქმედების შესახებ წარმოებულ ჩანაწერში.¹⁸²

აღსანიშნავია, რომ ამერიკის მსგავსად, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსში 2009 წელს შეტანილი იქნა ცვლილება, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი ელექტრონულად გამოაქვეყნოს.¹⁸³

ამერიკასა და საქართველოში დამკვიდრებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედება დაწერილებით ქვემოთ იქნება განხილული.

¹⁸⁰ ინფორმაციის ინფლაცია ცხადყოფს, რომ ცივილიზაცია განვითარების ახალ ფაზაში შევიდა. ადამიანები რეალობასთან კავშირს სხვაგვარად ამყარებენ. მათ შეუძლიათ შეუჩერებლად მისწერონ წერილი მილიონობით ადამიანს... შესაბამისად მიმოწერის ამგვარმა ხარისხმა კულტურულ ევოლუციაზე გავლენა მოახდინა, G.L. Paul, J.R. Baron, *Information Inflation: Can the Legal System Adapt?* Richmond Journal of Law and Technology, spring, 13, 2007, გვ. 67.

¹⁸¹ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება განმარტებულია როგორც არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენება რეგულაციების შესამუშავებლად, S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, Administrative Law Review, 65, winter, 2013, გვ. 91.

¹⁸² A.B. Field, *Comments on a truly "Top Task: " Rulemaking and its Accessibility on Agency Websites*, Environmental Law Institute and Vanderbilt University Law Scholl Environmental Law and Policy Annual Review Article and Response, Environmental Law Reporter News and Analysis, 44, august, 2014, გვ. 10668.

¹⁸³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

12.1. ცნობის გამოქვეყნება ელექტრონული ფორმით

ამერიკის შეერთებული შტატების 2002 წლის ელექტრონული მმართველობის აქტით დადგენილია, რომ რეგულაციური მმართველობა „მოქალაქეებზე ორიენტირებული“ ასევე „ტრანსფარენტული“ უნდა გახდეს, რაც ადმინისტრაციული სააგენტოების ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს. შესაბამისად, საჭიროა ხალხს სააგენტოს ჩანაწერებთან ინტერნეტის საშუალებით¹⁸⁴ დაშვების უფლება¹⁸⁵ მიენიჭოს.¹⁸⁶

აქედან გამომდინარე, რეგულაციების პროექტების ვებგვერდზე განსათავსებლად და ხალხის მოსაზრებების მიღების გასამარტივებლად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალური მონაცემების ცენტრალური¹⁸⁷ სისტემა¹⁸⁸ შეიქმნა,¹⁸⁹ ვებ გვერდ Regulations.gov-ის

¹⁸⁴ ამერიკაში ელექტრონული ნორმაშემოქმედება მოიცავს სამ ურთიერთდაკავშირებულ ელემენტს: ფედერალური ჩანაწერების მართვის სისტემის ელექტრონულ ჩანაწერს, რომელიც წარმოადგენს ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების ელექტრონულ საცავს; „ფასვორდით“ დაცულ სივრცეს, რომელზეც სააგენტოებს აქვთ წვდომა და ვებ გვერდს: Regulations.gov, რომლის მეშვეობით სააგენტოს გარეთ მყოფ პირებს წვდომა აქვთ მასალებზე და შეუძლიათ შეთავაზებულ პროექტზე წარადგინონ მოსაზრებები, C.R. Farina, *Achieving the Potential: The Future of Federal Rulemaking (2009) Report of the Committee on the status and Future of Federal E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, winter 2010, გვ. 282.

¹⁸⁵ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ახალი ფორმების დანერგვისათვის გზამკვლევი უნდა გახდეს, რომელიც მონაწილეებს შორის დიალოგს გააუმჯობესებს, რის შედეგად მათ შეეძლება გაეცნონ ერთმანეთის კომენტარებს, R. D. Carlitz, *Information Renaissance, eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 9, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011).

¹⁸⁶ C. Farina, C. Cardie, T. R. Bruce, E. Wagner, *Better Inputs for Better Outcomes: using the interference to improve e-Rulemaking*, *eRulemakings Federal Docket Management System*, *eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 13-15, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011).

¹⁸⁷ თავდაპირველად ფედერალური ელექტრონული ნორმაშემოქმედება იყო *ad hoc* პროცესი. ინდივიდუალურმა სააგენტოებმა შეიმუშავეს სისტემები საკუთარი მიზნებისთვის. მათ ჰქონდათ დამოუკიდებელი სერვერი საკუთარ ვებგვერდთან ერთად. რეკოლუცია ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებაში დაიწყო ბუშის ადმინისტრაციის დროს, როცა ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ელექტრონული მმართველობის 2002 წლის სტრატეგიაში იქნა შეტანილი. მოგვიანებით იმავე წელს კონგრესმა მიიღო ელექტრონული მმართველობის აქტი, რომლის შესაბამისად, მართვის და ბიუჯეტის ოფისმა შეარჩია გარემოს დაცვის სააგენტო, როგორც წამყვანი სააგენტო ბუშის ადმინისტრაციის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ინიციატივისთვის. მას შემდეგ სისტემა სწრაფად განვითარდა და 2003 წელს ჩამოყალიბდა ვებგვერდი Regulations.gov. მართვის და ბიუჯეტის ოფისმა მოსთხოვა ყველა სააგენტოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი აეტვირთა ამ ვებგვერდზე ფედერალურ ჩანაწერთა ელექტრონულ სისტემაში და გაეუქმებინა ინდივიდუალური ვებგვერდი ცენტრალიზებული სისტემის სასარგებლოდ, G.D. Jones, *Electronic Rulemaking in the New Age of Openness: Proposing a Voluntary Two-Tier Registration System for Regulations.Gov*, *Administrative Law Review*, fall, 2010, 62, გვ. 1270.

¹⁸⁸ მონაცემების ფედერალური მენეჯმენტის სისტემა, რომელიც ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.regulations.gov შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს მასალები

სახით, რომელზეც სააგენტოები შეთავაზებული პროექტის შესახებ ცნობას განათავსებენ. ეს ვებგვერდი ამავე დროს წარმოადგენს ფორუმს, სადაც ხალხს შეუძლია მოსაზრებების წარდგენა და სხვების მიერ მიწოდებული კომენტარების გაცნობა. სააგენტოების 90%¹⁹⁰ ინფორმაციას რეგულაციებთან დაკავშირებით ამ ვებგვერდზე განათავსებს.¹⁹¹ გარდა

მოიძიონ და რეგულაციასთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრება წარადგინონ... მონაცემების ფედერალური მენეჯმენტის სისტემა უსაფრთხო და საიმედო ბაზას წარმოადგენს, რომელიც დეპარტამენტებს და სააგენტოებს უფლებას ანიჭებს საჯარო განხილვის და მოსაზრებების მიღებისათვის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი ვებგვერდზე განათავსონ. www.regulations.gov საშუალებას იძლევა ხალხის მიერ მასალების სწრაფი მოძიება განხორციელდეს, მაგალითად: მოძიებულ იქნეს ყველა რეგულაცია გამოქვეყნებული კონკრეტულ დღეს, ან რეგულაციები მოსაწესრიგებელი საკითხის მიხედვით ან დოკუმენტები საკანძო სიტყვის მეშვეობით. მონაცემთა ფედერალური მენეჯმენტის სისტემის ერთ-ერთი ყველაზე მეტად ინოვაციური თავისებურება ის არის, რომ თითოეულ სააგენტოს შეუძლია სისტემის გარდაქმნა ისე, რომ იგი თავის რეგულაციურ პროცედურებს შეუსაბამოს, შეინარჩუნოს საკუთარი საქმიანობისათვის დამახასიათებელი პროცედურები და სისტემაში განთავსებულ ინფორმაციაზე კონტროლი განახორციელოს, O. Morales, J. Moses, Environmental Agency eRulemaking Initiative, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 2, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011), მაშასადამე, მონაცემთა ბაზების მართვის ფედერალური სისტემის შექმნის ძირითად მიზანია შეინახოს ინფორმაცია და დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა მისცეს გაცნონ ყველა დოკუმენტს, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას უკავშირდება, S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 899.

¹⁸⁹ H.K. Law, G.T. Lau, E-Rulemaking: Needs from ICT Perspectives, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 11, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011).

¹⁹⁰ გადაწყვეტილება (რომელიც ეწინააღმდეგებოდა ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემის შექმნას), უკავშირდებოდა სააგენტოებისთვის ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ფორმატირების და სისტემაში შეტანისთვის მაქსიმალური ავტონომიის შენარჩუნებას. ეს იდეა დაიბადა იქიდან გამომდინარე, რომ შეუძლებელი იყო ყველა სააგენტოს თანხმობის მიღწევა ინფორმაციის სტანდარტებსა და პრაქტიკასთან დაკავშირებით. თუმცა, არაცენტრალიზებული სისტემის დანერგვა გულისხმობდა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე ჰარმონიზაციის არარსებობას, როგორცაა შეუთანხმებლობა ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ძირითადი დოკუმენტის ირგვლივ, ნორმაშემოქმედების დოკუმენტებთან დაკავშირებული ინფორმაციის (მეტადატა) სისტემაში შეყვანის გარშემო და იმ საკითხის ირგვლივ თუ რომელი დოკუმენტი ან მეტადატა ექვემდებარება ხალხის მხრიდან კონტროლს (ასევე სხვა სააგენტოების მხრიდან კონტროლს, ვისაც წვდომა აქვს მხოლოდ იმ მასალაზე, რომელიც ხელმისაწვდომია ხალხისთვის), C.R. Farina, *Achieving the Potential: The Future of Federal Rulemaking (2009) Report of the Committee on the status and Future of Federal E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 62, winter 2010, გვ. 283.

¹⁹¹ გადაწყვეტილებამ რომ შექმნილიყო ერთი ცენტრალიზებული სისტემა, აუცილებელი გახადა მონაცემთა ბაზის და ვებგვერდის ჩამოყალიბება, რომელიც ყველა სააგენტოს მოემსახურებოდა. შედეგად ყველა შეთანხმდა ზოგად სისტემაზე და ახალი, განსხვავებული აპლიკაციების შემოღება მკაცრად შეიზღუდა მენეჯმენტის და ბიუჯეტირების ოფისის მიერ, რომელიც უკრძალავს სააგენტოებს ჰქონდეთ ინდივიდუალური ელექტრონული სისტემები, ასევე დანერგონ ახალი ელექტრონული საშუალებები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისთვის (განმარტებული როგორც „დუბლირებული და დამხმარე სისტემა“) და გააკეთონ ისეთი ტექნიკური არჩევანი, რომელიც გარეშე პირებს ართმევს ნორმაშემოქმედებაზე ადვილი და ეფექტური წვდომის შესაძლებლობას, *იქვე*, გვ. 283, ზოგი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ძალიან

ვებგვერდისა მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ფედერალური ჩანაწერების მართვის სისტემას, რომელზე დაშვება მხოლოდ სააგენტოს თანამშრომელს აქვს და სადაც სააგენტოებს ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული მასალების ელექტრონული ჩანაწერის წარმოება ევალებათ.¹⁹²

ამერიკაში შემუშავებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედებისათვის განკუთვნილი ვებგვერდის ფუნქციონირება თანდათან დაიხვეწა, რასაც ხელი შეუწყო პრეზიდენტ ობამას ადმინისტრაციის მიერ მიღებულმა N 13563 აღმასრულებელმა ორდერმა, რომელიც სააგენტოებს ავალებს უზრუნველყონ დროული ელექტრონული დაშვება [R]egulations.gov-ზე განთავსებულ ნორმაშემოქმედების ჩანაწერზე. მათ შორის სამეცნიერო და ტექნიკურ ინფორმაციაზე, რაც საჯარო უნდა გახდეს და ვებგვერდიდან ადვილად ჩამოიტვირთოს.¹⁹³

სამთავრობო ვებგვერდთან ერთად რამდენიმე არასამთავრობო ვებგვერდი უნდა გამოიყოს. ვებგვერდი „რეგულაციის ოთახი“¹⁹⁴ არის

რთულია, თუ შეუძლებელი არა, რომ ერთიანი ცენტრალიზებული მოდელი მოერგოს ნორმაშემოქმედებაში ჩაბმული ყველა სააგენტოს საქმიანობას. შესაბამისად, ერთი უნივერსალური ვებგვერდი, მნიშვნელობა არ აქვს როგორი კარგად ორგანიზებული არ უნდა იყოს სრულად ვერ გადმოსცემს სააგენტოს საქმიანობასა და ნორმასთან დაკავშირებულ სპეციფიკურ ინფორმაციას... შესაბამისად, დღეს მოქმედი დახურული, ექსკლუზიური და ერთ თარგს მორგებული „ტექნიკური არქიტექტურა“ მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის ოფისის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან ერთად, რომელიც ეწინააღმდეგება „დუბლირებულ და დამხმარე სისტემებს;“ აფერხებს დამატებითი კომპონენტების და ვებ პრეზენტაციების შექმნას სააგენტოების თუ დაინტერესებული პირების ან ჯგუფების მიერ. ამასთან, სააგენტოები, რომლებიც გამოირჩევიან ნორმაშემოქმედებით და სურვილი აქვთ განვითარდნენ ამ მიმართულებით, არ ფლობენ საამისოდ აუცილებელ სახსრებს, რადგან იხდიან ერთიანი სისტემის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ თანხებს. შესაბამისად, არც მომხმარებელთა და არც მრავალი სააგენტოს საჭიროება არ არის ადეკვატურად გათვალისწინებული, რაც ინოვაციას აფერხებს, იქვე, გვ. 285, სააგენტოებმა, რომლებიც ნორმაშემოქმედებაში არიან ჩართულები, უნდა წარმოადგინონ დეტალური ინფორმაცია საკუთარ ვებგვერდზე და გამოიყენონ ვებ საშუალებები ხალხის მონაწილეობის ხარისხის ასამაღლებლად. სააგენტოების მხრიდან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისადმი ამგვარი ინოვაციური მიდგომა წახალისებული უნდა იქნეს და არა აკრძალული, იქვე, გვ. 287-288.

¹⁹² S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013, გვ. 91.

¹⁹³ B. C. E. Dooling, *Legal Issues in E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 63, fall, 2011, გვ. 896-897.

¹⁹⁴ რეგულაციის ოთახი გამოყენებული იქნა ტრანსპორტის დეპარტამენტის ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით, რომელიც ეხებოდა დეპარტამენტის წინადადებას თვითმფრინავის მომხმარებელთა უფლებებზე. ამ ნორმაშემოქმედებისათვის ტრანსპორტის დეპარტამენტმა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ წინარე ცნობა წარუდგინა კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფს. ცნობის ოფიციალურად გამოქვეყნებამდე კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფში შემაჯავღმა სტუდენტებმა და ფაკულტეტის წარმომადგენლებმა გაინაწილეს შეთავაზებული პროექტის სხვადასხვა თემა და თითოეული თემის მოკლე აღწერილობა გამოაქვეყნეს რეგულაციის ოთახის ვებგვერდზე. კორნელის საინიციატივო ჯგუფის წევრებმა ასევე დამატებით ჰიპერბმულები და სხვა მეორადი წყაროებიც გამოაქვეყნეს, რომლებიც რეგულაციის დროს იქნა გამოყენებული. ამის შემდეგ ჯგუფის წევრები ჩაებნენ იმ პირების მოძიებაში, რომლებიც დაინტერესებული იქნებოდნენ ნორმაშემოქმედებით და მათ სოციალური მედიის და სხვა საშუალებების მეშვეობით მოუწოდებდნენ ჩართულებად.

ელექტრონული ნორმაშემომქმედების საპილოტე პროგრამა დაფინანსებული ტრანსპორტის დეპარტამენტის და კორნელის უნივერსიტეტის მიერ და მიზნად ისახავს გააძლიეროს Regulations.gov.¹⁹⁵

აღსანიშნავია, რომ ამერიკაში მოქმედი მონაცემთა ცენტრალური სისტემის მსგავსი ერთიანი ბაზა,¹⁹⁶ სადაც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შემუშავებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები იქნება განთავსებული, საქართველოში არ არსებობს. არც რომელიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია არის დაკავებული ელექტრონული ნორმაშემომქმედების პოპულარიზაციით. თუმცა, ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ნორმაშემომქმედების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონული საშუალებით გავრცელების საინტერესო ფორმას ითვალისწინებს.

ნორმაშემომქმედებაში. როცა, ადმინისტრაციული ნორმაშემომქმედების შესახებ ცნობა გამოქვეყნდა ფედერალურ რეესტრში და ასევე შესაძლებელი გახდა მისი ნახვა Regulations.gov და ტრანსპორტის დეპარტამენტის ვებგვერდზე, ცნობაში მითითებული იქნა, რომ კორნელის ელექტრონული ნორმაშემომქმედების საინიციატივო ჯგუფი ორგანიზებას უწევდა საპილოტე პროგრამას ამ ნორმაშემომქმედებასთან დაკავშირებით, S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013, გვ. 107.

¹⁹⁵ C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law*, 2, Fall 2012, გვ. 22-23.

¹⁹⁶ ამერიკაში მოქმედი ცენტრალური სისტემის მსგავსი მონაცემთა განათავსების ცენტრალური ბაზა მოქმედებს ევროპაში. კერძოდ, ევროკომისიის ვებგვერდი, „შენი ხმა“ ისეთივე სახით ფუნქციონირებს როგორც ამერიკული Regulations.gov. ის შეიქმნა იმავე მიზნებისთვის, რისთვისაც ამერიკული ვებგვერდი. ევროკომისიის ვებგვერდის ძირითად გვერდზე განთავსებულია მიმდინარე რეგულაციური შეთავაზებები (ეგრეთ წოდებული „კონსულტაციები“), რომლებთან დაკავშირებით ხალხს შეუძლია მოსაზრებების წარდგენა. ცალკე გვერდი იმავე ვებგვერდზე ამ შეთავაზებებს ალაგებს მოსაწესრიგებელი სფეროს მიხედვით რომ ადვილი გახდეს მათი მოძიება. სპეციფიკურ კონსულტაციაზე დაწკაპუნების შემდეგ, მომხმარებელი გადადის გვერდზე, რომელიც შეიცავს ძირითად ინფორმაციას წარდგენილ შეთავაზებასთან დაკავშირებით, ასევე ბმულებს და ინსტრუქციებს როგორ უნდა იქნეს მოსაზრებები (ცნობილი როგორც „კონტრიბუცია“) წარდგენილი. მაშინ, როცა სხვა კონსულტაციები ითხოვენ კონტრიბუციას ელექტრონული გზაწინაშე გამოყენებით... ან დეტალური კითხვარების შევსებას. ეს კითხვარები შეიცავენ მნიშვნელოვან ინფორმაციას შეთავაზებული რეგულაციის ცალკეულ ასპექტებზე და შემდეგ წარმოადგენენ კითხვათა სერიას თითოეულ ასპექტზე. თუმცა, Regulation.gov-სგან განსხვავებით, შენი ხმის განსაკუთრებული მახასიათებელია ის, რომ იგი ერთმანეთისგან განსხვავებს პირებს, რომლებიც საკუთარ თავს წარმოადგენენ და ორგანიზაციებს, რომლებიც სპეციალურ ინტერესებს იცავენ. კერძოდ პირებს არ შეუძლიათ სისტემაში რეგისტრაცია, თუმცა შეუძლიათ დატოვონ პერსონალური ინფორმაცია საკუთარი თავის შესახებ. განსხვავებული წესი მოქმედებს ლობისტების და სხვა ორგანიზაციების მიმართ, სადაც მათ უნდა დაარეგისტრირონ საკუთარი ორგანიზაციები ინტერესების წარმომადგენელთა რეესტრში. მათ უნდა დაარეგისტრირონ ორგანიზაცია ერთ-ერთი სახით: „პროფესიული კონსულტაციები“ ან სამართლის ფირმა, კორპორაციული ლობისტური გაერთიანებები ან სავაჭრო გაერთიანებები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, ან სხვა ზოგად კატეგორიაში. რეგისტრაცია მოითხოვს ორგანიზაციის შესახებ დეტალური ინფორმაციის წარდგენას...პროცედურა არის ნებაყოფლობითი და პირს, რომელსაც რეგისტრაციის სურვილი არა აქვს, შეუძლია აირჩიოს კონტრიბუცია კერძო პირის სახელით, G.D. Jones, *Electronic Rulemaking in the New Age of Openness: Proposing a Voluntary Two-Tier Registration System for Regulations.Gov*, *Administrative Law Review*, fall, 2010, 62, გვ. 1275-1277.

სზაკ-ის 106²-ე მუხლის პირველი პუნქტი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნების წესს ადგენს, რომლის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ვებგვერდზე შეიძლება განთავსდეს. გარდა ამისა, სზაკ-ის 106²-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან ერთად უნდა გამოქვეყნდეს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ.¹⁹⁷

მაშასადამე, სზაკი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის ინტერნეტის საშუალებით გამოქვეყნებას ითვალისწინებს, თუმცა, არაფერია ნათქვამი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენაზე. შესაბამისად, საინტერესოა ამ კუთხით ამერიკის გამოცდილების გაცნობა.

1.2.2. მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით

საქართველოში არ მოქმედებს სპეციალური კანონი, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ინტერნეტის გამოყენებას და მათ შორის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენას დაწვრილებით მოაწესრიგებდა. აქედან გამომდინარე, საინტერესოა ამერიკის შეერთებულ შტატებში დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის გაადვილებისათვის, სააგენტოებმა 1990 წლიდან ინტერნეტის გამოყენება დაიწყეს. ზოგიერთმა სააგენტომ ისეთი სისტემა დანერგა,¹⁹⁸ რომ ინტერნეტის მეშვეობით შესაძლებელია ყველა სახის მოსაზრების წადგენა,¹⁹⁹ მიღებული კომენტარების²⁰⁰ გამოქვეყნება და შემდეგ

¹⁹⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁹⁸ სააგენტოები აწარმოებენ მონაცემთა აღრიცხვის სისტემას და ის იმგვარად აქვთ მოწყობილი რომ მოქალაქეებს შეუძლიათ მოიძიონ ზოგადი საკითხები, სპეციალური ნორმები და ამის შემდგომ წარადგინონ მოსაზრებები, რომლებიც პირდაპირ კომენტარების ჩანაწერის წიგნში შედის, D. Schlosberg, S. Zavestoski, S.W. Shulman, Democracy and E-Rulemaking: Web-Based Technologies, Participation, and the Potential for Deliberation, Journal of Information Technology and Politics, Vol. 4 (1) 2007, გვ. 39. http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/JITP4-1_Democracy.pdf, (ნანახია: 10.09.2010).

¹⁹⁹ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 898-899.

²⁰⁰ მაგალითად, ვებგვერდს regulations.gov. რომელიც 2003 წლიდან აქტიურად გამოიყენება, ბმულები აქვს მიმაგრებული, სადაც მოსაზრებების წარდგენისათვის განკუთვნილი დოკუმენტები საკითხისა და თარიღის მიხედვით არის განთავსებული, S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 899.

დამატებითი მოსაზრებების წარდგენა, რომლის მეშვეობით მოქალაქეები თავდაპირველ მოსაზრებებს პასუხს გასცემენ.²⁰¹

ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოსაზრებების ელექტრონულად წარდგენის დროს მოსაზრების გაბათილების პროცესი გამოიყენება, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა მონაწილეს შესაძლებლობას აძლევს სხვა მონაწილის მიერ წარდგენილ კომენტარებს შესაბამისი პასუხი გასცეს.²⁰² ამასთან, ელექტრონული ფორმით წარდგენილი მოსაზრებები დაინტერესებული პირებისათვის მყისვე ხელმისაწვდომია. მათი მოძიება ხარჯებთან არ არის დაკავშირებული და გამზადებულია ანალიზისათვის.²⁰³

გარდა ამისა, ნორმაშემოქმედება 2.0. პროექტის²⁰⁴ ფარგლებში²⁰⁵ გაუმჯობესებულია მოსაზრებების მიწოდება ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციების დახმარებით. „რეგულაციის ოთახი“, რომელიც ნორმაშემოქმედების საპილოტე პროგრამაა და განხორციელდა კორნელის²⁰⁶ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ინიციატივის ფარგლებში (ამერიკის შეერთებული შტატების ტრანსპორტის დეპარტამენტთან კოორდინაციით) ამის თვალნათელი მაგალითია.²⁰⁷

რეგულაციის ოთახის ვებგვერდი არ არის სამთავრობო ვებგვერდი²⁰⁸ და

²⁰¹ O' Looney J., *Electronic Policy and Rule Making*, Draft 7/2000, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁰² M. Herz, "Rulemaking," in Jeffrey S. Lubbers, ed. *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice, 2002-2003*, (copyright 2004, ABA section of administrative law and regulatory practice) https://www.law.upenn.edu/institutes/regulation/erulemaking/papers_reports/Herz_E_Rulemaking.pdf (ნანახია: 10.09.2010).

²⁰³ C. Coglianese, *The Internet and Public Participation in Rulemaking*, Paper prepared for conference on Democracy in Digital Age, Yale Law School, April 2003, გვ. 6 <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/rpp/RPP-2003-05.pdf> (ნანახია: 30.10.2012).

²⁰⁴ ინაუგურაციის შემდეგ პრეზიდენტმა ობამამ გამოსცა მემორანდუმი, რომელშიც მოწოდებულია ფედერალურ სააგენტოებს გამოეყენებინათ ვებ 2.0 და სხვა საინფორმაციო ტექნოლოგიები...2009 წლის დეკემბერს მენეჯმენტის და ბიუჯეტის ოფისმა შეიმუშავა დირექტივა და სააგენტოებს მისცა 4 თვის ვადა შეემუშავებინათ „ღია მმართველობის გეგმა.“ ამის შესაბამისად, ტრანსპორტის სამინისტრომ დაწერა პროექტი სახელწოდებით რეგულაციის ოთახი, რომლისთვისაც მიიღო თეთრი სახლის ჯილდო ამგვარ პროექტებში ლიდერობისათვის. ამ პროექტის მიზანია ხალხის მონაწილეობის და ხალხის განათლების ექსპერიმენტული ელექტრონული პლატფორმის შექმნა, C.R. Farina, M. J. Newhart, C. Cardie, D. Cosley, *Rulemaking 2.0*, Symposium: What Change Will Come: The Obama Administration and the Future of the Administrative State Articles, University of Miami Law Review, winter, 2011, გვ. 396.

²⁰⁵ ნორმაშემოქმედება 2.0 იდეა პირველი თაობის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების სისტემების ჩანაცვლება არ არის. პირიქით, აქცენტი კეთდება იმაზე, რომ ვებ 2.0-ის საზოგადოების მონაწილეობაზე ორიენტირებული ტექნოლოგიები იქნეს გამოყენებული, *იქვე* გვ. 10674.

²⁰⁶ იგულისხმება კორნელის უნივერსიტეტში არსებული კორნელის უნივერსიტეტის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი.

²⁰⁷ S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013, გვ. 108.

²⁰⁸ პლატფორმა კვლევის პროცესში სოციალური მედიის და სხვა თანამედროვე საშუალებების გამოყენებას ითვალისწინებს რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ხალხის

პროექტს ფედერალური მთავრობა არ კურირებს.²⁰⁹ „რეგულაციის ოთახის“ მეშვეობით პირებს, რომლებიც შედიან რეგულაციის ოთახის ვებგვერდზე შეუძლიათ კომენტარების მიწოდება ნორმის ნაწილთან ან მთლიან ნორმასთან დაკავშირებით.²¹⁰

მოსაზრებების წარმდგენი პირებისათვის იმ დოკუმენტის მიწოდების გარდა, რომელშიც ახსნილია ეფექტური კომენტარის დაწერის წესი, კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი გამოყოფს იმ მოსაზრებებს, რომლებიც ნორმაშემოქმედების დროს წარდგენილ „რეკომენდებულ“ მოსაზრებებს წარმოადგენენ... როგორც წესი, რეკომენდებულია ის კომენტარი, რომელიც დასაბუთებულია. რეკომენდებულია კომენტარი, რომელიც აყალიბებს საკითხის შესწავლის მიზეზებს, შეიცავს ინფორმაციას, ითვალისწინებს ალტერნატივებს, უჩვენებს, რომ მოსაზრების ავტორს გაანალიზებული აქვს გამოსაკვლევი თემის ყველა ასპექტი.²¹¹

ამერიკაში მოქმედი მოსაზრებების ელექტრონულად წარდგენის ცენტრალიზებული და ახლა უკვე რეფორმირებული (იგულისხმება „რეგულაციის ოთახი“) სისტემის გამო, მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენა სააგენტოს მიერ ნორმათა შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას უზრუნველყოფს,²¹² ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი

„ცოცხალი“ მონაწილეობა ფედერალურ ნორმაშემოქმედებაში. რეგულაციის ოთახი, არის სისტემა, რომელიც ადამიანის და დამხმარე კომპიუტერული საშუალებების ერთიანობას წარმოადგენს. სისტემის თითოეული ელემენტი ხელს უწყობს ცოდნის შექმნას და შექმნას მომხმარებელთა მხრიდან, როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად...რეგულაციის ოთახის დამოუკიდებლობა, უზრუნველყოფს ორგანიზაციული და სამართლებრივი პრობლემების თავიდან აცილებას...გარდა ამისა, ვებგვერდის დაკავშირება კერძო უნივერსიტეტთან ვებგვერდის დიზაინის ექსპერიმენტების და მეთოდების თავისუფალი არჩევის შესაძლებლობას იძლევა, რაც რთული იქნებოდა ოფიციალურ სახელმწიფო ვებ გვერდზე, C.R. Farina, M. J. Newhart, C. Cardie, D. Cosley, *Rulemaking 2.0*, Symposium: What Change Will Come: The Obama Administration and the Future of the Administrative State Articles, University of Miami Law Review, winter, 2011, გვ. 397.

²⁰⁹ S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013, გვ. 108.

²¹⁰ საპილოტე ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ფარგლებში კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი ვებგვერდზე ასრულებდა მოდერატორის ფუნქციას, ამოწმებდა არასათანადო შინაარსის ინფორმაციას, ასევე უსვამდა კითხვებს და პასუხობდა მოსაზრებების ავტორებს, *იქვე*, გვ. 107, კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფის წევრები ასევე ცდილობდნენ დაინტერესებულ პირთა მოზიდვას მოსაზრებების წარდგენის პროცესში მონაწილეობის მისაღებად. ეს პროცესი ბევრ დროს მოითხოვდა. შესაბამისად, ამაზე აქტიურად მუშაობდნენ სტუდენტები და კორნელის უნივერსიტეტის პროფესორები. მოსაზრებების წარდგენის პერიოდის დასრულების შემდეგ, კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფის წევრებმა წარდგენილი მოსაზრებების მოკლე აღწერილობა წარმოადგინეს. მას შემდეგ, რაც გადამოწმებული იქნა აღწერილობა, იგი შეტანილი იქნა, როგორც მოსაზრება ნორმაშემოქმედების ჩანაწერში, *იქვე*, გვ. 108-109.

²¹¹ *იქვე*, გვ. 108.

²¹² როგორც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების (მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება განხილული იქნება მომდევნო თვში) მომხრეები, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერები, დაინტერესებულ პირებს ნორმაშემოქმედების აქტიურ მონაწილეებად

ინტერაქტიური ხდება და დაინტერესებული პირები როგორც სააგენტოს, ისე სხვა დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებზე სათანადო რეაგირებას ახორციელებენ.²¹³ თუმცა, როგორც სახით უნდა იქნეს გამოყენებული საინფორმაციო ტექნოლოგიები რეგულაციურ პროცესში ან როგორც უნდა შეიცვალოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების შედეგად, ამაზე ქვემოთ ვისაუბრებ.²¹⁴

12.3. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის დადებითი მხარეები

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერები და მთავრობის საქმიანობის რეფორმირების მხარდამჭერნი ამტკიცებენ, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება²¹⁵ მნიშვნელოვნად გაზრდის ხალხის მონაწილეობას რეგულაციური პოლიტიკის შემუშავებაში,²¹⁶ რადგან ელექტრონული²¹⁷ მმართველობა,²¹⁸ ისეთი აქტივობაა,²¹⁹ რომელიც

წარმოადგენს, რომლებიც ნორმის შემუშავების დროს ჩაბმულები არიან დიპლომატის და კოლაბორაციის პროცესში. თუმცა რეფორმირებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედება მნიშვნელოვნად განსხვავდება მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებისგან. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დროს, კოლაბორაციას ადგილი აქვს საწყის სტადიაზე, სანამ ნორმის საჯარო კომენტარებისთვის წარდგენა მოხდება. ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დროს კოლაბორაცია მიმდინარეობს მოსაზრებების წარდგენის პერიოდში. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტო აქტიურ როლს ცნობის გამოქვეყნებამდე ასრულებს და ცდილობს მიაღწიოს შეთანხმებას, ხოლო ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტო პასიურ როლში იმყოფება და არც კონსენსუსის მიღწევას მისი საბოლოო მიზანი, S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013, გვ. 108-109.

²¹³ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, *Duke Law Journal*, 55, March 2006, გვ. 902.

²¹⁴ C. Coglianese, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue The Role of the Internet in Agency Decisionmaking*, *Duke Law Journal*, 55, March, 2006, გვ. 968.

²¹⁵ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით, არა მარტო მიმზიდველი, არამედ ადვილად მისაღწევი გახდა, J.S. Lubbers, *The Future of Electronic Rulemaking: A Research Agenda*, *Regulatory Policy Program*, March 2002, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახია: 10.09.2010).

²¹⁶ ინტერნეტის სავარაუდო მომხმარებელები არიან, როგორც კონგრესის წარმომადგენლები, რომლებსაც მიღებული საკანონმდებლო აქტების იმპლემენტაციის შემოწმება სურთ, ასევე სააგენტოს მენეჯერები და უბრალო თანამშრომლები, R. D. Otis, S.C. Miles-McLean, *Federal Government Inter-Branch Integrated Regulatory Information System, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 5, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²¹⁷ „ელექტრონული ჩართულობა ეროვნულ პორტალებზე თუ კონკრეტული უწყებების ვებგვერდებზე არსებული სერვისების წყალობით მოქალაქის ქვეყნის მართვაში მაქსიმალურად ჩართვას გულისხმობს,“ ლ. ავალიშვილი, ხ. ჩუხუა, *ელ-ჩართულობის მექანიზმები საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებზე*, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/%E1%83%94%E1%83%9A-%E1%83%A9%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%9D%E1>

საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების საფუძველზე²²⁰ მიზნად ისახავს²²¹ საჯარო ადმინისტრირების²²² ეფექტიანობის²²³ და რეზულტატურობის გაზრდას.²²⁴

[%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D%20%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%AC%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91-%E1%83%92%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%96%E1%83%94.pdf](#) (ნანახია: 12.10. 2013).

²¹⁸ „ციფრული დემოკრატიის შემადგენელი ნაწილი და მისი ფუნქციონირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ელექტრონული მმართველობაა. მას დასავლეთში “Electronic government, E-government” უწოდებენ. ელექტრონული მმართველობა ეფუძნება ინფორმაციისა და კომუნიკაციათა ტექნოლოგიების გამოყენებას ქვეყნის მართვის პროცესში,“ ქ. როსტიაშვილი, ელექტრონული მმართველობა საქართველოში: მსოფლიო ტენდენციები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 7 <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013).

²¹⁹ ინტერნეტ-ტექნოლოგიას შეუძლია უზრუნველყოს მმართველობის პროცესის გაუმჯობესება მოქალაქეებისთვის ინფორმაციის მიწოდების და მათგან ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისით, M. Adler, Administrative Justice in Context, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, გვ. 55, „ელექტრონული მმართველობა ერთ-ერთი საუკეთესო თანამედროვე საშუალებაა სახელმწიფოს მიერ საინფორმაციო მომსახურების გასაუმჯობესებლად. ამ გზით სახელმწიფო მოსახლეობას სთავაზობს სრულიად ახლებურ მომსახურებას, რომელიც თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენების გარეშე ვერ განხორციელდებოდა,“ ი. საკანდელიძე, ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში: ინსტიტუციური მზადყოფნის შეფასებითი კვლევა, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, გვ. 83, http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf (ნანახია: 12.10. 2013).

²²⁰ როგორც კორძია მიუთითებს, ნიშანდობლივია, რომ „საქართველოს კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით საქმიანობის სამართლებრივ და ეკონომიკურ საფუძვლებს, ამ სფეროში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებისა და რეგულირების პრინციპებს. აქედან გამომდინარე, მისი მიზანია ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და საშუალებების მომსახურებაზე ფიზიკური და იურიდიული პირების მოთხოვნილებათა უზრუნველყოფა და საინფორმაციო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. ამდენად, მოყვანილი კანონი ადგენს საერთოდ ელექტრონული კომუნიკაციების არსებობის და მათი საქმიანობის ზოგად სამართლებრივ საფუძვლებს და მის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციად აღიარებს საინფორმაციო საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობას,“ თ. კორძია ინფორმაციის თავისუფლება და ინტერნეტ რეგულირება საქართველოში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 17 <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013).

²²¹ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მიზნები ერთნაირია ყველა სააგენტოსთვის. ელექტრონული ნორმაშემოქმედების პირველი მიზანი არის დოკუმენტ წარმოების და სააგენტოს დანახარჯების შემცირება. მეორე მიზანი არის მონაწილეობითი დემოკრატიის ხარისხის გაზრდა. მას ხშირად მობილიზაციის ჰიპოთეზას უწოდებენ, რომლის მიხედვით ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ისე ამცირებს მონაწილეობის ხარჯებს, რომ ადმინისტრაციულ პროცესს ჩვეულებრივი მოქალაქეებისთვის საჯაროს ხდის...ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მესამე მიზანი არის „დეციზიონის“ გაზრდა, რომელიც, არა მარტო საკითხის დემოკრატიულ განხილვას უწყობს ხელს, არამედ აუმჯობესებს პოლიტიკური გადაწყვეტილების ხარისხს, J.H. de Figueiredo, *E-Rulemaking: Bringing Data to Theory at the Federal Communications Commission*, Duke Law Journal, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue, The Role of the Internet in Agency Decision-making Articles, 55, March, 2006, გვ. 974-975.

მეცნიერები მიუთითებენ, რომ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება²²⁵ ანუ ახალი ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენება შესაძლებლობას იძლევა აქამდე განცალკევებული პროცესი ისეთ პროცესად გარდაიქმნას,²²⁶ რომელშიც მოქალაქეები რეგულარულად მიიღებენ მონაწილეობას.²²⁷

ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ფოკუსირებულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში არა მხოლოდ ხალხის მონაწილეობის უფლებაზე, არამედ მის პრაქტიკულ რეალიზაციაზე. კომპიუტერული პროგრამა ადგენს ხალხის მონაწილეობის დღის წესრიგს, ვინ, როდის და რამდენჯერ უნდა დააფქსიროს საკუთარი მოსაზრება და რა წესები გამოიყენება დიალოგის წარმართვისას.²²⁸

²²² გარდა ამისა, ელექტრონული მმართველობა თანამედროვე ინფრასტრუქტურის დანერგვას უწყობს ხელს, რაც აუცილებელია მოქალაქეების, ბიზნესის და სხვა ორგანიზაციების გაუმჯობესებული საჯარო მომსახურებისათვის, M. Milosz, D. Tykwinska-Rutkowska, *The Concept of "E-Administration" and the Regulatory Framework for Electronic Administration in Polish Law*, *Computer and Telecommunications Law Review*, 14 (4), 2008, გვ. 100.

²²³ „ელექტრონული მმართველობის“ კონცეფციის რეალიზაცია აამაღლებს ხელისუფლების ეფექტურობის ხარისხს და ამავე დროს ხელს შეუწყობს ხელისუფლების საზოგადოებრივ გამჭვირვალობასაც,“ ახალი საინფორმაციო რეალობა და ინტერნეტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 5, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013).

²²⁴ აღსანიშნავია, რომ „თანამედროვე სამყაროში ინტერნეტმა განსაკუთრებით გააადვილა ხელისუფლებისა და საზოგადოების ურთიერთობა, ხელი შეუწყო მართვის გამჭვირვალობასა და მუდმივ საზოგადოებრივ კონტროლს ხელისუფლების ქმედებებზე. ინტერნეტის დახმარებით ხელისუფლების ოფიციალური ვებ-გვერდები ყველაზე ოპტიმალურ საშუალებად იქცა სახელმწიფო ორგანოებისა და საზოგადოების პირდაპირი ურთიერთკავშირისთვის,“ ახალი საინფორმაციო რეალობა და ინტერნეტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 2, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf>, (ნანახია: 12.10. 2013), ამასთან, ელექტრონული მმართველობა ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის გაზრდაზე გავლენას ახდენს, გ. ჯოხაძე ელ-გამჭვირვალობა, როგორც საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობის თანამედროვე და ეფექტური მექანიზმი, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, გვ. 5, http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf (ნანახია: 12.10.2013).

²²⁵ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მიზანი არის მთავრობის მიერ დამუშავებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა ელექტრონული ფორმით, რაც მოქმედი და შეთავაზებული რეგულაციების კონტროლს გაადვილებს, B. Kartz, R. Hurwitz, J.J. Lin, O. Uzuner, *Better Policy Through Natural Language Information Access*, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახია: 10.09.2010).

²²⁶ იგულისხმება, რომ მოქალაქეები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში უფრო ჩართულები არიან და მათ შეუძლიათ თავიანთ მხარდამჭერ კონგრესის წევრებზე, რომლებიც განსაზღვრავენ სააგენტოს მომავალ საქმიანობას, ზეგავლენა მოახდინონ, S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, *Duke Law Journal*, 55, March 2006, გვ. 915.

²²⁷ C. Coglianese, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future*, *Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue The Role of the Internet in Agency Decisionmaking*, *Duke Law Journal*, 55, March, 2006, გვ. 943.

²²⁸ B.S. Noveck, *Public Participation in Electronic Rulemaking: Electronic Democracy or Notice-and-Spam?* *Administrative and Regulatory Law News*, 30, fall, 2004, გვ. 8.

ამერიკაში სააგენტოს წარმომადგენელთა გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა რას ფიქრობენ სააგენტოს წარმომადგენლები ელექტრონული ნორმაშემოქმედების შესახებ. გამოკითხულთა ნაწილმა დადებითად შეაფასა ელექტრონული ნორმაშემოქმედება და აღნიშნა, რომ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ხალხის მიერ კომენტარების წარდგენის გაძლიერების და ჩანაწერთან ადვილი დაშვების რეალური შესაძლებლობაა.²²⁹

ერთადერთ პრობლემად სააგენტოს წარმომადგენლებმა ელექტრონული საშუალებების სრულად გამოყენების შეუძლებლობა და ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებასთან ერთად ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ დოკუმენტური წარმოების პარალელური პროცედურის გაგრძელება მიიჩნიეს.²³⁰

სააგენტოს წარმომადგენლებმა ასევე განაცხადეს, რომ ელექტრონული ჩანაწერის არსებობა ხელს შეუწყობს მიღებული მოსაზრებების ადვილად მართვას, რადგან მოსაზრებების ასლების გადაცემის ნაცვლად, ისინი დაინტერესებულ პირებს მიუთითებენ გაეცნონ მოსაზრებებს ვებგვერდზე: regulations.gov.²³¹

გარდა ამისა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერი სააგენტოს წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ ინტერნეტი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ძველი თაობის გარდა, მილენიუმის თაობას ჩართავს. მართალია, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი არ წარმოადგენს ბლოგს, რადგან დამატებით უნდა გახსნა ბმული სახელწოდებით: ცნობა შეთავაზებული ნორმაშემოქმედების შესახებ....რათა გადახვიდე ძირითად საკითხზე. თუმცა, სააგენტოს წარმომადგენლების განცხადებით, შესაძლებელია ბლოგის განთავსება, რომელიც მიბმული იქნება ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერზე, საჯარო შეხვედრების ვებ-ტრანსლაციაზე და წარმოდგენილი იქნება „პოდკასტ ფაილის“ სახით შემდგომი გადმოწერისათვის.²³²

სხვა ზემოთ ჩამოთვლილ დადებით მხარესთან ერთად, გამოსაყოფია ასევე ის, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიის გამოყენება, არა მარტო რეალურს გახდის მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესს, არამედ დაეხმარება მოქალაქეებს მათი მონაწილეობითი პოტენციალის²³³

²²⁹ J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, Spring 2010, გვ. 471.

²³⁰ იქვე, გვ. 471.

²³¹ იქვე, გვ. 471.

²³² იქვე, გვ. 472.

²³³ საინფორმაციო ტექნოლოგიებს აქვთ პოტენციალი გააუმჯობესონ პროცესი, რომლის მეშვეობით მთავრობა რეგულაციურ გადაწყვეტილებებს შეიმუშავებს, რაც ეკონომიკის და საზოგადოების მნიშვნელოვან ასპექტებზე ზეგავლენას მოახდენს, O. Morales, J. Moses, *Environmental Agency eRulemaking Initiative, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 2, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

გაცნობიერებაში.²³⁴

გარდა ამისა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის გამოყენების მხარდამჭერი მკვლევარების განცხადებით, ელექტრონული ნორმაშემოქმედება²³⁵ რეგულაციური მიღწევას წარმოადგენს²³⁶ მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობისკენ მიმავალ გზაზე და უზრუნველყოფს რეგულაციის განვითარების პროცესის გარდაქმნას,²³⁷ რაც რეგულაციური მმართველობის გაუმჯობესებას, ასევე ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გაძლიერებას ემსახურება.²³⁸

მაშასადამე, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ინტერნეტ ჩართულობას შეუძლია ადმინისტრაციის მიერ ნორმათა შემუშავების პროცესში²³⁹ საზოგადოების უკეთესი მონაწილეობა უზრუნველყოს,²⁴⁰ რადგან ინტერნეტის საშუალებით ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების

²³⁴ B. S. Noveck, *The Electronic Revolution in Rulemaking*, Emory Law Journal, 53, Spring 2004, გვ. 516.

²³⁵ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ელექტრონული ნორმაშემოქმედება სათავეს კლინტონის პრეზიდენტობის დროიდან იღებს. 2003 წელს ამოქმედებული იქნა სპეციალური ვებგვერდი regulations.gov, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერებთან დაინტერესებულ პირთა ინტერნეტის მეშვეობით დაშვებას უზრუნველყოფს... აღნიშნული ვებგვერდის ამოქმედების შემდეგ რამდენიმე სააგენტოს მიერ ინდივიდუალური ვებგვერდი იქნა შემუშავებული, C. Coglianese, H. Kilmartin, Mendelson E. Mendelson, *Transparency and Public participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, Annual Review of Administrative Law Report, George Washington Law Review, 77, June, 2009, გვ. 939-940.

²³⁶ ზოგიერთი მეცნიერი ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას ისე აღიქვამს, როგორც *bona fide* დიალოგს, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესთან დაკავშირებით მონაწილეთა შეხედულებას ამყარებს და რეალურ კონსენსუსამდე მიდის, M. Herz "Rulemaking," in J. S. Lubbers, ed. *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice*, 2002-2003, (copyright 2004, ABA section of administrative law and regulatory practice) https://www.law.upenn.edu/institutes/regulation/erulemaking/papers_reports/Herz_E_Rulemaking.pdf (ნანახია: 10.09.2010).

²³⁷ O. Morales, J. Moses, Environmental Agency eRulemaking Initiative, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 2, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²³⁸ H.K. Law, G.T. Lau, E-Rulemaking: Needs from ICT Perspectives, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 11, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²³⁹ ელექტრონული საშუალებების გამოყენება ხალხს შესაძლებლობას აძლევს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით წარმოებულ ყველა დოკუმენტს "mouse"-ის ერთი მოძრაობით გაეცნონ, J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, Ohio Northern University Law Review, 34, 2008, გვ. 479.

²⁴⁰ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება უზრუნველყოფს, არა მარტო დაინტერესებული პირების აქტიურ მონაწილეობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში, არამედ მასში მონაწილეობას ყველასათვის ხელმისაწვდომს ხდის... ათი წლის წინ პირს უნდა დაეჭირაგებინა ვაშინგტონის ერთ-ერთი საადვოკატო ფირმა იმისათვის, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით სრულყოფილი ინფორმაცია მოეპოვებინა. ადვილი სავარაუდოა, რომ ათი წლის შემდეგ სააგენტოსთვის მიწოდებული წერილობითი მოსაზრებები საზოგადოების სააგენტოსთან ურთიერთობის იშვიათი ფორმა იქნება, *იქვე* გვ. 479.

წარდგენა, ხალხის სამოქალაქო პასუხისმგებლობას და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურებთან მიმართებაში მათი ცოდნის დონეს აამაღლებს.²⁴¹

ამასთან, ელექტრონული ნორმაშემოქმედება მოქალაქეებს შესაძლებლობას მისცემს გაეცნონ სხვადასხვა პირის მიერ წარდგენილ პოზიციას,²⁴² მათ შორის ისეთს, რომელსაც არ ეთანხმებიან.²⁴³

გარდა ამისა, ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას შეუძლია მოქალაქეს და ადმინისტრაციას შორის ურთიერთობა გააადვილოს და სააგენტოსთან კომუნიკაციის ამსახველი ინფორმაციის შენახვა უზრუნველყოს, რომელზე დაშვება ხალხს გაცილებით უფრო გაუმარტივდება.²⁴⁴

მართალია, დღეისათვის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობის შესაფასებლად ცოტა ემპირიული მტკიცებულება არსებობს.²⁴⁵ თუმცა, მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინტერნეტის მეშვეობით მოქალაქეთა სამთავრობო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აქტიურ ჩართვას, შეიძლება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განვითარებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდეს.²⁴⁶

შესაბამისად, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერი მკვლევარები მიუთითებენ, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების ეფექტიანი გამოყენება უზრუნველყოფს ისეთი მნიშვნელოვანი მიზნების

²⁴¹ R.D. Carlitz, R.W. Gunn, *Once in a Lifetime: Opportunities for Civic Engagement*, Pittsburgh, PA 15219, February, 2003, http://www.info-ren.org/publications/cof/cof_0210.html (ნანახია: 10.09.2010).

²⁴² ონლაინ დიალოგი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გაუმჯობესების თვალსაზრისით შეიძლება იყოს გაცილებით შედეგიანი ვიდრე საჯარო მოსმენები, B.H. Brandon, R.D. Carlitz, *Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure*, *Administrative Law Review*, 54, fall, 2002, გვ. 1470.

²⁴³ ჩატარებული იქნა კვლევა, რომლის მიხედვით, გამოკითხული რესპონდენტების სამმა მეოთხედმა განაცხადა, რომ მათ წაიკითხეს სხვების კომენტარები და ამის შემდეგ საკუთარი პოზიცია შეცვალეს. აღნიშნული მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის ონლაინ რეჟიმში გადატანამ იგი უფრო დელიბერაციული გახადა... კვლევის შედეგად ასევე დადგინდა, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილე მოქალაქეები სურვილს გამოთქვამდნენ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სფეროები და გავლენა გაზრდილიყო, D. Schlosberg, S. Zavestoski, S.W. Shulman, *Democracy and E-Rulemaking: Web-Based Technologies, Participation, and the Potential for Deliberation*, *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 4 (1) 2007, გვ. 39. http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/JITP4-1_Democracy.pdf, (ნანახია: 10.09.2010).

²⁴⁴ C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, *Social Science Computer Review*, 22 (1), spring, 2004, გვ. 85-91.

²⁴⁵ კერძოდ, რამდენად უზრუნველყოფს ასეთი სახის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ხალხის მონაწილეობას და შემუშავებული ნორმების ხარისხიანობის ზრდას, ასევე როგორ აფასებენ მოქალაქეები ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმურობას ტრადიციულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან შედარებით, J.E. Fountain, *Prospects for improving the Regulatory Process Using E-Rulemaking*, *Communications of the ACM*, Vol., 46, No 1, January 2003, გვ. 63.

²⁴⁶ C. Coglianese, *The Internet and Citizen participation in Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Winter 1, 2004/2005, გვ. 33.

მიღწევას, როგორცაა: რეგულაციური გადაწყვეტილებების
გაუმჯობესება²⁴⁷ და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების
ლეგიტიმაციის²⁴⁸ გაზრდა.²⁴⁹

ამასთან, მეცნიერთა ნაწილი ელექტრონული ნორმაშემოქმედების უმთავრეს მიღწევად ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გამჭვირვალობის ან მოპოვებული ინფორმაციის მოცულობის ზრდას არ მიიჩნევს. მათი აზრით, ინტერნეტის მეშვეობით ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დანერგვის მიზანია მეცნიერებს და პოლიტიკის შემუშავებლებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესზე ნათელი წარმოდგენა შეუქმნას.²⁵⁰

სანამ მოქმედი რეგულაციური პროცესის გარდაქმნა მოხდება, მნიშვნელოვანია იმ მიზნების გათვალისწინება, რაც ამგვარ ტრანსფორმაციის შეიძლება მოჰყვეს.²⁵¹ ამიტომ, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების კვლევისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს ის უარყოფითი მხარეები, რაც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონულ ფორმას ახლავს თან.

1.2.4. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის უარყოფითი მხარეები

ინტერნეტის გამოყენებას ბევრი უარყოფითი მხარე აქვს. მართალია, სააგენტოებს შეუძლიათ გამოიყენონ ინტერნეტი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედებისთვის, მაგრამ მასზე დამოკიდებულობა პრობლემებს წარმოშობს. ტექნოლოგია ზრდის ხალხის მონაწილეობას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, მაგრამ ამავე დროს სააგენტოს ოპონენტებს უკეთესი შესაძლებლობა ეძლევათ ისეთი სტრატეგია გამოიყენონ, რომელიც სააგენტოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს შეაფერხებს.²⁵²

²⁴⁷ გარდა ამისა, როგორც შტრაუსი მიუთითებს, რადგან ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტოების საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე ხდება, ეს საქმიანობა თანაბრად ღიაა, როგორც საზოგადოებისთვის, ასევე პრეზიდენტისთვის და პოლიტიკოსებისთვის, J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, Ohio Northern University Law Review, 34, 2008, გვ. 481.

²⁴⁸ ბევრი ადვოკატი და ნორმაშემოქმედი ახალ საინფორმაციო ტექნოლოგიებს უყურებს იმედით და მათ ისეთ საშუალებად მიიჩნევს, რომელსაც შეუძლია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დემოკრატიულობის დეფიციტი გადალახოს, C. Coglianese, *the Internet and Citizen participation in Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter 2004/2005, გვ. 34.

²⁴⁹ C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, Social Science Computer Review, 22 (1), spring, 2004, გვ. 85-91.

²⁵⁰ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March, 2006, გვ. 936.

²⁵¹ C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, Social Science Computer Review, 22 (1), spring, 2004, გვ. 85-91.

²⁵² S.M. Johnson, *The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet*, Administrative Law Review, 50, Spring, 1998, გვ. 329-330.

გარდა ამისა, რადგან ინტერნეტზე დაშვების უნივერსალური შესაძლებლობა არ არსებობს, სააგენტოები, რომლებიც ზედმეტად არიან დამოკიდებული ინტერნეტზე, როგორც ნორმათა შემუშავების პროცესში ხალხის როლის გაზრდის ძირითად საშუალებაზე, იმ პირების მონაწილეობის უფლების ხელყოფას ახდენენ, ვისაც ინტერნეტთან დაშვება არ გააჩნია. მაგალითად, როგორებიც არიან ქალები, უმცირესობები და ღარიბი ფენა.²⁵³

გარდა ამისა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დანერგვას შედეგად მოჰყვება ხალხის აქტიური ჩართვა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავების პროცესში. ეს შეიძლება გამოიხატოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩაბმული პირების მხოლოდ რაოდენობრივ ზრდაში ანუ გაიზარდოს წარმოდგენილი აქტის პროექტთან დაკავშირებით ხალხის მიერ მოწოდებული მოსაზრებების რაოდენობა და არა ხარისხი. მოსაზრებების მხოლოდ რაოდენობრივი ზრდა შეიძლება იმ შემთხვევაში მოხდეს, როცა არ არის მიწოდებული განსხვავებული შეხედულებები ან პირები უკვე წარდგენილ შენიშვნებს ეთანხმებიან.²⁵⁴

მართალია, იდენტური მოსაზრებების წარდგენა თავის მხრივ სააგენტოს დანახარჯებს ამცირებს, რადგან კომპიუტერული პროგრამა ავტომატურად აგდებს ერთმანეთის მსგავს მოსაზრებებს და მათ დაბლოკვას იმგვარად ახდენს, რომ სააგენტოს თანამშრომელს მოსაზრების წაკითხვა აღარ სჭირდება, მაგრამ მდგომარეობა მაშინ იცვლება, როცა მოსაზრებები იდენტურია, თუმცა იმ ფორმის შესაბამისად არ არის შევსებული, რომელიც წარმოდგენილია ვებგვერდზე (მაგალითად პირმა წარმოდგენილი ფორმა კი არ შეავსო, არამედ ტექსტი თავად შეადგინა და იგი ელექტრონული შეტყობინებით გაგზავნა). ასეთ შემთხვევაში ადვილი შესაძლებელია, რომ კომპიუტერულმა პროგრამამ აღნიშნული მოსაზრებები მათი შინაარსის აბსოლუტური მსგავსების მიუხედავად იდენტურად არ მიიჩნიოს, მაშინ სააგენტოს პირის დაქირავება მოუწევს,²⁵⁵ რომელიც ერთმანეთისგან განსხვავებულ და იდენტურ შენიშვნებს გამოაცალკევებს. ეს კი რა თქმა უნდა დამატებით დანახარჯებთან²⁵⁶ არის დაკავშირებული.²⁵⁷

²⁵³ იქვე, გვ. 329-330.

²⁵⁴ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 904.

²⁵⁵ იმისათვის, რომ შესამუშავებელ რეგულაციასთან დაკავშირებით წარდგენილი ინფორმაცია შესწავლილი იქნეს, სააგენტოს ესაჭიროება პირი, რომელიც მიღებულ მასალებს გაეცნობა და დაამუშავებს. მაშასადამე, სააგენტო იმ მოსაზრებებს, რომლებსაც კომპიუტერული პროგრამა არ ამოაგდებს როგორც ერთმანეთის მსგავს მოსაზრებებს, დაწვრილებით უნდა გაეცნოს, მიუხედავად იმისა, რომ მათი შინაარსი იდენტურია და ერთი და იმავე მოსაზრებას ავითარებენ. ასეთი სახით წარმოდგენილი მოსაზრებები მხოლოდ უკვე მიღებული ინფორმაციის მოცულობას ზრდიან და ახალი ინფორმაციის მიღების თვალსაზრისით არაფერი იცვლება. აქედან გამომდინარე, დანახარჯები, რომლებიც დაკავშირებულია წარმოდგენილი მოსაზრებების განხილვადამუშავებასთან იზრდება, იქვე, გვ. 909.

²⁵⁶ მეკლევარები აწყდებიან პრადოქსს, რომ ტექნოლოგიები, რომლებიც მოსაზრებების წარდგენას, მათ გაცნობას და მათთან დაკავშირებული შესაბამისი ინფორმაციის შეგროვებას აადვილებენ, ამავდროულად მოსაზრებების გაგებას და მათი სააგენტოს გადაწყვეტილების საფუძველად მიჩნევას ართულებენ. ადმინისტრაციული

ამასთან, წარდგენილი მოსაზრებების მოცულობის ზრდის გარდა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობას ამცირებს მონაცემთა მოძიების მოქნილი სისტემის არ არსებობა.²⁵⁸

უფრო რთული და ნაკლებად გამოკვლეული საკითხია ასევე, როგორ უნდა იქნეს უკეთესად მოპოვებული და შერჩეული ექსპერტებისა და დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილი მოსაზრებები ²⁵⁹ და როგორ უნდა გაიმიჯნოს ეს მოსაზრებები ხალხის მიერ წარდგენილი მოსაზრებებისგან.²⁶⁰

ამასთან, სააგენტოს წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ მიღებული კომენტარების შედეგად არ შეინიშნება სასარგებლო ინფორმაციის თუ არგუმენტების ზრდა. ²⁶¹ მართალია, ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას

ნორმაშემოქმედების ზოგიერთმა მონაწილემ განაცხადა, რომ ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებას შედეგად მოჰყვება წარმოდგენილი დანახარჯების გაწვევა შეზღუდული რესურსების მქონე არასამთავრობო ორგანიზაციების და მოქალაქეებისთვის, რომელთაც გაუჭირდებათ დროის გამონახვა დოკუმენტების დეტალების შესასწავლად, S.W. Shulman, *the Internet Still Might (But Probably Won't Change everything)*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, winter 2004/2005, გვ. 119-120, რთულია ელექტრონული ნორმაშემოქმედების შედეგის განცალკევება ნორმაშემოქმედების პროცესისგან, რადგან მეტი საშუალების გამოყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესს აყოვნებს. ხოლო, ჩანაწერების ელექტრონული და დოკუმენტური სახით წარმოება ამცირებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესს, J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 62, Spring 2010, გვ. 473-474.

²⁵⁷ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 904.

²⁵⁸ მაგალითად, მასობრივი ელექტრონული შეტყობინების კამპანიები და „spam commenting“ გამოკვლეულია მეცნიერების მიერ. აქედან გამომდინარე, დისკუსია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ელექტრონული საშუალებების გამოყენების შესახებ, შემოიფარგლება იმის ჩვენებით, რომ „სპამი“ საერთო პრობლემას წარმოადგენს და დღეს ტექნიკურად შესაძლებელია, ერთმანეთის მსგავსი ელექტრონული შეტყობინებები კომპიუტერული პროგრამების გამოყენებით იქნეს დადგენილი, R.W. Parker, *The Next Generation of e-Rulemaking: A User's Perspective*, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, გვ. 17, 2006, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁵⁹ R.W. Parker, *The Next Generation of e-Rulemaking: A User's Perspective*, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 17 <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁶⁰ მსჯელობის საგანია ასევე როგორ შეფასდება სხვადასხვა სახის კომენტარი, რომელიც მედიის მეშვეობით იქნება მიწოდებული. არსებობს საფრთხე, რომ ტექნოლოგიის განვითარება გამოიწვევს დოკუმენტური (განსაკუთრებით ხელნაწერი) მოსაზრებების გაუფასურებას. თუმცა ზოგი ფიქრობს, რომ ელექტრონული კომენტარების წინასწარ განწირულობა წარუმატებლობისთვის, გაახანგრძლივებს დოკუმენტური სახით წარდგენილი კომენტარების უპირატესობას, განსაკუთრებით მათი ორგანიზაციის ბლანკიან ფურცელზე წარდგენის შემთხვევაში, S.W. Shulman, *the Internet Still Might (But Probably Won't Change everything)*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, winter 2004/2005, გვ. 128.

²⁶¹ ოფიციალური ჩანაწერები და ხალხის კომენტარები, რომელიც ვებგვერდზე განთავსებისათვის არის წარდგენილი, მოითხოვს სააგენტოს მხრიდან მოწონებას სანამ ელექტრონულად ხელმისაწვდომი გახდება. შესაბამისად, მოსაზრებები იფილტრება

მოაქვს უკეთესი კოორდინაცია, მაგრამ პრობლემას წარმოადგენს კონკრეტული ინფორმაციის ელექტრონულ ჩანაწერში ყველასთვის ხელმისაწვდომ ადგილას განთავსება, რადგან ამან შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სხვა პირთა საიდუმლოების გამჟღავნებას.²⁶²

ისინი ასევე მიუთითებენ, რომ ბევრი საკითხი, რომელიც თავიდანვე ეჭვს იწვევდა ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტურობასთან დაკავშირებით, მაგალითად, როგორცაა კომენტარების ავთენტურობის პრობლემა, ვირუსების გავრცელება, არ აღმოფხვრილა და მუდმივ საზრუნავს წარმოადგენს. გარდა ამისა, რადგან ელექტრონული სისტემის წყვეტილობის და regulations.gov-ის გათიშვის საფრთხე არსებობს, პარალელურად წარმოებს მოსაზრებების დოკუმენტური სახით მიღება. შესაბამისად, სანამ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების სისტემის გაძლიერება არ მოხდება და გაგრძელდება მასალების დოკუმენტური სახით წარმოება, შეუძლებელი იქნება ელექტრონული ნორმაშემოქმედების სრული პოტენციალის შეფასება.²⁶³

გარდა ამისა, ელექტრონული ჩანაწერი წარმოშობს საავტორო უფლებებთან დაკავშირებულ პრობლემებს. დოკუმენტური ჩანაწერის წარმოების დროს ამგვარი პრობლემა არ არსებობდა. დოკუმენტური წარმოების დროს მხოლოდ სააგენტოს და მხოლოდ ცალკეულ პირებს ჰქონდათ დაშვება საავტორო მასალასთან. ახალი სისტემა მოითხოვს დაინტერესებულ პირებს, სააგენტოს და საავტორო უფლების მფლობელს შორის ურთიერთობის დაბალანსებას.²⁶⁴

ამასთან, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დროს სოციალური მედიის საშუალებების ბლოგების, Facebook-ის, Twitter-ის, IdeaScale-ის და დისკუსიისთვის განკუთვნილი სხვა პლატფორმების გამოყენებამ წამოჭრა კითხვა, რამდენად დაცულია პერსონალური ინფორმაცია²⁶⁵ და უსაფრთხოება.²⁶⁶

ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე...ასე რომ, სააგენტოები ინარჩუნებენ კონტროლს წარდგენილ ინფორმაციაზე, J. Shkabatour, *Transparency with (out) Accountability: Open Government in the United States*, Yale Law and Policy Review, 31, fall, 2012, გვ. 97.

²⁶² აქ იგულისხმება რამდენად დაცულია სხვა პირთა ან სააგენტოს ინტერესები, როცა ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია ყველასათვის ხელმისაწვდომი ხდება, J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 62, Spring 2010, გვ. 473-474.

²⁶³ იქვე, გვ. 472.

²⁶⁴ B.H. Brandon, R.D. Carlitz, *Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure*, Administrative Law Review, 54, fall, 2002, გვ. 1472.

²⁶⁵ სააგენტოებს უნდა ჰქონდეთ სამართლებრივი კითხვები როგორ, როდის და რამდენად უნდა გაფილტრონ მოსაზრებები. სააგენტოს თანამშრომლებს შეუძლიათ გაფილტრონ კომენტარები პერსონალურ ინფორმაციას დაცვის თვალსაზრისით. სააგენტოებს ასევე შეუძლიათ წაშალონ ინფორმაცია, რომელიც უკანონოდ არის მოპოვებული. ასეთი ინფორმაციის მაგალითი იქნება ინფორმაცია, რომელიც მოპოვებულია უკანონო მოსმენის შედეგად. თუმცა, სააგენტოს თანამშრომლებისთვის რთული იქნება იმის დადგენა ინფორმაცია მოპოვებულია თუ არა უკანონოდ იმ შემთხვევის გარდა თუ ის არ მოხდება მათი ყურადღების ცენტრში, B. C. E. Dooling, *Legal Issues in E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 63, fall, 2011, გვ. 909-914.

²⁶⁶ C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, Michigan Journal of Environmental and Administrative Law, 2, Fall 2012, გვ. 14.

ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მოწინააღმდეგე მკვლევარები დამატებით იმასაც აცხადებენ, რომ დღევანდელი ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ემსგავსება შეთავაზებების ერთობლიობას, რომელიც თან ერთვის ელექტრონულ ბიბლიოთეკას. მართალია, სააგენტოები იყენებენ მსოფლიოში განთქმულ ვებგვერდს ინფორმაციაზე წვდომის გასაადვილებლად და მოსაზრებების მისაღებად, მაგრამ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ჯერ-ჯერობით არ შეიცავს რეალური დიალოგის ნიშნებს, არც პირებს და არც პირებს და სააგენტოს შორის. ასევე არ იძლევა გარანტიას, რომ სააგენტო უფრო დიდ მნიშვნელობას მიანიჭებს ელექტრონული ფორმით წარდგენილ მოსაზრებებს²⁶⁷ ვიდრე ამას აკეთებდა დოკუმენტური სახით მიწოდებულ კომენტარებთან მიმართებით.²⁶⁸

თუმცა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მიმართ მეცნიერთა ზემოთ წარმოდგენილი უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, მკვლევარები და პრაქტიკოსი იურისტები თანხმდებიან, რომ სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც ონლაინ რეჟიმში ავრცელებენ ინფორმაციას საკუთარი ქმედებების და გადაწყვეტილებების შესახებ, ხალხის წინაშე უფრო მეტად ანგარიშვალდებულები ხდებიან.²⁶⁹

ამასთან, ელექტრონული მმართველობა მოქალაქეებს მეტ შესაძლებლობას აძლევს უშუალოდ ჩაერთონ მმართველობის და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში.²⁷⁰ მაგრამ, იმისათვის, რომ მოქალაქეებმა და საწარმოებმა საჯარო ადმინისტრაციასთან ელექტრონულად აწარმოონ კომუნიკაცია, მათ უნდა იცოდნენ... რა ელექტრონულ იარაღებს და მეთოდებს მიმართავს ადმინისტრაცია

²⁶⁷ ინტერვიუს დროს ერთმა პირმა განაცხადა, რომ მნიშვნელოვანი არის არა ის საშუალება რომლის გამოყენებით წარადგენ მოსაზრებას, არამედ იმის გაგება რამდენად გაითვალისწინეს წარდგენილი მოსაზრება...სხვა პირმა მიუთითა, რომ ფედერალური სააგენტოები საკუთარ თავს განიხილავენ ადამიანთა მართვის ინდუსტრიად, რომელიც „ხალხის რისხვის და იმედგაცრუების სამართავად“ შექმნილ საჯარო ურთიერთობების ფორმას უფრო წააგავს, ვიდრე ადმინისტრაციული სამართლის დაწესებულებას, S.W. Shulman, *the Internet Still Might (But Probably Won't Change everything)*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, winter 2004/2005, გვ. 128, 2011 წლის სტატიაში ნინა მენდელსონი მიუთითებდა, რომ სააგენტოები...იშვიათად ანიჭებენ მიღებულ მოსაზრებებს მნიშვნელობას. სააგენტოს წარმომადგენლებთან ინტერვიუ ცხადყოფს, რომ სააგენტოები არ აფასებენ და უკან აბრუნებენ წერილებს. ამას მეცნიერთა ნაწილი ამართლებს, და მიუთითებს, რომ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება არ შეიძლება ჰგავდეს პლებისციტს. ფარინას განცხადებით: „დასაბუთებული გადაწყვეტილება მოითხოვს ტექნოკრატიულ რაციონალობას და არა ელექტრონულ დემოკრატიას,“ K.K. Duivier, *E-legislating*, Oregon Law Review, 92, 2013, გვ. 58-60.

²⁶⁸ P. M. Shane, *Turning Gold into EPG: Lessons from Low-Tech Democratic Experimentalism for Electronic Rulemaking and other Ventures in Cyber democracy*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, winter, 1, 2004-2005, გვ. 157-158.

²⁶⁹ ახალი საინფორმაციო რეალობა და ინტერნეტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 5, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf>, (ნანახია: 12.10.2013).

²⁷⁰ M. Milosz, D. Tykwinska-Rutkowska, *The Concept of "E-Administration" and the Regulatory Framework for Electronic Administration in Polish Law*, Computer and Telecommunications Law Review, 14 (4), 2008, გვ. 100.

მათთან ურთიერთობის დასამყარებლად.²⁷¹ შესაბამისად, ადმინისტრაცია ვაღიარებულა შეიმუშაოს რეგულაციები, მომხმარებელთა ინსტრუქციები, გზამკვლევები ²⁷² და ა.შ., რომ მოქალაქეებს და მეწარმეებს აუხსნას რა უნდა გააკეთონ მომსახურების უკეთ გამოყენებისათვის.²⁷³

1.2.5. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ელექტრონული ფორმის გაუმჯობესების გზები

მკვლევართა შეხედულებით, იმისათვის, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენების შედეგად ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა გაიზარდოს, ²⁷⁴ აუცილებელია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გზამკვლევის შემუშავება ²⁷⁵ და ელექტრონული ტექნოლოგიების

²⁷¹ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც საჯარო დაწესებულებებისათვის ვებგვერდების შექმნის წესს მოაწესრიგებდა და ვებგვერდზე განსათავსებელი ინფორმაციის მინიმუმს დაადგენდა. აღნიშნული საკითხი, ძირითადად, მოწესრიგებულია კონკრეტული უწყებების ხელმძღვანელების მიერ შემუშავებული აქტებით, კორპორატიული, ინფორმაციის თავისუფლება და ინტერნეტ რეგულირება საქართველოში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 19-20, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10.2013).

²⁷² რადგან „მმართველობის გადაწყობა საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია, იგი სოლიდურ ფინანსურ დანახარჯებთან ერთად ყოველი კონკრეტული საქმიანობისთვის შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნასა და ტესტირებას, კადრების მომზადებასა და საქმიანობის ავტომატიზაციის სქემების ამოქმედებას მოითხოვს,“ გ. კიკნაძე საქართველოში ინფორმაციის გამჭვირვალობის სამართლებრივი ბაზის მიმოხილვა, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, გვ. 14-15, http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf, (ნანახია: 12.10.2013).

²⁷³ J.E.J. Prins, M.M. Eifert, C. Girot, W.J.M. Groothuis, T.M.C. Voermans, E-government and its implications for Administrative Law, Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States, Asser Press, the Hague, 2002, გვ. 6.

²⁷⁴ იმის დადგენას, რამდენად შეძლებს ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ხალხის მონაწილეობის გაუმჯობესებას, დრო სჭირდება. როგორც ერთი წამყვანი კომენტატორი მიუთითებს: „ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას შეუძლია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის ძირეული ტრანსფორმაცია ან დოკუმენტებზე დამყარებული ნორმაშემოქმედების უბრალო გრაფიკულ ინფორმაციად გარდაქმნა,“ J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, Spring 2010, გვ. 454.

²⁷⁵ შესაძლებელია საუკეთესო პრაქტიკის გზამკვლევის გამოყენება, რომელიც სააგენტოებს შესათავაზებელი ნორმების შემუშავებაში და ხალხისთვის წარდგენაში დაეხმარება, C. Farina, C. Cardie, T.R. Bruce, E. Wagner, *Better Inputs for Better Outcomes: using the interference to improve e-Rulemaking*, *eRulemakings Federal Docket Management System*, *eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 14, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf>, (ნანახია: 10.09.2010), მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სასურველია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობაში მიეთითოს სპეციფიკური საკითხები, რომლებზეც სააგენტოს სურს მოსაზრების მიღება, ასევე ცნობაში ან სასწავლო ვებგვერდზე, რომელიც ძირითად გვერდზე იქნება მიბმული, მოცემული იყოს სტანდარტული ტექსტი მოსაზრებების შედგენის ეფექტურ გზებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ცალკეული პირებისთვის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, J.C. Reitz, *E-Government*, *American Journal of Comparative Law*, 54, fall, 2006, გვ. 747.

გამოყენების საბაზისო საგანმანათლებლო სისტემის დანერგვა, ასევე იმ ვებგვერდის გარეგნული იერის გაუმჯობესება, რომელზეც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ინფორმაცია უნდა განთავსდეს.²⁷⁶

გარდა ამისა, რადგან მოსაზრებების ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით წარდგენას მიღებული ინფორმაციის მოცულობის გაზრდა მოჰყვება, მთავრობის მიერ ტრადიციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ელექტრონული ნორმაშემოქმედებით ჩანაცვლება, შესაბამისი ელექტრონული ინსტრუმენტების გამოყენების დაწყებას საჭიროებს,²⁷⁷ რომელთა მეშვეობით ხალხის მიერ წარდგენილი მოსაზრებების სისტემატიზაცია, სხვადასხვა დოკუმენტის შეკრება, შეფასება და სათანადო რეაგირება,²⁷⁸ ასევე გაორების და შეუსაბამობის აღმოჩენა იქნება შესაძლებელი.²⁷⁹

ამასთან, სასურველი იქნება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირის დაქირავება, რომელიც წარდგენილ კომენტარებს შეისწავლის²⁸⁰ და

²⁷⁶ C. Farina, C. Cardie, T.R. Bruce, E. Wagner, Better Inputs for Better Outcomes: using the interference to improve e-Rulemaking, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 13 <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf>. (ნანახია: 10.09.2010).

²⁷⁷ რადგან, ელექტრონული შეტყობინების საფუძველზე მიღებული წერილების და თანდართული მასალების ვირუსით განადგურების და ელექტრონული გადატვირთვის საფრთხე არსებობს, სააგენტოებმა ტექნოლოგიურად მართვადი სხვადასხვა ელექტრონული პროგრამა უნდა შექმნან, რომელიც დოკუმენტაციის კოდიფიკაციას ისეთი სახით მოახდენს, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს მათი გადმოტვირთვა და კოპირება, J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, Ohio Northern University Law Review, 34, 2008, გვ. 480, ელექტრონული ნორმაშემოქმედება სააგენტოებს „სპამის“ საფრთხის წინაშე აყენებს, რომელიც გზავნილის სტანდარტიზებულ ფორმას წარმოადგენს და დაინტერესებული ჯგუფების მიერ შეიძლება დიდი რაოდენობით იქნეს გამოყენებული მოსაზრებების წარდგენის პროცესში. საშიშროება იმაში გამოიხატება, რომ „სპამმა“ შეიძლება სააგენტოს ვებგვერდი გადატვირთოს დიდი რაოდენობის გზავნილებით და სააგენტომ ვეღარ შეძლოს კომენტარებზე შესაბამისი რეაგირება, J.C. Reitz, *E-Government*, American Journal of Comparative Law, 54, fall, 2006, გვ. 747.

²⁷⁸ ვებგვერდების უკეთ მართვისთვის ბევრმა სააგენტომ შექმნა „ვებ საბჭო“ ან მსგავსი სახის სამუშაო ჯგუფი. მათ ასევე შეიმუშვეს სხვადასხვა შიდა სტანდარტი და შექმნეს საახელმძღვანელო ვებგვერდის დიზაინისთვის, C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, Michigan Journal of Environmental and Administrative Law, 2, Fall 2012, გვ. 39.

²⁷⁹ ამჟამად მიმდინარეობს მეთოდოლოგიის ძიება, რომლის გამოყენებით შესაძლებელი გახდება ხალხის მიერ მიწოდებული მოსაზრებების სისტემატიზაციის გაუმჯობესება. ახალი ტექნოლოგიური მეთოდები მუშავდება, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ინფორმაციის აღდგენა, იგივეობრივი კომენტარების აღმოჩენა, ტექსტების შეჯამება და სხვა ამოცანების გადაწყვეტა, K.H. Law, G.T. Lau, *E-Rulemaking: Needs from ICT Perspectives*, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 11, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁸⁰ ზოგიერთ შემთხვევაში სააგენტოებმა მოსაზრებების ანალიზის უფლებამოსილება შეიძლება გადასცენ კერძო კონტრაქტორებს, რომელთაგან ზოგმა შეიძლება უბრალო კოპირება გაუკეთოს კომენტარებს მათი კლასიფიკაციის მიზნით, C. Coglianese, *E-*

განსახილველი საკითხების ცხრილს შეადგენს.²⁸¹ გარდა ამისა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების გასაუმჯობესებლად²⁸² საჭიროა მოქალაქეებისათვის ადმინისტრაციული ორგანოს ვებგვერდზე არსებულ მასალებზე დაშვების უფლების მინიჭება და ისეთი გზის მოძებნა, რომელიც დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობას მისცემს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში რეგულაციის შემუშავების დაწყებიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების და მისი სასამართლოში გასაჩივრების მომენტამდე მონაწილეობა²⁸³ მიიღონ.²⁸⁴

Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process, Administrative Law Review, 56, spring, 2004, გვ. 377.

²⁸¹ ცხრილი წარმოადგენს მონაცემთა ელექტრონული მენეჯმენტის სისტემაში არსებული ინფორმაციის გრაფიკულ გამოსახულებას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დინამიკის შესახებ, R.D. Carlitz, Information Renaissance, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 10, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf>, (ნანახია: 10.09.2010), მაშასადამე, სააგენტოები ცდილობენ მონაცემთა ბაზა შექმნან (რომელშიც გაერთიანებული იქნება ელექტრონული და წერილობითი მოსაზრებები) ანუ ელექტრონული და წერილობითი მონაცემების ერთიანი სია აწარმოონ, J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, Ohio Northern University Law Review, 34, 2008, გვ. 480, სასურველი იქნება თუ მსგავსი სახის ცხრილი საჯარო განხილვისათვის საზოგადოების შემდგომი ინფორმირების მიზნით გამოქვეყნდება. ...ნებისმიერ შემთხვევაში აშკარაა, რომ კომენტარების მენეჯმენტი წარმოადგენს ელექტრონული ნორმაშემოქმედების კვლევის შემდგომ ეტაპს, R.W. Parker, *The Next Generation of e-Rulemaking: A User's Perspective*, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, გვ. 17, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁸² შეინის მიერ ქვეყნის მასშტაბით „დედობერაციული ჯგუფების“ შექმნის იდეა იქნა წარმოდგენილი, რომლებსაც პროგრამულ უზრუნველყოფაზე დაშვება ექნებათ, იმისთვის, რომ მოლაპარაკება „ონლაინ რეჟიმში“ აწარმოონ. შემდგომში აღნიშნული ჯგუფები სააგენტოს დღის წესრიგში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით რეკომენდაციების ჩამოსაყალიბებლად მიწვეულები იქნებიან. 2001 წელს EPA-მ მიმართა შეინის მიერ შემოთავაზებულ მეთოდს და პოლიტიკის შემუშავებაში მოსახლეობის ჩართულობის წარმოსაჩენად, ქვეყნის მასშტაბით ათდღიანი ეროვნული საჯარო ონლაინ დიალოგი გამოაცხადა. დიალოგის სესიის თითოეული დღისათვის EPA ვებგვერდზე ახალ საკვანძო საკითხს აქვეყნებდა, სადაც რამდენიმე მონაწილეს ნიშნავდა, რომლებიც დისკუსიის ლიდერების ფუნქციას შეასრულებდნენ. დიალოგის შედეგების გადასინჯვის შემდეგ, ბეირდმა განაცხადა, რომ მართალია, მეთოდი წარმატებული იყო, თუმცა აღნიშნულმა ექსპერიმენტმა აჩვენა, პირების ძირითადი ნაწილი, რომლებიც დიალოგში მონაწილეობდნენ, საჯარო მოხელეები იყვნენ და მომხმარებლების ინიციატივით დღეში მხოლოდ 10 შეტყობინება შედიოდა, რომელთა შორის უბრალო მოქალაქეები მცირე რაოდენობას წარმოადგენდნენ, C. Coglianese, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future*, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue *The Role of the Internet in Agency Decisionmaking*, Duke Law Journal, 55, March, 2006, გვ. 960-962, ტომას ბეირდის და სტუარტ შულმანის მიერ ჩატარებულმა გამოკვლევამ აჩვენა, რომ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება კარგი საშუალებაა ხალხის მონაწილეობის ბარიერის შესამცირებლად, მაგრამ მას არ შეუძლია ინფორმაციის გაცვლის ხარისხის გაუმჯობესება, B.H. Brandon, *An Update on the E-Government Act and Electronic Rulemaking*, Administrative and Regulatory Law News, 29, Fall 2003, გვ. 8.

²⁸³ ელექტრონული იარაღების სწორი ვიზუალიზაცია ვებგვერდზე მოსაზრებებს წარდგენის პროცესს გააუმჯობესებს. ასეთ იარაღებს მიეკუთვნება ის იარაღები, რომლებიც ხელს უწყობენ საჯარო ინტერესების რუკის სახით გამოსახვას, ხალხის მიერ გამოხატული შეხედულებების დიაგრამების შედგენას, მიწოდებული მასალების რაოდენობრივ ანალიზს და შესაძლებლობას აძლევენ რეგულატორს წარმოდგენა

გარდა ამისა, მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების გაუმჯობესებასთან ერთად აუცილებელია ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ტრანსფორმაცია რეგულაციური არჩევნების გზით განხორციელდეს, რომელიც შეთავაზებულ პროექტზე ხალხის აზრის გამოსაკვლევად ელექტრონული არჩევნების ჩატარებას გულისხმობს.²⁸⁵ შესაძლოა ასევე გამოყენებული იქნეს მოსაზრებების წარდგენა სიმულაციის მეშვეობით,²⁸⁶ მაგრამ რადგან დღეს ელექტრონული ნორმაშემოქმედება როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში განვითარების ჩანასახოვან სტადიაზეა, აღნიშნული პროცესის შესახებ სამომავლოდ²⁸⁷ უფრო მეტი იქნება შესასწავლი.²⁸⁸

დღეისათვის ნათელია, რომ ცალკეული კატეგორიის ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიური მონაწილეობა ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ფასეულია, თუმცა ბევრი მათგანისთვის პირიქით, უშედეგო და არაღამაკმაყოფილებელი. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია იმ სფეროების გამოყოფა, სადაც ასეთი ნორმაშემოქმედება შედეგს გამოიღებს და რეალურად შესაძლებელი იქნება მისი განხორციელება.²⁸⁹

შეიქმნას ინფორმაციაზე, B.S. Noveck, *Public Participation in Electronic Rulemaking: Electronic Democracy or Notice-and-Spam?* Administrative and Regulatory Law News, 30, fall, 2004, გვ. 9.

²⁸⁴ J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, Ohio Northern University Law Review, 34, 2008, გვ. 479.

²⁸⁵ C. Coglianese, *The Internet and Citizen participation in Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter 2004/2005, გვ. 44.

²⁸⁶ სააგენტოებს შეუძლიათ ხალხს შესთავაზონ სიმულაციური პროგრამაზე დაშვება, რომელიც სააგენტოს მოდელს ეფუძნება. საზოგადოების წევრებს საშუალება ექნებათ პარამეტრები სააგენტოს მსგავსად შეცვალონ და ამის შემდეგ ჩაებან სხვადასხვა სახის სიმულაციაში რეგულაციის შესამუშავებლად. ასეთი მიდგომა შესაძლებლობას მისცემს სააგენტოებს ახალი რეგულაციის შემუშავებისას მნიშვნელოვან საკითხებზე კარგად დამუშავებული საზოგადოებრივი შეხედულება მიიღონ, C. Coglianese, *The Internet and Citizen participation in Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter 2004/2005, გვ. 33.

²⁸⁷ თუმცა, ჯერ-ჯერობით სამომავლო პერსპექტივაა რამდენად გახდება ონლაინ-კომუნიკაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესაფერისი უზრუნველყოფა, S.R. Furlong, M.C. Kerwin, *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*, Economics of Administrative Law, ed. in S. Rose-Ackerman, Edward Elgar Publishing, Inc., An Elgar Reference Collection, Chentelham, UK, Northhampton, MA, USA, 2007, გვ. 332.

²⁸⁸ ინტერნეტ ტექნოლოგია, რომელიც საჯარო კომენტარების შეკრების და სინთეზისთვის, გამოიყენება, სისტემატურად უნდა გადიოდეს ტესტირებას შედეგის მისაღწევად, S. Shulman, *Citizen Agenda –Setting: The Electronic Collection and Synthesis of Public Commentary in the Regulatory Rulemaking Process*, Environmental Science and Policy Program, University -Olin Hall, <http://www.digitalgovernment.org/library/library/dgo2001/MEDIA/DRAKE.PDF> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁸⁹ ამ თვალსაზრისით, ნორმაშემოქმედება 2.0. რომელიც მიზნად ისახავს ელექტრონული ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებას, შეიძლება გახდეს მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მსგავსი ინიციატივა. მართალია, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არ წარმოადგენს ტექნოლოგიურ ცვლილებას, მაგრამ მას ისეთივე მიზნები აქვს როგორც ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას... ყველა და მათ შორის ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული კონფერენცია, კონგრესი, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მომხრეები თანხმდებიან, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება ვერ იქნება გამოყენებული ყველა სახის ნორმაშემოქმედების დროს. ასეთივე მიდგომა უნდა იქნეს გამოყენებული ნორმაშემოქმედება 2.0. შემთხვევაში. ტექნოლოგია ვერ

ელექტრონული ნორმაშემოქმედების შედეგები დამოკიდებულია იმაზე, როგორ არის ის მოწყობილი, რეალიზებული და გამოყენებული. ელექტრონული ნორმაშემოქმედებისაგან დადებითი შედეგის მისაღებად...ნორმაშემოქმედების ავტორებმა ფრთხილად უნდა დანერგონ ნებისმიერი ახალი ტექნოლოგია ადმინისტრაციულ ნორმათა შემუშავების პროცესში.²⁹⁰

შესაბამისად, საინტერესო იქნება იმისთვის თვალის მიდევნება 291 როგორ მოხდება ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის გარდაქმნა ამერიკის შეერთებულ შტატებში²⁹² და საქართველოში.²⁹³

საქართველოში სასურველი იქნება კანონის მიღება ²⁹⁴ ელექტრონული მმართველობის შესახებ, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოებს და

მიუთითებს ადამიანს როდის უნდა მიემართოთ მას და როდის არა. ეს ადამიანების საქმეა, M. Herz, *Chair's Message*, Administrative and Regulatory Law News, 37, summer, 2012, გვ. 2.

²⁹⁰ C. Coglianesi, S. Shapiro, S.J. Balla, Unifying Rulemaking Information: Recommendations for the New Federal Docket Management System, Administrative Law Review, 57, spring, 2005, გვ. 629.

²⁹¹ ერთ-ერთი საინტერესო გამოკვლევა იქნება თუ ერთსა და იმავე სააგენტოში განხორციელდება როგორც ტრადიციული, ასე ელექტრონული ნორმაშემოქმედება და კვლევის შედეგების შედარება მოხდება, J. O' Looney, Electronic Policy and Rule Making, Draft 7/2000, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახია: 10.09.2010).

²⁹² რადგან, თავდაპირველ ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას შეზღუდული შესაძლებლობა აღმოაჩნდა უზრუნველყო ხალხის მეტი, ეფექტური და გამჭვირვალე მონაწილეობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, ფედერალურმა სააგენტოებმა და ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციულმა კონფერენციამ შეიმუშავეს რეფორმების გეგმა ელექტრონული ნორმაშემოქმედების გასაუმჯობესებლად. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციულმა კონფერენციამ გამოსცა „რეკომენდაციები ნორმაშემოქმედების კომენტარებთან დაკავშირებით,“ რათა გამოეკვეთა ხალხის მონაწილეობის და ნორმაშემოქმედების შედეგების გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით არსებული საუკეთესო პრაქტიკა. ხალხის მოსაზრებების ეფექტურობისთვის ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციულმა კონფერენციამ დაადგინა, რომ ფედერალურმა მთავრობამ ვებგვერდზე Regulations.gov უნდა გამოაქვეყნოს დოკუმენტი, რომელიც განმარტავს როგორი სახის კომენტარები არის მეტად სასარგებლო. მან ასევე უნდა წარმოადგინოს საუკეთესო კომენტარების მაგალითები. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციულმა კონფერენციამ ასევე მიუთითა, რომ მნიშვნელოვან ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით მოსაზრებების წარდგენის პერიოდი უნდა გაგრძელდეს არანაკლებ 60 დღე. გარდა ამისა, სააგენტოებმა ვებგვერდზე დროულად უნდა გამოაქვეყნონ ელექტრონული თუ დოკუმენტური სახით მიღებული ყველა მოსაზრება და სრულად გამოიყენონ კომენტარებზე პასუხის გაცემისთვის დადგენილი პერიოდი, ან გამოიყენონ სხვა ხერხი მიღებულ კომენტარებზე ხალხის მხრიდან რეაგირების გასაძლიერებლად, S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, Administrative Law Review, 65, winter, 2013, გვ. 97-98.

²⁹³ თვალსაჩინო და ალბათ მისასაღმებელი ტრანსფორმაცია უნდა იყოს „საპასუხო მოსაზრებების“ მიღების, ისევე, როგორც სხვა აქტივობის ზრდა, C. Coglianesi, *The Internet and Public Participation in Rulemaking*, Paper prepared for conference on Democracy in Digital Age, Yale Law School, April 2003, გვ. 6, <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/rpp/RPP-2003-05.pdf> (ნანახია: 30.10.2012).

²⁹⁴ კიკნაძის განცხადებით, „ელექტრონული მმართველობა წარმოადგენს სრულიად ახალ და აქამდე უცნობ ინსტიტუტს ქართული სამართლებრივი სივრცისთვის, საწყის ეტაპზე, ყველაზე ეფექტურ გზად გვესახება ერთიანი კანონის შექმნა ელექტრონული

საზოგადოებას შორის ინტერნეტ-კომუნიკაციის ფორმებს და მეთოდებს დაწვრილებით განსაზღვრავს.

აუცილებელია ასევე ცნობის ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნების პროცედურის გარდა, სზაკ-მა დაადგინოს სპეციალური რეგულაცია, რომელიც მოაწესრიგებს დაინტერესებული პირების მხრიდან მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურას.

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ელექტრონული ფორმით ხალხის მონაწილეობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია შეიქმნას ცენტრალიზებული ელექტრონული სისტემა, რომელზეც ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოს ექნება წვდომა და შეძლებს განათავსოს ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ, ასევე ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით განხორციელებული კვლევის შედეგები.

აუცილებელია ცენტრალიზებული ელექტრონული სისტემა აღიჭურვოს ყველა შესაძლო ელექტრონული საშუალებით, რომელიც უზრუნველყოფს წარდგენილი მოსაზრებების იდენტიფიცირებას და მოსაზრებებზე ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი პირების დაშვებას მათი შემდგომი გადამუშავების მიზნით.

ამასთან, ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებაზე სრულად გადასვლამდე, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე წვდომის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია შენარჩუნებული იქნეს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების დოკუმენტური ფორმით წარდგენის პროცედურა.

2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის შედეგი

ჩატარებული ანალიზის შესაბამისად, ნათელია, რომ ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალურ პროცედურას განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ. ისინი ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელი სპეციალური აქტებით²⁹⁵ პირდაპირ აყალიბებენ ცნობის

მმართველობის დანერგვის მიზნით, რაც მოაწესრიგებდა პირველი აუცილებლობის ძირითად საკითხებს როგორც ინფორმაციის სამართლებრივი რეგულაციის, ასევე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სფეროში," გ. კიკნაძე, საქართველოში ინფორმაციის გამჭვირვალობის სამართლებრივი ბაზის მიმოხილვა, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, გვ. 69 http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf (ნანახია: 12.10.2013).

²⁹⁵ მსოფლიო თანაბრად იყოფა იმ სახელმწიფოებად, რომლებსაც აქვთ ზოგადი პროცედურული კოდექსი და იმ სახელმწიფოებად, რომლებიც პროცედურული საკითხების გადაწყვეტას, განსაკუთრებით პოლიტიკის შემუშავების სფეროში, უტოვებენ „მშობელი“ სტატუსით დადგენილ ნორმებს. იხ. D.J. Galligan, R. Langan II, C.S.

გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის წესს, თუმცა, მეცნიერებს შორის არის დავა რამდენად შედეგიანია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის გამოყენება²⁹⁶ და რამდენად უზრუნველყოფს ის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებული პირების მონაწილეობას.²⁹⁷ ნამდვილად აძლევს თუ არა აღნიშნული პროცედურა ხალხს თუ მხოლოდ დაინტერესებულ პირებს²⁹⁸ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას.²⁹⁹ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის დადებით და უარყოფით მხარეებზე ქვემოთ შევჩერდები.

2.1. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დადებითი მხარეები

მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დროს საზოგადოების მიერ ცოდნის წარმოჩენის, ისევე როგორც მასალებთან დაშვების შესაძლებლობა, სრულად არის გათვალისწინებული.³⁰⁰ ამასთან, ასეთი სახის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ექსპერტული საქმიანობის და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ჰიბრიდია.³⁰¹

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის მხარდამჭერთა აზრით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების წარდგენა, ადმინისტრაციული

Nicandrou, *Administrative Justice in the New European Democracies, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, COLPI, University of Oxford, 1998, გვ. 343.

²⁹⁶ მაგალითად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით ელიოტი აღნიშნავს, რომ, რადგან სააგენტომ უნდა წარმოადგინოს დეტალური დასაბუთება, რათა თავიდან აიცილოს მომავალი სასამართლო კონტროლი, ხალხის მონაწილეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დამაგვირგვინებელი ეტაპისთვის იჩენს თავს, როცა შეთავაზებული პროექტი საბოლოო რეგულაციის ყველაზე უფრო მიმსგავსებულ ვარიანტად გადაიქცევა, S. Stern, *Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking*, University of Pittsburg Law Review, 63, Spring, 2002, გვ. 596.

²⁹⁷ C.B. Harrington, L.H. Carter, *Administrative Law and Politics: Cases and Comments*, 4th ed., A division of Sage Washington D.C., 2009, გვ. 242.

²⁹⁸ კერძოდ, საინტერესოა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე კონტროლის განხორციელების რამდენად ეფექტიან ფორმას წარმოადგენს დაინტერესებულ პირთა მიერ პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების წარდგენა და რამდენად ასახავს იგი იმ პირთა ინტერესებს, რომელთაც შეიძლება შეეხოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი, W. West, *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature*, Special Report, Public Administration Review, Vol. 65, No. 6, November/December, 2005, გვ. 665.

²⁹⁹ D.R. Reis, *Tailored Participation: Modernizing the APA rulemaking Procedures*, New York University Journal of Legislation and Public Policy, 12, 2008-2009, გვ. 331.

³⁰⁰ C.B. Harrington, L.H. Carter, *Administrative Law and Politics: Cases and Comments*, A division of Sage 4th ed., Washington D.C., 2009, გვ. 242.

³⁰¹ L. Heinzerling, M.V. Tushnet, *the Regulatory and Administrative State, Materials, Cases, Comments*, Oxford University Press, New York, 2006, გვ. 425.

ნორმაშემოქმედების პროცესს ეფექტიანს ხდის. ხალხის მონაწილეობა ამაღლებს სამართლიანობას, ასევე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარისხს და უზრუნველყოფს მის ლეგიტიმაციას.³⁰²

ამასთან, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანერგვა საშუალებას აძლევს ნორმაშემოქმედს ხალხი ისეთ პროცესში ჩართოს, რომელიც დაპირისპირებას არ ითვალისწინებს. ეს კი ხალხს საკუთარი შესედეულების დაუბრკოლებლად გამოხატვის შესაძლებლობას უტოვებს.³⁰³

გარდა ამისა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მხარდამჭერები მიუთითებენ, რომ მსგავსი სახის არაფორმალური პროცედურები გაცილებით მეტი შედეგის მომტანია ვიდრე სასამართლო მოსმენების მაგვარი ფორმალური პროცედურის დანერგვა. მათი აზრით, სასამართლო განხილვისათვის დამახასიათებელი პროცედურების შემოღება, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარჯებს გაზრდის და გააჭიანურებს მას.³⁰⁴

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მომხრე მეცნიერთა შესედეულებით, მოსაზრებების წარდგენას ყოველგვარი ფორმალური პროცედურის დამატების გარეშე მოაქვს რეალური შედეგი, რადგან პრაქტიკაში დაინტერესებული ჯგუფები ყველაფერს აკეთებენ იმაში დასარწმუნებლად, რომ შინაარსობრივი და ტექნიკური ხასიათის კომენტარები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერში მოხვდება.³⁰⁵

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის მხარდამჭერთა განცხადებით, აუცილებელი არ არის ხალხის მიერ წარდგენილმა მოსაზრებებმა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემმუშავებელ პირებზე პირდაპირი ზეგავლენა იქონიონ. მოსაზრებებს, რომლებსაც უშუალო ზემოქმედება არა აქვთ შესაბამის თანამდებობის პირებზე, შეუძლიათ ზეგავლენა პოლიტიკურ წარმომადგენლებზე (იგულისხმება საკანონმდებლო ორგანოს წევრები) მოახდინონ, რომლებიც თანამდებობის პირების საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებენ.³⁰⁶

გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით წარდგენილი მოსაზრებები საბოლოო რეგულაციის სასამართლოში გასაჩივრების საფუძველს წარმოადგენენ,³⁰⁷ რადგან ისინი წერილობით

³⁰² Stern S., Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking, University of Pittsburgh Law Review, 63, Spring, 2002, 593-594.
³⁰³ J.D. Fine, D. Owen, *Tecnocracy and Democracy: Conflicts Between Models and Participation in Environmental Law and Planning*, Hastings Law Journal, Vol. 56, No 5, May, 2005, გვ. 918-919.
³⁰⁴ D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 498.
³⁰⁵ A.P. Morriss, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 192.
³⁰⁶ იქვე, გვ. 192.
³⁰⁷ იქვე, გვ. 192.

ჩანაწერში³⁰⁸ პოულობენ ასახვას, სადაც მათი გათვალისწინების ან გაუთვალისწინებლობის მიზეზებია მოცემული.³⁰⁹ ასეთი სახის წერილობითი ჩანაწერი³¹⁰ თავის მხრივ, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის ძლიერი მექანიზმის ჩამოყალიბებას უზრუნველყოფს, რაც საბოლოოდ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის გაუმჯობესებას შეუწყობს ხელს.

ამასთან, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გამჭვირვალობას აძლიერებს.³¹¹ შესაბამისად, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მხარდამჭერი მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა შესაძლებელია თანამედროვე მმართველობის³¹² ერთ-ერთი უდიდესი გამოგონება გახდეს.³¹³

თუმცა, მკვლევართა ნაწილი არ ეთანხმება ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დანერგვას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში და მიუთითებს, რომ სასამართლო მოსმენის მაგვარი ფორმალური პროცედურების გამოყენება უფრო მეტად უზრუნველყოფს ხალხის ჩართულობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში. ამ მეცნიერების შეხედულებებს დაწვრილებით ქვემოთ განვიხილავ.

³⁰⁸ წერილობით ჩანაწერს აპა არ ითვალისწინებს. ეს სასამართლოების მიერ დადგენილი მკაცრი კონტროლს სტანდარტია, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ცნობისგამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ეფექტიანობას უზრუნველყოფს, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 61-62.

³⁰⁹ მაგალითად, ამერიკაში სასამართლოებმა შეიძლება დაავალდებულონ სააგენტოები მოსაზრებების განხილვისას წამოჭრილ საკითხებთან დაკავშირებით არგუმენტები წარადგინონ. სააგენტოს მხრიდან მნიშვნელოვან მოსაზრებაზე რეაგირების განუხორციელებლობა, შეიძლება სააგენტოსთვის პროექტის უკან დაბრუნების საფუძველი გახდეს...შესაბამისად, ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა უზრუნველყოფს, როგორც მხარეებისათვის ხელმისაწვდომი ცნობის გამოქვეყნებას, ისე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერის წარმოებას, A.P. Morriss, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, *Harvard Environmental Law Review*, 29, 2005, გვ. 192.

³¹⁰ იგულისხმება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობითი დასაბუთება.

³¹¹ A.C. Aman Jr., *Politics, Policy and Outsourcing in the United States: The Role of Administrative Law*, *Administrative Law in a Changing State*, Essays in Honour of Mark Aronson, edited by Linda Pearson, Carol Harlow and Taggart, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008, გვ. 220.

³¹² ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრებების წარდგენა დემოკრატიის ქვაკუთხედად წარმოგვიდგება, S. Croley, *Making Rules: An Introduction*, *Administrative Law and Regulation*, *Michigan Law Review*, 93, May 1995, გვ. 1525.

³¹³ S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: the Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, winter, 2004/2005, გვ. 60.

2.2. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის უარყოფითი მხარეები

აღსანიშნავია, რომ მკვლევართა ნაწილს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის გამოყენებასთან დაკავშირებით უარყოფითი დამოკიდებულება აქვს. შესაბამისად, ისინი კითხვას სვამენ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედების პროცესში წარდგენილი მოსაზრებების განხილვის დროს რამდენად დაცულია მიუკერძოებლობის პრინციპი ანუ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების დროს ნორმაშემოქმედი მხოლოდ თავისი შეხედულებით არის შებოჭილი თუ იმ მოსაზრებებს და არგუმენტებს ითვალისწინებს, რომლებიც მისი შეხედულებისაგან განსხვავებულ პოზიციას განამტკიცებენ³¹⁴ და რომელიც ხალხის მიერ იქნა მიწოდებული.

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მოწინააღმდეგე მეცნიერები აცხადებენ, რომ პრაქტიკაში ხალხის მიერ მიწოდებულ მოსაზრებებს ისეთი დიდი შედეგი არ მოაქვს, როგორცაც მისი მხარდამჭერები ვარაუდობენ.³¹⁵

ემპირიულმა კვლევებმა აჩვენეს, რომ მართალია, ზოგიერთ შემთხვევაში სააგენტოები თავიანთ შეხედულებას ცვლიან, თუმცა მნიშვნელოვანი ცვლილებები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმების მხოლოდ 50%-ში შედის. აქედან გამომდინარე, მკვლევარები მიიჩნევენ, რომ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა ნაკლებად ეფექტიანია.³¹⁶

გარდა ამისა, მეცნიერთა შეხედულებით, რადგან ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულ ცნობაში ბევრი საკითხი არ არის მოცემული (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავებლებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედის შესახებ ცნობაში ყველა სახის ინფორმაცია ვერ მოხვდება, რადგან ზოგი სახის ინფორმაცია ტექნიკური ხასიათისაა ან მისი

³¹⁴ მიუკერძოებლობა გამოხატულებას პოულობს იმაში, რამდენად ნეიტრალურია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავებელი წარდგენილი მოსაზრებების შეჯერების დროს, როცა მას შესაძლებლობა ეძლევა გადაწყვიტოს საკითხი და შეინარჩუნოს ობიექტურობა ისე, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში მონაწილე არც ერთ მხარეს უპირატესობა არ მიანიჭოს, D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 497-498.

³¹⁵ D.R. Reis, *Tailored Participation: Modernizing the APA rulemaking Procedures*, New York University Journal of Legislation and Public Policy, 12, 2008-2009, გვ. 333, ამასთან, როგორც ვესტი აღნიშნავს, მოსაზრებების გათვალისწინების შედეგად განხორციელებული ცვლილებები იშვიათია და მეტად უმნიშვნელო, S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 64.

³¹⁶ მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის გამოყენების დროს დაინტერესებული პირები სუბიექტურები არიან და საკითხთან მიმართებით საკუთარ პოზიციას გადამეტებულად წარმოაჩენენ, W.L. Hopping, L.E. Sellers, K. Wetherell, *Rulemaking Reforms and Nonrule Policies: A "Catch-22" For State Agencies?*, Florida Bar Journal, 71, march, 1997, გვ. 2.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში განხილვა, დანახარჯების გაზრდას გამოიწვევს), იგი ვერ იქნება შედეგიანი.³¹⁷

აქედან გამომდინარე, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდენის მოწინააღმდეგე მეცნიერთა შეხედულებით, ცნობის გამოქვეყნება ნაყოფიერი რომ გახდეს, ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ უნდა იყოს დასაბუთებული.³¹⁸

ამასთან, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციისთვის მნიშვნელოვანი საკითხია განხილვის სამართლიანად წარმოება. მართალია, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურა გარანტიას იძლევა, რომ მხარეებმა თავიანთი შეხედულებები წარადგინონ, მაგრამ ვერ უზრუნველყოფს ამ შეხედულებების გათვალისწინების ვალდებულებას. ამ გარანტიის გარეშე ხალხის მონაწილეობას აზრი ეკარგება.³¹⁹

შესაბამისად, მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის წინააღმდეგია, აცხადებს, რომ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა უნდა ჩაანაცვლოს სასამართლოს მოსმენის მაგვარმა პროცედურებმა, სადაც დაინტერესებულ პირებს რეალური შესაძლებლობა მიეცემათ წარადგინონ საკუთარი შეხედულებები და გააბათილონ სხვა პირების მიერ მიწოდებული კომენტარები.³²⁰

რამდენად უზრუნველყოფს სასამართლო პროცესის მსგავსი ფორმალური პროცედურა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ეფექტიან მონაწილეობას ქვემოთ განვიხილავთ.

³¹⁷ S. Stern, *Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking*, University of Pittsburg Law Review, 63, Spring, 2002, გვ. 596.

³¹⁸ მოსაზრების შედეგიანობა ცნობის გამოქვეყნების გარდა, დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად მობილიზებული არიან თავად დაინტერესებული პირები, რადგან ზოგიერთ რეგულაციასთან დაკავშირებით დაინტერესებულ პირთა რაოდენობა მცირეა, ზოგიერთთან მიმართებაში კი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის მიღების მსურველთა რიცხვი საკმაოდ დიდია. აღნიშნული ნაწილობრივ განპირობებულია ინტერესის სფეროთი, რომელზეც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს, W. West, *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature*, Special Report, Public Administration Review, Vol. 65, No. 6, November/December, 2005, გვ. 665. იმავე შეხედულებას იზიარებს ბალა და აცხადებს, რომ იმ შემთხვევებში, როცა დაინტერესებულ მხარეებს შეთავაზებულ პროექტთან დაკავშირებით კომენტარების გაკეთების შესაძლებლობა აქვთ, მათი მონაწილეობის ფორმები სხვადასხვა შეთავაზებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვნად განსხვავდება, რადგან ზოგიერთ პროექტზე გამოსხაურება უმნიშვნელოა, ზოგიერთთან მიმართებით კი ასობით კომენტარი შეიძლება იქნას წარდგენილი, S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 63.

³¹⁹ D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 498.

³²⁰ იქვე, გვ. 498.

III ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალური პროცედურები

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის ანალიზის შემდეგ, მოცემულ თავში განხილული იქნება ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთი ფორმალური პროცედურები, როგორცაა: ზეპირი მოსმენა და მოლაპარაკება, რომელიც ძირითადად ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალში გამოქვეყნებულ სტატიას ეყრდნობა და ეხება ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დადებით და უარყოფით მხარეებს, ასევე აანალიზებს თითოეული პროცედურის როლს და მნიშვნელობას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში.³²¹

ასოციაციური დემოკრატიის იდეა³²² არის მოქალაქეების მონაწილეობის უზრუნველყოფა იმ პოლიტიკის შემუშავებაში და აღსრულებაში, რომელიც გაეგნას ახდენს მათზე. ამ მონაწილეობამ შეიძლება სხვადასხვა ფორმა³²³ მიიღოს.³²⁴ იმისათვის, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ჩართულობამ შედეგი გამოიღოს, აუცილებელია დანერგილი იქნას დაინტერესებულ პირთა ინტერაქტიური³²⁵ მონაწილეობა,³²⁶ რომლის ერთ-ერთ სახე ზეპირი მოსმენა ქვემოთ იქნება განხილული.

³²¹ ნ. კილასონია, ფორმალური ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, ადმინისტრაციული სამართლის სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, GIZ, 1/2013, გვ. 34.

³²² ასოციაციური დემოკრატია გამოხატული კოლონორაციულ მმართველობაში (შემაკავშირებელი მმართველობა) არის ერთ-ერთი გზა, რომ გაუმჯობესდეს აღმასრულებელი ორგანოების ისეთი საქმიანობის ხარისხი, აღსრულება და ლეგიტიმურობა, როგორცაა: ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება. ასოციაციური მმართველობა მიმართულია პრობლემის გადაწყვეტისაკენ, ინფორმაციის გაზიარებისკენ და საკითხში განსწავლული პირების თათბირისკენ; იგი უზრუნველყოფს დაინტერესებულ პირების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების ყველა ეტაპზე, რამაც შეიძლება გაადვილოს პრობლემის ეფექტიანი გადაწყვეტა.... ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ამ მოდელის გამოყენებისას, ნორმაშემოქმედი როგორც კურატორი ისე მოქმედებს და რეგულაციურ წარმატებას აკვირდება. B.J. Zabawa, *Making the Health Insurance Flexibility and Accountability (HIFA) Waiver Work Through Collaborative Governance*, *Annals of Health Law*, 12, Summer, 2003, გვ. 378.

³²³ მაგალითად, უკვე მე-20 საუკუნეში არსებობდა იმის დოკუმენტური მაგალითი, რომ საჯარო განხილვები, სათათბირო კომიტეტები და კონსულტაციის სხვა ფორმები მნიშვნელოვან როლს თამაშობდნენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში. გამოკითხვებმა დადასტურეს, რომ ყველა დაინტერესებულ პირი გამოხატავდა სურვილს დასწრებოდა საჯარო განხილვას, იხ. S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 66-67.

³²⁴ იხ. W.H. Simon, *Solving Problems vs. Claiming Rights: the Pragmatist Challenge to Legal Liberalism*, *William and Mary Law Review*, 46, October, 2004, გვ. 175.

³²⁵ დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობის ზოგიერთი ფორმა სააგენტოებს და დაინტერესებულ პირებს ერთმანეთის პირისპირ სვამს ისეთ ინტერაქტიურ გარემოში, როგორცაა: მრგვალი მაგიდები, საჯარო განხილვები და არაფორმალური (არაოფიციალური) შეხვედრები. ასეთ დროს სააგენტოებს ურთიერთობა აქვთ დაინტერესებულ პირთა ჯგუფებთან, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან საკონსულტაციო კომიტეტებში და დაკავებულები არიან სპეციფიკური საკითხებით.

1. ზეპირი მოსმენა

მეცნიერთა განმარტებით: „ნორმატიული აქტი პირთა განუსაზღვრელი წრისადმია მიმართული, საზოგადოების ბევრი წევრი პოტენციურად შესაძლებელია მოხვდეს ამ ნორმატიული აქტის მოქმედების ქვეშ და აქედან გამომდინარე, საზოგადოებას სრული უფლება აქვს ინფორმირებული იყოს ნორმატიული აქტის გამოცემის მიმდინარეობის შესახებ, ასევე მონაწილეობა მიიღოს მასში.“³²⁷

საზოგადოებას ასევე: „უფლება აქვს ზეპირად გამოხატოს საკუთარი მოსაზრებები აქტის შემუშავებასთან დაკავშირებით და ამ მიზნით უშუალოდ წარსდგეს ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს, არა მარტო მხარეთა უფლებების დაცვას ადმინისტრაციული წარმოებისას, არამედ უფრო კვალიფიციური და სწორი გადაწყვეტილების მიღებას, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფრო უკეთ არის ინფორმირებული საქმის ყველა გარემოების შესახებ.“³²⁸

დაინტერესებულ პირთა ჯგუფები აფასებენ სააგენტოს წინადადებებს და სთავაზობენ რჩევებს ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების დღის წესრიგთან დაკავშირებით, იხ. S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 60.

³²⁶ ამერიკაში ადმინისტრაციულ ნორმატიული აქტების შემუშავებაში ხალხის ჩართულობის სხვადასხვა ფორმის კვლევისას, მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა საკონსულტაციო კომიტეტებს. ასეთი კომიტეტები წარმოადგენენ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც დაფუძნებული არიან კონგრესის, პრეზიდენტის ან სააგენტოს მიერ, რომ რეკომენდაციები გაუწიონ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში გადაწყვეტილების მიღებაზე კომპეტენტურ პირებს. მსგავსი კომიტეტების საქმიანობა მოწესრიგებულია ფედერალური საკონსულტაციო კომიტეტების აქტით. მოცემული აქტი ადგენს, რომ საკონსულტაციო კომიტეტში დაცული იქნეს მონაწილეობა ბალანსი და არ მოხდეს ბიზნეს ჯგუფების მიერ საკუთარი ინტერესების ღობირება, იხ. *იქვე*, გვ. 66-67. ამასთან, ერთმანეთისაგან გამოყოფენ საკონსულტაციო კომიტეტებს, შექმნილს დამოუკიდებელი ექსპერტებისაგან და კომიტეტებს, შექმნილს იმ პირთა წარმომადგენლებისაგან, რომლებსაც უნდა შეეხოთ სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. ასეთი გამოჯვანა აუცილებელია იქედან გამომდინარე, რომ ექსპერტების მიერ შედგენილ კომიტეტებთან დაკავშირებით განსაკუთრებით უნდა იქნეს დაცული მიუკერძოებლობის პრინციპები (მონაწილეობის მიმართ შეიძლება გამოიყენონ აცილება). კომიტეტები დაბალანსებული სახით უნდა ჩამოაყალიბონ. (უზრუნველყონ ექსპერტთა შერეული კატეგორიის წარმოდგენა). ასეთივე სტანდარტი არ მოქმედებს დაინტერესებულ პირთა წარმომადგენლებისგან შედგენილ სათათბირო კომიტეტებში, იხ. C. Coglianese, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, *George Washington Law Review*, June, 2009, გვ. 965.

³²⁷ ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 371.

³²⁸ მაშასადამე, „ყველას, ვისი უფლებაც შეიძლება შეიზღუდოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ამ აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში და თავისი გავლენა მოახდინოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე (მათ შორის, დააყენოს შუამდგომლობები, წარადგინოს მტკიცებულებები და ა.შ.)“ ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 235.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს წარმოებული ზეპირი მოსმენის ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებული მოდელი განხილულია მომდევნო ქვეთავში.

1.1. ზეპირი მოსმენა, როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული ფორმალური პროცედურა

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთი ინტერაქტიური ფორმა, როგორცაა ზეპირი მოსმენა, დამკვიდრებულია, როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში.

ამერიკაში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და აპა-თი გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ნორმების შესაგებად პლურალიზმის დომინირებული თეორია გამოიყენება.³²⁹

პლურალიზმის თეორიაზე დაყრდნობით, სააგენტოები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას (ზეპირი მოსმენა), მიმართავენ იმ შემთხვევაში, როცა კონგრესი უშუალოდ ცალკე სტატუტით ³³⁰ ადგენს ფორმალური ადმინისტრაციული პროცედურის გამოყენების წესს. ³³¹ კერძოდ, აპა-ს § 553-ე „ბ“ პუნქტის მიხედვით, რეგულაცია სააგენტოს მიერ ზეპირი მოსმენის გამართვის შედეგად უნდა იქნეს შემუშავებული მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს სტატუტით არის განსაზღვრული.³³²

³²⁹ პლურალიზმის ძირითადი ხედვა მდგომარეობს იმაში, რომ პოლიტიკის უმთავრეს ელემენტად განიხილება არა ინდივიდი, არამედ ინტერესთა ჯგუფები. ასეთი დემოკრატია მოითხოვს ყველა ჯგუფს კჭონდეს იოლი დაშვება სამთავრობო გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან, იხ. M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, Athens and London, 1988, გვ. 45.

³³⁰ ფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტო აწეობს ფორმალურ საჯარო მოსმენას, რომელსაც იშვიათად აქვს ადგილი, რადგან არსებობს ერთგვარი სასამართლო პრეზუმპცია მის გამოყენებასთან დაკავშირებით. ასეთი პრეზუმპციის გადალახვა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ კონგრესი პირდაპირ მიუთითებს, რომ სააგენტომ უნდა დაიცვას ფორმალური ნორმაშემოქმედებისათვის დამახასიათებელი მოთხოვნები და ამის შესახებ პირდაპირ აღნიშნავს სტატუტში, რომლის საფუძველზე ხორციელდება სააგენტოსათვის საკანონდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, იხ. S. F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006, გვ. 441, აღსანიშნავია, რომ დიდ ბრიტანეთში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის შესახებ საკანონმდებლო რეგულირების არ არსებობას პრობლემად არ აღიქვამენ, რადგან ჯგუფებთან არაფორმალურ კონსულტაციებს რუტინულად აწარმოებენ. შესაბამისი დეპარტამენტი ინახავს იმ პირების საკონტაქტო მონაცემებს, რომლებიც შეიძლება დაინტერესებულ მხარეს წარმოადგენდნენ და მათ უზიარებს პროექტს. დაინტერესებული პირები პროექტის გაცნობის შემდეგ, არაფორმალურად ხვდებიან იმ თანამდებობის პირებს, რომლებიც უფლებამოსილები არიან შეიმუშავონ რეგულაცია, D.J. Galligan, *Administrative Law*, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 267.

³³¹ Administrative Procedure Act (APA), § 553 (c).

³³² ამრიგად, ზეპირი მოსმენა და სხვა ფორმალური პროცედურა გამოიყენება მხოლოდ კონგრესის მიერ სტატუტით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, იხ. D.E. Hall,

მაშასადამე, სააგენტოს მხოლოდ სტატუტში მოცემული დამატებითი მითითების არსებობისას³³³ აქვს უფლებამოსილება მიმართოს ფორმალურ პროცედურებს, ³³⁴ მაგალითად, ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა და შეადგინოს ზეპირი მოსმენის ჩანაწერი.³³⁵

Administrative Law Bureaucracy in a Democracy, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001, გვ. 111.

³³³ *United States v Florida East Coast Railway Co.* 410 US 224 (1973) საქმეზე სასამართლომ დაადგინა, რომ ზეპირი მოსმენა შეიძლება გაიმართოს მხოლოდ სტატუტით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში. საქმე შეეხებოდა რკინიგზის მიერ გადაზიდვის მიზნით გამოყენებული ავტომატური მოხმარების წესს. კერძოდ, 60-იან წლებში რკინიგზა გადაზიდვის მიზნით რეგულარულად ქირაობდა რკინიგზის მანქანას სხვა რკინიგზისგან. დამქირებელი რკინიგზა მანქანის პატრონს დღიურ ქირას უხდიდა, რომელიც შტატთაშორის საავტორო კომისიის მიერ იყო დადგენილი. ქირაგნობის ფასი იმდენად დაბალი იყო, რომ ეს რკინიგზას შესაძლებლობას აძლევდა გამოეყენებინა სხვა კომპანიების კუთვნილი მანქანები. ამან გამოიწვია ტვირთის გადასაზიდი მანქანების რაოდენობის შემცირება მთელი ქვეყნის მასშტაბით. შესაბამისად, კონგრესმა გამოსცა აქტი და მოუწოდა კომისიას გაეზარდა ქირის საფასური. ამ მანდატის იმპლემენტაციისთვის საჭირო ნორმების შემუშავების დროს კომისიამ არ გამოიყენა ზეპირი მოსმენა. ორმა ქვემდგომმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ სააგენტოს ამ ქმედებით დაირღვა აპა-ს 556-ე და 557-ე პარაგრაფები ანუ მხარეთა მოსმენის ვალდებულება, რომელიც გამოყენებული უნდა ყოფილიყო მოცემულ საქმესთან მიმართებით. უზენაესი სასამართლო არ დაეთანხმა და მოსამართლე რენქისტმა წარმოადგინა სასამართლოს შესედეულება. მისი აზრით, „აპა-ს 553-ე პარაგრაფის ბოლო წინადადება მიმართულია მხოლოდ კონკრეტული საკანონმდებლო შემთხვევისათვის, სადაც ფრაზა „ჩანაწერში“ არის მოცემული...553-ე პარაგრაფი არის არა ხელგონების ნიმუში, არამედ საკანონმდებლო ტერმინოლოგია და სტატუტმა, რომელშიც მოცემული იქნება ფრაზა „ჩანაწერში“ შეიძლება გამოიწვიოს 556-ე და 557-ე პარაგრაფებით გათვალისწინებული ზეპირი მოსმენის პროცედურის გამოყენება. მოსარჩელეთა მეორე არგუმენტი შეეხებოდა შტატთაშორის საავტორო აქტით გათვალისწინებულ დებულებას, რომლის 1 (14) (ა) აცხადებს, რომ კომისიამ მოსმენის შედეგად უნდა შეიმუშაოს ნორმები. ამაზე უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ ნათელია აქტის 14 (1) (ა) მუხლის შემქნელებმა რა მნიშვნელობით გამოიყენეს ფრაზა „მოსმენის შემდეგ.“ ეს ფრაზა ჩადებული იყო იმისთვის, რომ კომისიისთვის მიენიჭებინა მომავალში ასამოქმედებელი ხასიათის ნორმების და რეგულაციის შემუშავებს შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, ეს ფრაზა აუცილებლად არ გულისხმობდა მტკიცებულებების ზეპირად წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭებას ან მოწმეთა ჯვარედინ დაკითხვას ან სააგენტოს მიმართ ზეპირი არგუმენტების წარდგენას ანუ სასამართლომ აღნიშნა, რომ, რადგან კომისიამ დაიცვა 553-ე პარაგრაფით დადგენილი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის მოთხოვნა ამით 14 (1) (ა) პარაგრაფით გათვალისწინებული ვალდებულებაც შეასრულა ამასთან, *Dominion Energy Brayton Point v. Johnson No. 05-2231 (1st Cir. Mar. 30, 2006)* საქმეზე სასამართლომ აღნიშნა, რომ, როცა სტატუტით არც თუ გარკვევით არის ჩამოყალიბებული მოსმენის ვალდებულება, არჩევანის შესაძლებლობა რჩება სააგენტოს თავად განსაზღვროს მიმართოს თუ არა ფორმალურ პროცედურებს, M. Asimov, R. Levin, *State and Federal Administrative Law*, 3rd edition, west, 2009. გვ. 219-227.

³³⁴ მაგალითად, 1974 წლის ფედერალური საავტორო კომისიის გაუმჯობესების აქტი ადგენს დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის სხვადასხვაგვარ ფორმას. აქტი შესაძლებლობას აძლევს დაინტერესებულ პირებს წარმოადგინონ ზეპირი არგუმენტები, ისევე როგორც წერილობითი მოსაზრებები და მონაწილეობა მიიღონ ჯვარედინ დაკითხვაში. გარდა ამისა, აქტის მიხედვით, კომისია ადგენს სპეციალურ დოკუმენტს, რომელშიც ასახულია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა ეტაპი. აღნიშნული დოკუმენტი შესაძლებლობას აძლევს სასამართლოს შეაფასოს სააგენტოს ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა, იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 46-47.

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ფორმალური პროცედურების გამოყენების წესს განსაზღვრავს ქართველი კანონმდებელი. სზაკ-ის მიხედვით, ნორმატიული ადმინისტრაციულებრივ აქტს შეიმუშავებს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო.³³⁶

სზაკ-ით დაწვრილებით არის მოწესრიგებული კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებული თავისებურებები. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ზეპირი მოსმენის გამოყენების აუცილებლობა განსაზღვრულია, არა სპეციალური კანონით (როგორც ეს ამერიკაშია), არამედ პირდაპირ სზაკ-ით. კერძოდ, სზაკ-ის 103-ე მუხლის 1-ელ პუნქტში მოცემულია, რომ თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის გათვალისწინებული წესები.³³⁷

საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაზე მითითებით, რომელიც ზეპირ მოსმენას ითვალისწინებს,³³⁸ აშკარაა, რომ ქართველი კანონმდებელი არ მოითხოვს სპეციალური კანონის არსებობას ზეპირი მოსმენის გამართვისთვის. ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში დამკვიდრებული ეს მიდგომა არ ართმევს კანონმდებელს შესაძლებლობას, რომ სზაკი-ს გარდა, უშუალოდ იმ საკანონმდებლო აქტით განსაზღვროს ფორმალური პროცედურების წარმოება, რომლის აღსასრულებლად გამოიცემა შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

საკანონმდებლო აქტით ფორმალური პროცედურის დადგენა სასურველი იქნება, რადგან კანონში სპეციალური მითითება (სზაკ-ში მოცემული

³³⁵ იხ. J.P. Cooper, Cases on Public Law and Public Administration, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 155.

³³⁶ იხ. სქოლიო 150, გვ. 35.

³³⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1^{-ლი} პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³³⁸ სზაკი-ს 120-ე მუხლი ადგენს: „საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას უნდა გაიმართოს ზეპირი მოსმენა, რომლის დროსაც გამოიყენება ამ კოდექსის 110-ე-112-ე მუხლების დებულებები.“ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი. მაშასადამე, „საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას, ისევე როგორც ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამართოს ზეპირი მოსმენა... ამ თვალსაზრისით საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში შემოტანილია ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ელემენტები. ზეპირი მოსმენის გამართვა იძლევა საზოგადოების აზრის გათვალისწინების საუკეთესო შესაძლებლობას. ამასთან, განსხვავებით ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისაგან, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დროს ზეპირი მოსმენის გამართვისას საკუთარი მოსაზრებების წამოყენების და სიტყვით გამოსვლის უფლება აქვთ არა მხოლოდ მხარეებს, არამედ ნებისმიერ პირს.“ ზ. ადეიშვილი გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 288.

ფორმალური პროცედურის დაზუსტება), უფრო მეტად უზრუნველყოფს სხაკ-ით გათვალისწინებული ნორმების პრაქტიკაში იმპლემენტაციას.

მას შემდეგ, რაც განხილული იქნა ზეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით ამერიკულ და ქართულ სამართალში დამკვიდრებული მიდგომა, სასურველია უშუალოდ ზეპირი მოსმენის პროცედურის თავისებურებებზე შეჩერება.

12. ზეპირი მოსმენა როგორც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანამატი

ზეპირი მოსმენის გამართვის ერთმანეთის მსგავსი პროცედურაა გავრცელებული ამერიკასა და საქართველოში მცირედი განსხვავებებით. ამერიკაში ზეპირი მოსმენა წარმოადგენს არაფორმალური, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანამატს³³⁹ და აქედან გამომდინარე, გადაიქცევა ჰიბრიდული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების³⁴⁰ ელემენტად. მოთხოვნა, რომ დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ შესაძლებლობა წარადგინონ თავისი შენიშვნები ზეპირად; ადმინისტრაციულ ორგანოს მიაწოდონ მტკიცებულებები და უფლებამოსილ პირებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა ჯვარედინად დაკითხონ მოწმეები,³⁴¹ არის არაფორმალური ნორმაშემოქმედებისათვის პროცედურული საფეხურის დამატება.³⁴²

³³⁹ ამერიკაში 1970 წლის ბოლოდან მოყოლებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურა იყო მარტივი. სააგენტოებს არ ევალებოდათ დამატებითი მოქმედების განხორციელება იმ შემთხვევების გარდა, როცა ეს მითითებული იყო სტატუტში, რომელიც აწესრიგებდა რეგულაციის შემუშავების პროცედურას. დამატებითი მითითების არსებობის შემთხვევაში, სააგენტოებს უნდა გამოეყენებინათ ფორმალური ნორმაშემოქმედება (ეს მითითება შეიძლებოდა ყოფილიყო მინიშნება იმაზე, რომ სააგენტოებს მოსმენა ჩაეტარებინათ და ამის შემდეგ შეეღებინათ ჩანაწერი), იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 155.

³⁴⁰ ჰიბრიდული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ისეთი ნორმაშემოქმედებაა, სადაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისათვის დამახასიათებელი ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებები შერწყმულია ადმინისტრაციული სააგენტოს ისეთი ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებთან, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ საქმეზე კონკრეტული გადაწყვეტილების გამოტანასთან, A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 63.

³⁴¹ იხ. D.E. Hall, *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001, გვ. 111.

³⁴² *Vermont Yankee Nuclear Power Corp v NRDC* 435 U.S. 519 (1978) საქმეზე სასამართლომ დაადგინა, რომ სააგენტო უფლებამოსილია იმოქმედოს კანონის შესაბამისად და სასამართლოს უფლება არ აქვს კანონით გათვალისწინებულის გარდა რაიმე დამატებითი ფორმალური პროცედურა მოითხოვოს სააგენტოსგან. კერძოდ, საქმე შეეხებოდა ექსპლოატაციაში მყოფი სადგურის მიერ გამოყოფილი განსაკუთრებით ტოქსიკური ბირთვული ნარჩენების გადამუშავების და შენახვის გარემოსდაცვით ეფექტს. რადგან ეს მნიშვნელოვანი საკითხი იყო, კომისიამ დაიწყო ნორმაშემოქმედების პროცედურა, რათა შეემუშავებინა ზოგადი ნორმა როგორც უნდა გადაწყვეტილიყო ტოქსიკური ბირთვული ნარჩენების გადამუშავების და შენახვის თემა, რომ ყოველი კონკრეტული ლიცენზიის გაცემის დროს ეს საკითხი თავიდან არ წამოჭრილიყო. კომისიის მიერ შეთავაზებული თავდაპირველი და საბოლოო ნორმა აყალიბებდა

მაშასადამე, ამერიკაში ჰიბრიდულ ნორმაშემოქმედებას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, თუ უშუალოდ სააგენტოს სტატუტები ან რეგულაციები დამატებით მოთხოვნებს აწესებენ ნორმაშემოქმედების დროს საჯარო მოსმენისგასამართად³⁴³ ან ავალებენ სააგენტოს შეთავაზებულ პროექტთან დაკავშირებული დანახარჯების ანალიზი აწარმოოს.³⁴⁴

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჰიბრიდული მოდელი გამოიყენება, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ზეპირი მოსმენის გამართვა ტრადიციული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურას არ ანაცვლებს.

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, ზეპირი მოსმენა არის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის ერთგვარი

სპეციფიკურ რაოდენობრივ მაჩვენებლებს ნარჩენების გადამუშავებასთან დაკავშირებით. ეს რაოდენობრივი მაჩვენებელი წარმოადგენდა დანახარჯის და შემოსავლების ანალიზის შემადგენელ ნაწილს და განსაზღვრავდა ნებართვის გაცემას. რაოდენობრივი მაჩვენებელი, რომელიც კომისიამ შეიმუშავა, ისეთი დაბალი იყო, რომ ამით კომისია პრაქტიკულად საერთოდ უარყოფდა ნარჩენების გადამუშავების პრობლემას. კომისიის მიდგომა ეფუძნებოდა ვარაუდს, რომ მომავალში გამოგონებული იქნებოდა ბირთვული ნარჩენების გადამუშავების და შენახვის ახალი მეთოდები, რომლებიც ნარჩენებს უვნებელს გახდიდა. ამ მოსაზრების გასამყარებლად მასალებში არსებობდა კომისიის ერთ-ერთი თანამშრომლის 20 გვერდიანი ანგარიში. ნატურალური რესურსების საბჭოს და სხვა პირებს სურდათ ამ თანამშრომლის ჯვარედინი დაკითხვა, მაგრამ უშედეგოდ. სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოცემული საქმის გარემოებები, განსახილველი საკითხის ხასიათი, სააგენტოს წარსული პრაქტიკა ან საკანონმდებლო მანდატი, რომლითაც კომისია მოქმედებს, შესაძლებლობას აძლევს სამართლოს გააბათილოს კომისიის გადაწყვეტილება იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტო არ დაიცავს პროცედურულ მინიმუმს, რაც ამ საქმეში სახეზეა...შესაბამისად, სასამართლო არ უნდა გასცდეს მისი კომპეტენციის ფარგლებს და არ უნდა გამოიყენოს პროცედურა, რომელიც აბათილდა დადგენილ პროცედურალ მოთხოვნებს სცილდება. მას უფლება არ აქვს სააგენტოს თავზე მოახვიოს რომელი პროცედურის გამოყენება იქნება უკეთესი ბუნდოვანი საზოგადოებრივი სიკეთის გასამყარებლად, M. Asimov, R. Levin, *State and Federal Administrative Law*, 3rd edition, west, 2009. გვ. 231-235.

³⁴³ თუმცა, სასამართლოებმა 1970 წლიდან ინსტრუქციები მისცეს სააგენტოებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განხორციელებისას ადმინისტრაციული პროცედურების აქტის § 553-ით გათვალისწინებული პროცედურის გარდა, გამოეყენებინათ სასამართლო მოსმენის მსგავსი პროცედურები. მაგალითად, ზეპირი მტკიცებულებების წარმოდგენა, ჯვარედინი დაკითხვა. ამგვარი სასამართლო აქტივობა, რომელსაც შედეგად მოჰყვა ნორმაშემოქმედების ისეთი სახის ჩამოყალიბება, როგორცაა ჰიბრიდული ნორმაშემოქმედება, დასრულებული იქნა *Vermont Yankee v. National Resources Defense Council Inc.*, 435 U.S. 519 (1978) საქმით. აღნიშნულ საქმეზე გამოტანილი გადაწყვეტილებით, განისაზღვრა, რომ მაკონტროლებელი სასამართლოები არ არიან თავისუფლები დაადგინონ დამატებითი ფორმალური მოთხოვნები. თუმცა, ჰიბრიდული ნორმაშემოქმედება მაინც გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როცა სააგენტოები თავად ან საკანონმდებლო აქტში მოცემული მითითებიდან გამომდინარე, აწესებენ დამატებით პროცედურულ მოთხოვნებს, იხ. T. Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 55, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, იხ. http://www.zaerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

³⁴⁴ იხ. S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006, გვ. 452.

დანამატი. კერძოდ, სზაკ-ის 106² და 106⁴-ე მუხლები³⁴⁵ ითვალისწინებენ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ცნობის გამოქვეყნებას და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დაცვას, ხოლო 103-ე მუხლის 1 პუნქტში მოცემული დებულება. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების შესახებ,³⁴⁶ აყალიბებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას ზეპირი მოსმენის გამართვის აუცილებლობას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.³⁴⁷

მაშასადამე, როცა ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებაში ხალხის მონაწილეობის ზეპირ მოსმენაზე დაფუძნებულ პროცედურას აყალიბებს და არ აცალკევებს მას ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურისაგან ამით ადმინისტრაციულ ნორმატიული აქტების გამოქვეყნებაში ხალხის მონაწილეობის პიბრიდულ მოდელს ამკვიდრებს.

13. ზეპირი მოსმენის ჩატარების წესი

აპა და სზაკი აყალიბებენ ზეპირი მოსმენის ჩატარების პროცედურას. აპა ადგენს, რომ ზეპირი მოსმენის ჩატარების შესახებ გამოქვეყნებული უნდა იქნეს ცნობა, რომელშიც მიეთითება: ზეპირი მოსმენის ჩატარების ადგილი, დრო და განსახილველი საკითხი, იმ ორგანოს დასახელება და უფლებამოსილება, სადაც უნდა ჩატარდეს ზეპირი მოსმენა, განსახილველი საკითხის ირგვლივ შეკრებილი ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებები.³⁴⁸

აპა არ განსაზღვრავს რა იგულისხმება „დროულ შეტყობინებაში“, თუმცა მიიჩნევა, რომ ვადა საკმარისი უნდა იყოს იმისთვის, რომ მხარეებს შესაძლებლობა მიეცეთ მოემზადონ საკითხის განხილვისათვის.³⁴⁹

ამერიკელი კანონმდებლის მსგავსად, სზაკი ადგენს ზეპირ მოსმენაზე მხარეთა დაბარების წესს,³⁵⁰ თუმცა აპა-სგან განსხვავებით, იგი

³⁴⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 106²-ე და 106⁴-ე მუხლები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³⁴⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1^{ლი} პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³⁴⁷ „ზეპირი მოსმენა ტარდება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ზეპირი მოსმენისათვის კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით,“ პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 122.

³⁴⁸ იხ. Administrative Procedure Act (APA), 54 (b) 1982.

³⁴⁹ იხ. A.C. Aman ,W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 222.

³⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ ზეპირი მოსმენის სხვაგვარი პროცედურა გამოიყენება დიდ ბრიტანეთში. ბრიტანეთისათვის დამახასიათებელ სახალხო გამოკითხვის უნიკალურ ინსტიტუტს არ მოეძებნება ანალოგი ამერიკულ პრაქტიკაში. „დიდი საჯარო გამოკითხვა“ იწყება ცნობის გამოქვეყნებით, რომელიც ხელმისაწვდომია, როგორც ხალხისთვის, ისე იმ პირებისათვის, ვისაც უშუალოდ შეიძლება შეეხოს სახელმწიფო

პირდაპირ მიუთითებს რამდენი დღით ადრე უნდა იქნენ მხარეები დაბარებულები. კერძოდ, სზაკ-ის 110-ე მუხლის მიხედვით, დაინტერესებულ მხარეებს უნდა ეცნობოთ ზეპირი მოსმენის შესახებ მის გამართვამდე 7 დღით ადრე მაინც და მოწვეულ იქნენ ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად. გარდა ამისა, თუ დაინტერესებულ მხარეთა რიცხვი აღემატება 50 პირს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაინტერესებული მხარეები ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად მოიწვიოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ცნობის გამოქვეყნების მეშვეობით. ცნობაში უნდა მიეთითოს საკითხი, რომლის თაობაზე უნდა მოეწიოს ზეპირი მოსმენა, ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელიც აწივებს ზეპირ მოსმენას, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი, ზეპირი მოსმენის დრო და ადგილი.³⁵¹

როგორც ვხედავთ, ამერიკელი კანონმდებლისაგან განსხვავებით ქართველი კანონმდებელი დაწვრილებით აწესრიგებს ზეპირ მოსმენაზე გამოსაცხადებელ პირთა დაბარების წესს და ზუსტად ადგენს ვადას, რომლის განმავლობაში მხარეები უნდა მოემზადონ საკუთარი მოსაზრების ჩამოსაყალიბებლად.

აღსანიშნავია, რომ ზეპირი მოსმენისათვის მხარეთა დაბარების გარდა, აპა და სზაკი მიმოიხილავენ იმ პროცედურებს, რაც დაკავშირებულია ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვასთან და მტკიცებულების გამოკვლევასთან. აპა-ს მიხედვით, ზეპირი მოსმენის განმავლობაში მტკიცებულების მოპოვებას უძღვება სააგენტო, ერთი ან მეტი პირისაგან შემდგარი ორგანო, რომელიც წარმოადგენს სააგენტოს ან ერთი ან მეტი დანიშნული ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლე.³⁵²

ორგანოების საქმიანობა. აღნიშნული პროცედურა მოწესრიგებულია დეტალურად გაწერილი ნორმებით, რომელიც მოითხოვს თანამდებობის პირების მიერ გადაწყვეტილების მიღების მიზეზების დასაბუთებას, როგორც ეს არის წარმოდგენილი ამერიკის კანონმდებლობით. ინსპექტორი ატარებს მოსმენას, რაც ხშირ შემთხვევაში მოიცავს ექსპერტების დასკვნების და დეპარტამენტების წარმომადგენლების ჩვენების განხილვას, ასევე ჯვარედინ დაკითხვას. სახალხო გამოკითხვები ხშირ შემთხვევაში გრძელდება თვეების და კვირების განმავლობაში. ამ თვალსაზრისით ასეთი სახალხო გამოკითხვები უფრო შორს მიდის ვიდრე ამერიკისათვის დამახასიათებელი ფორმალური ნორმაშემოქმედება, სადაც მხოლოდ ზეპირი არგუმენტები დაიშვება და არა მოწვევების პირდაპირი და ჯვარედინი გამოკითხვა. საბოლოოდ, ინსპექტორი გადაწყვეტილებას წარუდგენს მინისტრს. მინისტრის მიერ ბრძანების გაცემის შემდეგ ღია ხდება ინსპექტორის ანგარიში და შესაძლებელია ბრძანების სასამართლო წესით დადგენილ დროში გასაჩივრება. მინისტრისათვის გადაწყვეტილების გადაცემის შემდეგ, მას შეუძლია თავისუფლად გაიაროს კონსულტაცია სხვა თანამდებობის პირებთან, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ მინისტრს ინსპექტორისაგან განსხვავებული მოსაზრება ექნება ფაქტებთან დაკავშირებით და მოითხოვს დამატებითი ფაქტობრივი მტკიცებულებების და საექსპერტო დასკვნის წარმოდგენას, მან უნდა დააყენოს საკითხი სახალხო გამოკითხვის განახლების თაობაზე. D.J. Galligan, Administrative Law, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 114.

³⁵¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 110-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁵² ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლე (ამგვარი სახელწოდებით მოიხსენიება პირი, რომელიც მედიატორის ფუნქციას ასრულებს ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში) წარმოადგენს პირს, რომელიც სპეციალურად ინიშნება სააგენტოს მიერ იმისთვის, რომ მიუკერძოებლად გადაწყვიტოს საკითხი. თითოეულ სააგენტოს შეუძლია

აპა-ს თანახმად, ზემოთ მოყვანილ პირებს, უფლება აქვთ ორგანიზება გაუწიონ ფიცის მიღებას, გამოსცენ ზეპირ მოსმენაზე დაბარების უწყება, მოითხოვონ მტკიცებულებების წარდგენა და მიიღონ სათანადო მტკიცებულებები.³⁵³ მათ ასევე უფლება აქვთ წესრიგი დაამყარონ ზეპირი მოსმენის მსვლელობისას.³⁵⁴ გარდა ამისა, პირებს, რომლებიც ზეპირ მოსმენას უნდა გაუძღვნენ, მხარეების მხრიდან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, შეუძლიათ საკითხის გამარტივების და გადაწყვეტისათვის გამართონ კონფერენციები ან მიმართონ დავის გადაწყვეტის სხვა ალტერნატიულ საშუალებებს.³⁵⁵ ამასთან, ასეთი „წინარე კონფერენციის“³⁵⁶ გამართვისას, სავალდებულოა თითოეული მხარის ერთი წარმომადგენლის დასწრება წინააღმდეგობრივი საკითხებზე მოსალაპარაკებლად.³⁵⁷

აღსანიშნავია, რომ აპა-სგან განსხვავებით, სზაკი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის³⁵⁸ დანიშვნას და მის მიერ ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვას. სზაკ-ის მიხედვით, სხდომას ხსნის და თავმჯდომარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი,³⁵⁹ რომელსაც იგივე უფლებები აქვს ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვასთან დაკავშირებით, როგორც ამერიკელ ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეს.

დანიშნოს იმდენი ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლე, რამდენიც აუცილებელია აპა-ს 556-ე და 557-ე პარაგრაფებით გათვალისწინებული პროცედურების საწარმოებლად. ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეები დანიშნულები უნდა იყვნენ როტაციის პრინციპის შესაბამისად და არ უნდა განახორციელონ ფუნქციები, რომლებიც ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის ვალდებულებებთან, Administrative Procedure Act (APA), § 3105.

³⁵³ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (b) (1)(2)(3), § 556 (c) (1)(2)(3).

³⁵⁴ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c)(5).

³⁵⁵ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c)(6).

³⁵⁶ აღნიშნული კონფერენცია წარმოადგენს კონფერენციას, რომელიც წინ უძღვის ზეპირ მოსმენას. ადმინისტრაციულ სამართლის მოსამართლეს შეუძლია მიმართოს მსგავს კონფერენციას იმისთვის, რომ ხელი შეუწყოს ინფორმაციის გაცვლას მხარეებს შორის, რამაც მოგვიანებით შეიძლება თავიდან ააცილოს არასასურველი პროცედურები, იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 223.

³⁵⁷ Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c) 8.

³⁵⁸ აღსანიშნავია, რომ აპა-მ გაითვალისწინა ადმინისტრაციული მოსამართლის ინსტიტუტი. აპა-ს ამოქმედებამდე უფლებამოსილებას ახორციელებდნენ „მოსმენის შემმოწმებლები,“ ასე ეწოდებოდათ პირებს, რომლებიც სააგენტოს მიერ შერჩეული დაქვემდებარებული მოხელეები იყვნენ. ამ პირების გაკონტროლების და მათზე ზეგავლენის მოხდენის საფრთხის გამო, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგებოდა სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროცედურების სამართლიანობა. აღნიშნული პირები მიჩნეულები იყვნენ „სააგენტოების მიერ მართულ იარაღებად.“ აქედან გამომდინარე, ხალხი აღარ ენდობოდა სააგენტოს მიერ წარმოებულ ადმინისტრაციულ პროცედურებს. ამიტომ, აპა-ს მიხედვით, ზეპირი მოსმენის გაძღობის უფლებამოსილება გადაეცათ ადმინისტრაციულ სამართლის მოსამართლეებს, რომლებიც დამოუკიდებელი იქნებოდნენ სააგენტოებისგან, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 242.

³⁵⁹ იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 111-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

სზაკ-ის თანახმად, მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი დაიბარებს მხარეებს, ³⁶⁰ იგი ატარებს ზეპირი მოსმენის სხდომას, ³⁶¹ რომელიც საჯაროა და დახურულად შეიძლება გამოცხადდეს გამონაკლის შემთხვევებში.³⁶² ასეთ საჯარო სხდომაზე, სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია უზრუნველყოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა ³⁶³ და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს მისცეს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება. ³⁶⁴ იგი ასევე ვალდებულია უზრუნველყოს წესრიგი სხდომაზე.³⁶⁵

³⁶⁰ ნიშანდობლივია, რომ გერმანიაში ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე წარდგომა შესაძლებელია მხოლოდ იმ საქმესთან დაკავშირებით, რომელიც ინდივიდუალური ხასიათისაა და ეს უფლება არ ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, რომლებიც ადმინისტრაციის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხორციელებას ეხება. დებულებები, რომლებიც შეიცავენ საკანონმდებლო რეგულაციების მომზადებას, მოცემულია პრაქტიკის კოდექსში, რომლებსაც იყენებენ ფედერალური სამინისტროები. აღნიშნული კოდექსი შეიცავს ასევე დებულებებს ადმინისტრაციულ მითითებებთან დაკავშირებით. კოდექსი მითხოვს სამინისტროებისგან, რომ ინფორმაცია მიაწოდოს დაინტერესებულ ორგანიზაციებს და გამართოს შეხვედრები, სანამ ნორმის გამოცემა განხორციელდება. თუმცა, ამ კოდექსს აქვს მხოლოდ შიდა და არა სავალდებულო დანიშნულება და შესაბამისად არ წარმოშობს მოსმენის სამართლებრივ უფლებას, რომელიც სასამართლოს ძალით იქნება აღსრულებადი. ადმინისტრაციული პროცედურა, რომელიც დაკავშირებულია ნორმის შემუშავებასთან, იქნება ეს საკანონმდებლო, თუ ადმინისტრაციული რეგულაცია, არ არის ზუსტად გაწერილი. თუმცა, ზოგიერთი სტატუტი განსაკუთრებით გარემოს დაცვის სფეროში, ითვალისწინებს მოსმენას, სანამ საბოლოო ფორმალური რეგულაციის ან მითითების გამოქვეყნება განხორციელდება. ადგილობრივ დონეზე ხალხის მონაწილეობის ხარისხი იზრდება. გერმანიის ბევრ რეგიონში ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა ადგილობრივი ასამბლეა და მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფები სარგებლობენ ფართო უფლებებით. იხ. Ziamou T., *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

³⁶¹ „ზეპირი მოსმენის სხდომა ძირითადად ემსგავსება სასამართლო სხდომას. ზეპირი მოსმენის სხდომას, ისევე როგორც სასამართლო სხდომას, ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც ხსნის სხდომას, აცხადებს თუ რომელი საქმე იქნება განხილული. ზეპირი მოსმენის სხდომის თავმჯდომარე ადგენს განსახილველ საქმეზე მოწვეულ პირთაგან ვინ გამოცხადდა ჩაბარდათ თუ არა გამოუცხადებულ პირებს შეტყობინებები და რა ცნობები არსებობს მათი გამოუცხადებლობის მიზეზების შესახებ.“ პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 118.

³⁶² კერძოდ, სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან მხარის პირადი საიდუმლოების დაცვის მიზნით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 11-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁶³ „სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია უზრუნველყოს დაინტერესებული მხარის აუფლებების რეალიზება. ზეპირი მოსმენის დროს დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს შუამდგომლობები. ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენელი, რომელიც თავმჯდომარეობს ზეპირ მოსმენას, ვალდებულია განიხილოს შუამდგომლობა და დააკმაყოფილოს ან უარი თქვას შუამდგომლობის დაკმაყოფილებაზე კანონმდებლობის შესაბამისად.“ ზ. ადვიშვილი გ. ვინტერი დ. ქიტოშვილი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 376.

³⁶⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 11-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁶⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 11-ე მუხლი, მე-6 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

მაშასადამე, ზეპირი მოსმენის ჩატარების ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებული წესი ერთგვარად წააგავს ერთმანეთს, მაგრამ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ამერიკულისგან განსხვავებით არ იცნობს დანიშნული ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის ინსტიტუტს.

სასურველი იქნება, თუ ქართველი კანონმდებელი გაითვალისწინებს ამერიკულ გამოცდილებას³⁶⁶ და ზეპირი მოსმენის წარმართვის უფლებამოსილებას მიანიჭებს ისეთ პირს, რომელიც დამოუკიდებელი იქნება ადმინისტრაციული ორგანოს ზეგავლენისაგან.

რაც შეეხება, ამერიკულ ადმინისტრაციულ სამართალში დამკვიდრებული „წინარე კონფერენციის“ პროცედურის შემოღებას, ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში მსგავსი პროცედურის ყველა შემთხვევაში დანერგვა შედეგს ვერ გამოიღებს, რადგან იგი გადატვირთავს ადმინისტრაციულ წარმოებას და გაახანგრძლივებს მას.

აქედან გამომდინარე, საუკეთესო გამოსავალი იქნება თუ „წინარე კონფერენციის“ გამართვა გათვალისწინებული იქნება უშუალოდ იმ საკანონმდებლო აქტით, რომლის აღსასრულებლად გამოიცემა შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

1.3.1. ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმი

როგორც ამერიკელი, ისე ქართველი კანონმდებელი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის წარმოებას. აპა მიუთითებს, რომ ყველა გადაწყვეტილება: თავდაპირველი, სარეკომენდაციო თუ ექსპერიმენტული ხასიათის, არის ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის შემადგენელი ნაწილი და უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას იმ დასკვნების, ფაქტობრივი გარემოებების და საკანონმდებლო საფუძვლების კვლევის შედეგების შესახებ, რომლებიც მოცემულია ოქმში.³⁶⁷

ამერიკელი კანონმდებლის მსგავსად სზაკი ითვალისწინებს ზეპირი მოსმენის წერილობითი ოქმის წარმოების ვალდებულებას. იგი იძლევა რეკვიზიტების ჩამონათვალს, რომელსაც უნდა შეიცავდეს სხდომის ოქმი. კერძოდ, სზაკ-ის მიხედვით, სხდომის ოქმში უნდა მიეთითოს: ადმინისტრაციული წარმოების დასახელება, რომლის თაობაზეც ეწეობა ზეპირი მოსმენა; ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება; განხილვის დრო და ადგილი; სხდომის თავმჯდომარის, ზეპირ მოსმენაში მონაწილე

³⁶⁶ აპა-ს ნორმები, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის დანიშვნას, მიზნად ისახავენ განსახილველ საქმეზე მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების გამოტანას. აპა-ს მიხედვით ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურა ისე არის ჩამოყალიბებული, რომ უზრუნველყოს „ზეპირი მოსმენის შემმოწმებლის“ მიერ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღება მის ხელთ არსებულ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით, ასევე გაათავისუფლოს „ზეპირი მოსმენის შემმოწმებელი“ მხარეების ან სააგენტოს წარმომადგენლების ზეგავლენისაგან, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 243.

³⁶⁷ Administrative Procedure Act (APA), § 557 (c)(A).

დაინტერესებული მხარის, ექსპერტის, მოწმის ვინაობა; ზეპირი მოსმენის საგანი, წარდგენილი განცხადების მოკლე მიმოხილვა; მოწმეთა და ექსპერტთა ჩვენებების მოკლე აღწერა; შემთხვევის ადგილის დათვალიერების შედეგის აღწერა.³⁶⁸

როგორც ვხედავთ, ქართული კანონმდებლობა ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმში ფაქტობრივ მონაცემებზე მითითებას ითვალისწინებს, მაგრამ ამერიკული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, არაფერია ნათქვამი სამართლებრივი დასკვნების და გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლების ჩამოყალიბებაზე. უნდა ვივარაუდოთ, რომ, რადგან სზაკი ყველა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის სავალდებულოდ ადგენს წერილობით დასაბუთებას გამონაკლისი შემთხვევების გარდა,³⁶⁹ ქართველმა კანონმდებელმა საჭიროდ აღარ ჩათვალა ფაქტობრივი გარემოებების და საკანონმდებლო საფუძვლის შესწავლის შედეგების დამატებით ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმში ასახვა.

სხვა მხრივ, ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის წარმოებასთან დაკავშირებული საკითხები ამერიკაში და საქართველოში ერთნაირად არის მოწესრიგებული. კერძოდ, ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის ჩანაწერის წარმოებასთან ერთად მხარის მიერ ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის გაცნობის შესაძლებლობას უშვებენ. ეს განპირობებულია იმით, რომ „სხდომის ოქმს აქვს სამართლებრივი მნიშვნელობა და აქედან გამომდინარე, დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ინტერესი უჩნდება ოქმის სისწორესთან დაკავშირებით.“³⁷⁰

აპა-ს მიხედვით, როცა სააგენტოს გადაწყვეტილება არ ეფუძნება იმ მტკიცებულებას, რომელიც მოიპოვება საქმის მასალებში, მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს დროული მოთხოვნა ოქმის სისწორის თაობაზე.³⁷¹ ოქმის სისწორესთან დაკავშირებით განცხადების წარდგენის ასეთსავე წესს ითვალისწინებს სზაკი. კერძოდ, სზაკი-ს 112-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს გაეცნოს სხდომის ოქმს და ოქმის გაცნობიდან 3 დღის ვადაში წარადგინოს შენიშვნები მის თაობაზე, მიუთითოს მასში არასწორი და არასრული ინფორმაციის არსებობა. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, მხარეს არა აქვს შენიშვნების წარდგენის უფლებამოსილება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განიხილოს ყველა შენიშვნა და თუ ეთანხმება შენიშვნებს, დაადასტოროს მისი სისწორე, ხოლო თუ არ ეთანხმება-გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი შენიშვნების უარყოფის შესახებ.³⁷²

³⁶⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 112-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁶⁹ იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

³⁷⁰ ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 277-278.

³⁷¹ Administrative Procedure Act (APA), § 556 (e).

³⁷² ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 278.

მაშასადამე, ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმის წარმოებას. მსგავსი მიდგომა სავსებით გამართლებულია, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმი შეიძლება მოგვიანებით გამოყენებული იქნეს სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე კონტროლის განხორციელებისას.

2. ამერიკისთვის დამახასიათებელი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება

ფორმალური ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ერთმანეთისგან განსხვავებულ სახეებს იცნობენ ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები. მაგალითად, ამერიკაში გამოიყენება ისეთი პროცედურა, როგორცაა მოლაპარაკება სააგენტოს წარმომადგენლებს და დაინტერესებულ პირებს შორის. იგი არის ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით დადგენილი ნორმაშემოქმედების დამატება, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებამდე მოლაპარაკების გამართვას ითვალისწინებს.³⁷³

აღსანიშნავია, რომ 1980 წლიდან ფედერალური სააგენტოები, დაინტერესებული ჯგუფები და კერძო პირები ექვდნენ ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით დადგენილი ტრადიციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ალტერნატივას.³⁷⁴

სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების როგორც პროცედურით, ისე ხარისხით, უკმაყოფილო პირებმა შემოიღეს მოლაპარაკების ³⁷⁵ ნორმაშემოქმედება ³⁷⁶ იმისათვის, რომ

³⁷³ იხ. J.S. Lubbers, *Approaches to Regulatory Reform in the United States: A Response to the Remarks of Professors Lev in and Freeman*, Washington University Law Quarterly, 83, 2005, გვ. 1898.

³⁷⁴ ტრადიციულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში იგულისხმება აპა-ს მიერ დადგენილი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება.

³⁷⁵ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აუცილებლობამ ცოცხალი დებატები გამოიწვია ამერიკელ მკვლევართა შორის, რადგან მსგავსი სახის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება არ არის გათვალისწინებული აპა-თი, რომელიც დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დაცვას ნორმათა შემუშავების პროცესში, S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification?* Boston College Environmental Affairs Law Review, 25, Fall, 1997, გვ. 217.

³⁷⁶ ზოგიერთი სააგენტო რუტინულად იყენებდა სხვადასხვა სახით ჩამოყალიბებულ საკონსულტაციო კომიტეტებს, სამუშაო ჯგუფებს ან მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების სხვა ფორმებს დაინტერესებულ პირებს შორის კონსენსუსის მისაღწევად, სანამ საბოლოო ნორმას გამოაქვეყნებდა. აღნიშნულმა სააგენტოებმა აღმოაჩინეს, რომ ხშირად მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება გადაიქცევა სწრაფ ნორმაშემოქმედებად, რომელსაც თან ახლავს დაინტერესებულ მხარეებს შორის ნაკლები კამათი და მნიშვნელოვანი შეთანხმება, იხ. W.L. Hopping, L.E. Sellers, K. Wetherell, *Rulemaking Reforms and Nonrule Policies: A "Catch-22" For State Agencies?* Florida Bar Journal, 71, March, 1997, გვ. 21. მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება უზრუნველყოფს დაინტერესებულ პირების უშუალო ჩართვას სააგენტოსთან მოლაპარაკების პროცესში,

გაუმჯობესებინათ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფორმა და შინაარსი. ყოველივე ამას შედეგად მოჰყვა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ახალი ფორმის ჩამოყალიბება, რომელიც გათვალისწინებული იქნა მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტით.³⁷⁷

1990 წლის მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტი განსაზღვრავს დაინტერესებული პირების მონაწილეობის აუცილებლობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საწყის სტადიაზე, სანამ ცნობა გამოქვეყნდება.³⁷⁸ აქტით დადგენილია რა გარემოებების არსებობისას არის სააგენტო უფლებამოსილი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას მიმართოს.³⁷⁹

ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სააგენტო განსაზღვრავს 1. რამდენად ემსახურება მოლაპარაკების გამოყენება საჯარო ინტერესს და რამდენად განხორციელებადია; 2. არის თუ არა იმის პირობა, რომ შეიქმნას მოლაპარაკების კომიტეტი იმ პირობა ინტერესების დასაცავად, რომლებსაც ეხებათ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი 3. თუ აწარმოებს ამგვარი კომიტეტი სამართლიან მოლაპარაკებას კონსენსუსის მისაღწევად; 4. აქვს თუ არა სააგენტოს შესაბამისი რესურსები კომიტეტის უზრუნველსაყოფად; 4. გაითვალისწინებს თუ არა სააგენტო კომიტეტის მიერ მიღწეულ კონსენსუსს, როგორც შესათავაზებელი რეგულაციის პროექტის საფუძველს.³⁸⁰ ზემოთ მოყვანილი გარემოებების გაანალიზების შემდეგ სააგენტო დგება არჩევანის წინაშე, მოლაპარაკებას მიმართოს, თუ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ტრადიციული პროცედურა გამოიყენოს.³⁸¹

იმისათვის, რომ მიღწეული იქნას კონსენსუსი შეთავაზებული აქტის პროექტთან დაკავშირებით, იხ. J. Goldfien, *Negotiated Rulemaking and the Public Interest*, *Journal of American Arbitration*, 5, 2006, გვ. 85.

³⁷⁷ იხ. D.H. Esposito, K.W. Ulbrich, *Negotiated Rulemaking in Environmental Law*, *Rhode Island Bar Journal*, 46, April, 1998, გვ. 5.

³⁷⁸ თეორიაში მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მოდელი შესაძლებლობას იძლევა შეგროვებული იქნეს ინფორმაცია რეგულაციის შემუშავების პროცესში წარმოშობილი ხარვეზის შესავსებად, სანამ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობა იქნება გამოქვეყნებული, იხ. D.P. Selmi, *The Promise and Limits of Negotiated Rulemaking: Evaluating Negotiation of a Regional Air Quality Rule*, *Environmental Law*, 35, Summer, 2005, გვ. 445.

³⁷⁹ კერძოდ, თუ სააგენტოს ხელმძღვანელი დაადგენს, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების წარმოება საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას ემსახურება, მას შეუძლია შესათავაზებელი ნორმის შესამუშავებლად მოლაპარაკების კომიტეტი ჩამოაყალიბოს. ასეთი გადაწყვეტილების მიღებისას, სააგენტოს ხელმძღვანელმა უნდა გაითვალისწინოს: არსებობს თუ არა ნორმის შემუშავების საჭიროება, სახეზეა თუ არა პირთა შეზღუდული რაოდენობა, რომლებზეც მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს ნორმა, იხ. *Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 563 (a) 1, 2*. მაშასადამე, სააგენტომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას უნდა მიმართოს იმ შემთხვევაში, როცა იგი მხოლოდ რამდენიმე პირს ეხება ამასთან, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დროს განსახილველი საკითხი ცნობილი და მომწიფებული უნდა იყოს გადაწყვეტილების მისაღებად, იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 163.

³⁸⁰ G.R. Dillinger, *Guidelines for Negotiated Rulemaking*, *Colorado Lawyer*, 25, January, 1996, გვ. 21.

³⁸¹ მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების გამოყენებასთან დაკავშირებით სააგენტოებს მინიჭებული აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება. იხ. J.S. Lubbers, *Approaches to Regulatory Reform in the United States: A Response to the Remarks of Professors Levin*

მას შემდეგ, რაც სააგენტოები გადაწყვეტენ მოლაპარაკება აწარმოონ, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტით დადგენილი დამატებითი პროცედურების შესაბამისად მოქმედებენ. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტის მიხედვით, სანამ მოლაპარაკების პროცესი დაიწყება, სააგენტო აქვეყნებს ცნობას იმის შესახებ, რომ რეგულაციას მოლაპარაკების პროცედურის გამოყენებით შეიმუშავებს.³⁸²

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობაში ასახული უნდა იქნეს მოსაწესრიგებელი საკითხის შინაარსი, შესამუშავებელი აქტის მოცულობა, ასევე დაინტერესებულ პირთა სავარაუდო მონახაზი.³⁸³ პირებს, რომლებიც სააგენტოს მიერ მოლაპარაკების კომიტეტში შეყვანილები არ იქნებიან, უფლება აქვთ გაასახიერონ სააგენტოს გადაწყვეტილება.³⁸⁴ სააგენტოს შეუძლია კომიტეტში მონაწილეობის უფლება მიანიჭოს ნებისმიერ პირს, ვისაც შეიძლება

and Freeman, Washington University Law Quarterly, 83, 2005, გვ. 1898, მოლაპარაკების პროცედურა ნორმაშემოქმედების ჩვეულ წესს არ ანაცვლებს, არამედ მის ერთგვარ დანამატს წარმოადგენს. გარდა ამისა, სააგენტოები ვალდებული არ არიან აუცილებლად მოლაპარაკების პროცედურა გამოიყენონ. აღნიშნული პროცედურის გამოყენება სააგენტოს დისკრეციულ უფლებამოსილება არის. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არ შეიძლება გამოყენებული იქნას ყველა შემთხვევაში. ასეთი პროცედურა ეფექტურია მხოლოდ მაშინ, როცა პირები, რომელთაც ნორმაშემოქმედების შედეგი შეიძლება შეეხოს, ქმნიან 15-20 კაციან ჯგუფს. ამასთან, ეს პირები უნდა გამოთქვამდნენ სურვილს დახარჯონ დრო და რესურსები საიმისოდ, რათა იმუშაონ კონსენსუსის მიღწევაზე, რომლის შედეგიც იქნება რეგულაციის პროექტი. ნიშანდობლივია, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტი აღიარებს ზემოაღნიშნულ დებულებებს და ჩამოთვლის მათ როგორც აუცილებელ ფაქტორებს, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს სააგენტოს მიერ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების არჩევის პროცესში. სწორედ ამ ფაქტორებზე დაყრდნობით უნდა მიიღოს სააგენტომ გადაწყვეტილება, რამდენად მიზანშეწონილია მოლაპარაკების პროცედურის დამხმარე საშუალებად გამოყენება, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 50.

³⁸² ცნობის გამოქვეყნებამდე სააგენტოს შეუძლია დანიშნოს წარმომადგენელი, რომელიც კონტროლს განახორციელებს იმაზე, რომ ყველა დაინტერესებულ პირს ჰქონდეს საშუალება მონაწილეობა მიიღოს იმ კომიტეტის საქმიანობაში, რომელიც აწარმოებს მოლაპარაკებებს. მას შემდეგ, რაც სააგენტოს წარმომადგენელი შეარჩევს შესაბამის საკითხებს მოლაპარაკებისთვის, განსაზღვრავს იმ პირთა პოტენციურ წრეს, რომლებმაც მონაწილეობა უნდა მიიღონ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებაში. როგორც წესი, სააგენტო თავისი შემადგენლობიდან ერთ პირს ნიშნავს წარმომადგენლად კომიტეტში. რადგან, ეს პირი არ არის შეზღუდული სააგენტოს მხრიდან, იგი წარმოადგენს სააგენტოს პოზიციას და მხარეებს სთავაზობს საკითხის გადაჭრის იმ გზებს, რომლებიც თავსდება კონგრესის მიერ სააგენტოსთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. იმ შემთხვევაში, თუ შეთანხმება ვერ იქნება მიღწეული, სააგენტოს მაინც რჩება გარკვეული მასალა, რომელიც შეუძლია გამოიყენოს საბოლოო რეგულაციის შეიმუშავებისათვის, იხ. *იქვე*, გვ. 298-299.

³⁸³ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 564 (a) 1, 2, 3.

³⁸⁴ პირებს, რომლებიც არ იქნებიან მიწვევულები მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის მისაღებად, შეუძლიათ პეტიცია შეიტანონ სააგენტოს მიმართ მოლაპარაკების ჯგუფში წარმომადგენლობის ან მონაწილეობისათვის. სააგენტო და შუამავალი პეტიციის საფუძველზე ადგენენ: შეეხება თუ არა პეტციონერს მათ მიერ შესამუშავებელი აქტი და შეიძლება თუ არა იგი იქნეს წარმოდგენილი მოლაპარაკების ჯგუფის მოქმედი წევრის მიერ ან უშუალო მონაწილეობა მიიღოს მოლაპარაკების პროცესში, იხ. S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification?* Boston College Environmental Affairs Law Review, 25, fall, 1997, გვ. 226.

შეეხოს აქტი და ვისი ინტერესი კომიტეტის შედგენისას არ იქნა გაითვალისწინებული.³⁸⁵

ამასთან, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტი ასევე აღგენს, რომ, მას შემდეგ რაც სამუშაო ჯგუფი შეიქმნება,³⁸⁶ ინიშნება შუამავალი,³⁸⁷ რომელმაც აქტიურად უნდა იმუშაოს მხარეებს შორის კომპრომისის მიღწევაზე. შუამავალი ხელმძღვანელობს კომიტეტის შეხვედრებს და ეხმარება მხარეებს დისკუსიის³⁸⁸ და მოლაპარაკების წარმართვაში.³⁸⁹

თუ მხარეებს შორის მოლაპარაკება წარმატებულად ჩაივლის, და მოლაპარაკების შედეგად კომიტეტი განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით მივა კონსენსუსამდე,³⁹⁰ იგი მოამზადებს ანგარიშს, რომელსაც უგზავნის სააგენტოს.³⁹¹ სააგენტომ მიღებისთანავე დაკვირვებით უნდა შეამოწმოს ანგარიში, როგორც მომავალი რეგულაციის ტექსტის პროექტი.³⁹² თუ სააგენტო გადაწყვეტს შეასწოროს

³⁸⁵ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 566 (d).

³⁸⁶ სამუშაო ჯგუფის შედგენის შემდგომ, სანამ აქტიურ მოლაპარაკებას დაიწყებენ, სააგენტოები რამდენიმე საათს გამოყოფენ მოლაპარაკების ტექნიკაზე და პრინციპებზე ლექციის ჩასატარებლად. აღნიშნული სესიები კომპენსირებას უკეთებენ პოტენციურად ფართო შეუსაბამობას (უთანასწორობას) მონაწილეებს შორის და აყალიბებენ საკანძო საკითხების ერთიან გაგებას, იხ. S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification?* Boston College Environmental Affairs Law Review, 25, Fall, 1997, გვ. 226.

³⁸⁷ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 566 (c). ამასთან, დაინტერესებული მხარეების და სააგენტოს წარმომადგენლებისათვის იმ უფლებამოსილების მინიჭება, რომ განსაზღვრონ და წარმართონ მოლაპარაკებები მიუკერძოებელი შუამავლის მეშვეობით, სანამ გამოქვეყნებული იქნება ნორმა, წარმოადგენს მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მნიშვნელოვან მიღწევას, იხ. M.J. Breger, *Defining Administrative Law-A Riview of an Introduction to Administrative Justice in the United States by Peter L. Strauss*, George Washington Law Review, 60, November, 1991, გვ. 276.

³⁸⁸ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების პროცესში მხარეები ერთობლივად იკვლევენ, როგორც მათ საერთო ინტერესებს მიკუთვნებულ საკითხებს, ისე განსხვავებულ შეხედულებებს და თანამშრომლობენ ტექნიკური ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზის კუთხით, აყალიბებენ მოსაზრებებს და კამათობენ ამ მოსაზრებებთან დაკავშირებით თავიანთი განსხვავებული პრიორიტეტების შესაბამისად, იხ. L. Susskind, G. McMahon, *The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking*, Yale Journal on Regulation, 3, Fall , 1985, გვ. 137.

³⁸⁹ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 566 (d).

³⁹⁰ დაინტერესებული პირები და სააგენტოს წარმომადგენლები შეიმუშავენ შეთანხმებას და წარუდგენენ მას სააგენტოს მიღების, მოდიფიკაციის ან უარყოფისათვის. თუ შეთანხმება მიღებული იქნება, ის შემდგომში გახდება შესათავაზებელი პროექტის საფუძველი, რომლიც უნდა გამოქვეყნდეს დაინტერესებული პირების მხრიდან მასზე მოსაზრებების წარდგენისათვის. ასეთი ნორმაშემოქმედების დროს თითოეული მხარე იღვწის იმაში დასრულებლად, რომ საბოლოო აქტი წარმოადგენს მათი მიერ განხორციელებული საქმიანობის ლოგიკურ შედეგს, იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law, Hornbook Series*, West Publishing, USA 1998, გვ. 298-299.

³⁹¹ Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 566 (f).

³⁹² ტიპური მოლაპარაკებითი რეგულირების დროს კერძო დაინტერესებული პირები ადმინისტრაციულ სააგენტოსთან ათანხმებენ შეთავაზებული ნორმის შინაარსს, რომელსაც შემდგომ სააგენტო წარადგენს ტრადიციული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურისათვის, იხ. J. Rossi, *Bargaining in the Shadow of Administrative Procedure: the Public Interest in Rulemaking Settlement*, Duke Law Journal, 51, December, 2001, გვ. 1021.

კომიტეტის მიერ შეთავაზებული პროექტი, ერთმანეთისგან აცალკევებს საკუთარ დამატებებს და მოლაპარაკების კომიტეტის დასკვნებს. ამის შემდეგ, იგი აქვეყნებს პროექტს ³⁹³ დაინტერესებული პირებისგან მოსაზრებების მიღების მიზნით.³⁹⁴

ამერიკისათვის დამახასიათებელი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების გაანალიზების შემდეგ, საინტერესო იქნება მისი შედარება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებულ ისეთ პროცედურასთან, როგორცაა ზეპირი მოსმენა.

3. მოლაპარაკება თუ ზეპირი მოსმენა

აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკებას, როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის აუცილებელ წინაპირობას, ქართული ადმინისტრაციული სამართალი არ იცნობს. ჩვენი კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელ ზეპირ მოსმენას ითვალისწინებს. შესაბამისად, იმის დასადგენად, რამდენად ეფექტიანი შეიძლება იყოს მოლაპარაკების პროცედურის დანერგვა ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში და რა მიმართება არსებობს ზეპირ მოსმენას და მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას შორის, ასევე რამდენად უზრუნველყოფს ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების პროცედურის ერთად ან ცალ-ცალკე გამოყენება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებას, მიზანშეწონილია მიმოვიხილოთ მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

3.1 მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგი

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დადებითი და უარყოფითი მხარეების წარმოსაჩენად, ნიშანდობლივია გაანალიზებული იქნეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში გამოყენებული მოლაპარაკების პროცედურის შედეგი.

თვალსაჩინოა, რომ პირები მეტად არიან მიდრეკილები შეასრულონ ნორმა, რომელიც კონსენსუსის შედეგია მოლაპარაკებაში, სადაც ისინი მხარედ გამოდიოდნენ. ³⁹⁵ აქედან გამომდინარე, მოლაპარაკების

³⁹³ საბოლოოდ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგია პროექტის შემუშავება, რომელთან დაკავშირებით ნებისმიერ პირს, შეუძლია წარმოადგინოს საკუთარი კომენტარები საწინააღმდეგო მოსაზრების ქონის შემთხვევაში, იხ. J. Harter, *A Plumber Responds to The Philosophers: A Comment on Professor Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy*, Nevada Law Journal, 5, Winter, 2004-2005, გვ. 384.

³⁹⁴ იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law, Hornbook Series*, West Publishing, USA 1998, გვ. 301.

³⁹⁵ პირისათვის შესაძლებლობის მიცემა უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ზრდის მის დაინტერესებას ნორმის

ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერები აცხადებენ, რომ გადაწყვეტილება, რომელიც მიიღება მოლაპარაკების გზით და დაინტერესებული მხარეების ორმხრივი მუშაობის შედეგად უფრო მეტად იმსახურებს მონაწილეთა პატივისცემას.³⁹⁶

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მომხრეები ასევე აღნიშნავენ, რომ ამგვარი ნორმაშემოქმედების პროცესი ემყარება ინფორმაციის ურთიერთგაცვლას, რაც მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს ერთგვარი ტესტირება გაუკეთონ მათ მიერ წარდგენილ ინფორმაციას.³⁹⁷

ამიტომ, მიუხედავად იმისა, მოლაპარაკების შედეგად შემუშავებული იქნება თუ არა რეგულაცია, მოლაპარაკება წარმოშობს ფასდაუდებელ კავშირს ჯგუფებს შორის,³⁹⁸ რომელიც სხვაგვარად გადაიქცეოდა წინააღმდეგობებით აღსავსე პროცესად.³⁹⁹

მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების იდეა მხარეებს შორის კონფლიქტის ინტენსიურობის⁴⁰⁰ და ფარგლების შემცირებაა.⁴⁰¹ გარდა ამისა, მოლაპარაკების პროცესში ჩართულ პირთა ნაწილის გამოკითხვა, ადასტურებს რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება მაღლა დგას ჩვეულებრივ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, რადგან მას მოჰყვება მნიშვნელოვანი შემცნებითი ეფექტი. ამასთან, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ასევე თვითკმაყოფილების გრძნობას, რომელსაც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მონაწილეები განიცდიან ამგვარი ნორმაშემოქმედების დროს.⁴⁰²

წარმატებული იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, იხ. J. Freeman, *Collaborative Governance in the Administrative State*, UCLA Law Review, 45, October, 1997, გვ. 23-24.

³⁹⁶ იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

³⁹⁷ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების უპირატესობა გამოიხატება იმაში, რომ ასეთ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩართული პირები უშუალოდ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, იხ. P.J. Harter, *Assesing The Assessors: the Actual Performance of Negotiated Rulemaking*, New York University Environmental Law Journal, 9, 2000, გვ. 53. მნიშვნელოვანია ასევე აღიარებულ იქნეს მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ტრანსფორმაციული ღირებულება და ის მრავალმხრივი შესაძლებლობა, რომელსაც ასეთი სახის ნორმაშემოქმედება იძლევა ხალხის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩართვის კუთხით, იხ. P.J. Harter, *A Plumber Responds to The Philosophers: A Comment on Professor Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy*, Nevada Law Journal, 5, Winter, 2004-2005, გვ. 380.

³⁹⁸ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ნამდვილი არსი მიუწვდომელია. ის შეიძლება ყველაზე უკეთ ჩამოყალიბდეს ორ სიტყვაში: ნდობის მშენებლობა, K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

³⁹⁹ S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification*, Boston College Environmental Affairs Law Review, 25, Fall, 1997, გვ. 229-230.

⁴⁰⁰ მაგალითად, კარტერი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას უწოდებს „მწვავე დაპირისპირებული პროცესის წამალს“, იხ. C. Coglianese, *Assesing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A response to Philip Harter*, New York University Environmental Law Journal, 9, 2001, გვ. 417.

⁴⁰¹ იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 161.

⁴⁰² თვითკმაყოფილება პროცედურული სამართლიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგთაგანია, იხ. P.J. Harter, *A Plumber Responds to The Philosophers: A Comment on Professor*

მართალია, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება უზრუნველყოფს ხალხის აქტიურ მონაწილეობას ნორმათა შემუშავების პროცესში, მაგრამ ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს რამდენიმე დაბრკოლებაზე, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების გამოყენებას. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მოლაპარაკების პროცესის დანერგვის მოწინააღმდეგე მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ძირითადი პრობლემა თავად მოლაპარაკების პროცედურის სირთულეა.⁴⁰³

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მოლაპარაკების პროცედურის დანერგვის მოწინააღმდეგე მკვლევარები არ ეთანხმებიან საკითხის კონსენსუსის გზით გადაწყვეტის შესაძლებლობას ⁴⁰⁴ და მიუთითებენ, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არაეფექტიანია, რადგან ასეთი ნორმაშემოქმედების წარმატებისათვის, მოლაპარაკებაში მონაწილე პირები უნდა მივიდნენ კონსენსუსამდე,⁴⁰⁵ რომლის მიღწევა არ არის ადვილი მთელი რეგულაციური პროცესის განმავლობაში.⁴⁰⁶

გარდა ამისა, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება დამაკმაყოფილებელ პროცედურად ითვლება მაშინ, თუ შემდეგი გარემოებები არის სახეზე: 1. მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის პირები ⁴⁰⁷ იღებენ მონაწილეობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა ეტაპზე; 2. საკითხები,

Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy, Nevada Law Journal, 5, Winter, 2004-2005, გვ. 383.

⁴⁰³ იხ. C. Coglianese, *Assesing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, Duke Law Journal, 46, April, 1997, გვ. 1335.

⁴⁰⁴ ნორმათა შემუშავება არ უნდა ემყარებოდეს კონსენსუსს, იხ. P.J. Harter, *A Plumber Responds to The Philosophers: A Comment on Professor Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy*, Nevada Law Journal, 5, Winter, 2004-2005, გვ. 381.

⁴⁰⁵ მაგალითად, ქოგლიენსი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს კონსენსუსის, როგორც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებაში გადაწყვეტილების მიღების ჩვეულ წესზე და გამოყოფს მასთან დაკავშირებულ საფრთხეებს. იგი მიუთითებს, რომ კონსენსუსი არის სახალხო ინტერსისგან, როგორც მთავრობის ძირითადი სამოქმედო მიზნისგან გადახვევა, იხ. J. Goldfien, *Negotiated Rulemaking and the Public Interest*, Journal of American Arbitration, 5, 2006, გვ. 91.

⁴⁰⁶ C. Coglianese, *Assesing Consensus: the Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, Duke Law Journal, 46, April, 1997, გვ. 1335.

⁴⁰⁷ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ეფექტურობისათვის აუცილებელია სახეზე იყოს მონაწილეთა მცირე რაოდენობა. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს დიდი რაოდენობით სხვადასხვა კატეგორიის პირზე, არ არის კარგი პერსპექტივა მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების გამოყენებისათვის, იხ. W.F. Fox, *Understanding Administrative Law*, Mathew Bender and Company, Inc., Lexis Publishing, 4th ed., Danvers, 2000, გვ. 180. ნორმაშემოქმედებმა თავი უნდა აარიდონ ზედმეტად ბევრი ან ცოტა მონაწილის ჩართვას და უნდა შეკრიბონ მონაწილეების იდეალური რაოდენობა, რომლებსაც ნამდვილად ეხებათ მოსაწესრიგებელი საკითხი. იდეალური ვარიანტი არის 25 კაციანი ჯგუფი შემდგარი სააგენტოს წარმომადგენლების, მოქალაქეთა ჯგუფების, მარეგულირებელი ორგანიზაციების, სავაჭრო გაერთიანების და ასოციაციებისგან. მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ერთ-ერთი ძირითადი პრობლემა არის ის, რომ მას უნდა მიემართოს მხოლოდ იდეალურ ვითარებაში, რაც რა თქმა უნდა ზღუდავს მის შესაძლებლობას ფართოდ იქნეს გამოყენებული ნორმების შემუშავებისას, იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში აღმოცენდება, მომწიფებულია და არგუმენტირებული გადაწყვეტილების მისაღებად; 3. განსახილველი თემები ისე არ არის ჩამოყალიბებული, რომ რომელიმე ინტერესი შეეწინააღმდეგოს ფუნდამენტურ ფასეულობას. მაგალითად: არ შეიძლება მოლაპარაკების წარმოება ისეთ საკითხზე თუ რომელი რელიგია არის უკეთესი; 4. მითითებულია რეგულაციის გამოცემის ვადა, რომელიც განსაზღვრულია სტატუტით ან სასამართლოს ბრძანებით.⁴⁰⁸

მოლაპარაკების პროცედურის მსგავსი პირობების დაცვით წარმოება, მეცნიერთა შეხედულებით, სახელმწიფოს მხრიდან დიდი დანახარჯების გაღებას მოითხოვს. ⁴⁰⁹ შესაბამისად, მეცნიერთა ეს ნაწილი ეჭვის თვალით უყურებს მოლაპარაკების პროცედურის ეფექტიანობას და მისი უარყოფითი მხარის უკეთ წარმოსაჩენად მოჰყავს სტატისტიკური კვლევის შედეგები, რომელთა მიხედვით დადასტურებულია, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მონაწილეები ადმინისტრაციული რეგულაციების შემუშავებისას ხარჯავენ გაცილებით მეტ დროს და საინფორმაციო რესურსს, ვიდრე აპა-თი განსაზღვრულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ტრადიციული მეთოდის გამოყენებისას დახარჯავდნენ.⁴¹⁰

გარდა ამისა, მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის შემუშავება არ უნდა ხდებოდეს კერძო პირების მიერ. მათი შეხედულებით, კერძო პირების

⁴⁰⁸ P.J. Harter, *The Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules*, *American University Law Review*, 32, Winter 1983, გვ. 479-480.

⁴⁰⁹ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით დაგროვილი გამოცდილება და ემპირიული კვლევა ცხადყოფს, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არ ამცირებს აქტების შემუშავების ვადას და ასეთი სახის ნორმაშემოქმედების შედეგად შემუშავებული აქტები ხშირად წარმოადგენენ სასამართლო განხილვის საგანს. მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არ არის სწრაფი, იხ. P.J. Harter, *A Plumber Responds to The Philosophers: A Comment on Professor Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy*, *Nevada Law Journal*, 5, Winter, 2004-2005, გვ. 381. აღნიშნულ მოსაზრებას არ ეთანხმება მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც თვლის, რომ მართალია, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება დაკავშირებულია დროისა და სხვა რესურსების ხარჯვასთან, მაგრამ წარმატებულ მოლაპარაკებას შეუძლია შეამციროს სასამართლოში გასაჩივრების და აღსრულების ხარჯები, იხ. S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification?* *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 25, Fall, 1997, გვ. 230-231. მოლაპარაკების შედეგად შეიძლება შემცირდეს მიღებული რეგულაციის სასამართლოში გასაჩივრება, რადგან იმ პირების უმრავლესობა, რომლებიც პირდაპირ განიცდიან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გავლენას და ივარაუდება, რომ უფრო მეტად სწორედ ისინი დაიწყებენ სასამართლო პროცედურებს რეგულაციის გასაუქმებლად, ნორმის შემუშავებაში ფაქტიურად მონაწილეობენ, იხ. C. Coglianese, *Assesing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A Response to Philip Harter*, *New York University Environmental Law Journal*, 9, 2001, გვ. 417. შესაბამისად, მოლაპარაკებები, რომლებიც მოითხოვენ დამატებით დროს და ახანგრძლივებენ ნორმაშემოქმედებას, უმეტეს შემთხვევაში მიიჩნევა სამართლიან საქმიანობად იმ სარგებლის მისაღებად, რომელიც შედეგად მოჰყვება მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას, იხ. D.P. Selmi, *The Promise and Limits of Negotiated Rulemaking: Evaluating Negotiation of a Regional Air Quality Rule*, *Environmental Law*, 35, Summer, 2005, გვ. 460.

⁴¹⁰ A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 301-302.

ჩართვა რეგულაციის პროექტის შემუშავებაში, შეიძლება დელეგირების დოქტრინას შეეწინააღმდეგოს. მართალია, კანონმდებელს შეუძლია კონსტიტუციის შესაბამისად მოახდინოს უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებლებზე, რათა მათ გამოსცენ აქტები, მაგრამ აღმასრულებლებს არ შეუძლიათ აღნიშნული უფლებამოსილება შემდგომში გადასცენ კერძო პირებს,⁴¹¹ რომლებიც არაფის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულები.⁴¹² შესაბამისად, კერძო პირების მიერ შემუშავებული პროექტი, რომელიც მოლაპარაკების შედეგია, მეცნიერთა შეხედულებით, არ შეიძლება გახდეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების საფუძველი.

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ზემოთ მოცემული სუსტი მხარეების წარმოჩენა ცხადყოფს, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების განურჩევლად გამოყენება გაუმართლებელია, და შედეგს ვერ გამოიღებს, რადგან მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება წარმატებულია მხოლოდ მაშინ, თუ არსებობს მოლაპარაკების გზით საკითხის გადაწყვეტის ან ნორმის მიღების რეალური შესაძლებლობა,⁴¹³ ნათელია რეგულაციური მიზნები, რეგულაციური საკითხი მომწიფებულია და მხარეებს შეუძლიათ

⁴¹¹ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ კრძალავს კერძო პირების მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემუშავებას. ამას ადასტურებს საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კერძოდ, კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის ან ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტს ან თვით ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილების მქონე ორგანოს (თანამდებობის პირს) უფლება აქვს, ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადება დაუკვეთოს სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციასა და დაწესებულებას (მათ შორის, უცხოეთის დაწესებულებას) ცალკეულ სპეციალისტს და სპეციალისტთა ჯგუფს (მათ შორის, უცხოელებს). იხ. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი. სხაჯის 212-ე მუხლი, რომელიც 2009 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ამოღებული იქნა (რადგან, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონმა მოაწესრიგა აღნიშნული საკითხი), ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მსგავსად ითვალისწინებდა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის მომზადების უფლებამოსილების გადაცემას ფიზიკური ან იურიდიული პირებისათვის ხელშეკრულების საფუძველზე, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 212-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

⁴¹² მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება აუცილებლად არ ემთხვევა დელეგირების დოქტრინას. სასამართლოებმა ერთმანეთისგან გამოიჯნეს კერძო პირები, რომლებიც შემუშავებენ საბოლოო გადაწყვეტილებას იმ კერძო პირებისგან, რომლებიც ახორციელებენ წმინდა საკონსულტაციო ფუნქციას. აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკების კომიტეტები ექვევნიან მეორე დეფინიციის ქვეშ. იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 301-302. გარდა ამისა, მართალია, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება ამცირებს სააგენტოს უფლებამოსილებას და ითვალისწინებს სხვადასხვა დაინტერესებული პირის სუბიექტურ მოსაზრებას, მაგრამ მოლაპარაკების ეტაპის გავლის შემდეგ პროექტი გადის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სხვადასხვა სტადიას და შეიძლება ასევე გახდეს სასამართლო კონტროლის განხორციელების საგანი, რაც საჯარო ინტერესის დაცვის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს, იხ. *იქვე*, გვ. 51.

⁴¹³ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება მაშინ არის დამაკმაყოფილებელი, როცა სპეციფიკური გარემოებებია სახეზე. 1. პირებს უნდა სჯეროდეთ, რომ საჯაროდ შედეგი მათთვის არის თანაზომიერი ან უკეთესი ვიდრე ის, რომელიც მიიღწევა სხვა ალტერნატივების გამოყენებით, იხ. D.H. Esposito, K.W. Ulbrich, *Negotiated Rulemaking in Environmental Law*, Rhode Island Bar Journal, 46, April, 1998, გვ. 6.

კომპრომისზე წასვლა.⁴¹⁴ აქედან გამომდინარე, მეცნიერების სვამენ კითხვას რა შემთხვევაში უნდა მიმართონ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მოლაპარაკების პროცედურას?⁴¹⁵ უმჯობესი ხომ არ იქნება მოლაპარაკების ნაცვლად გამოყენებული იქნეს მხოლოდ ზეპირი მოსმენა? ამის შესახებ ქვემოთ ვისაუბრებ.

3.2. ზეპირი მოსმენის შედეგი

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ზეპირი მოსმენა ეს არის ისეთი ფორმალური პროცედურა, სადაც მოლაპარაკებისგან განსხვავებით უფრო მეტ პირს ეძლევა შესაძლებლობა გამოთქვას საკუთარი მოსაზრება განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით. მეცნიერთა შეხედულებით: „ყველაზე უკეთ საქმის გარემოებათა გამოკვლევა შეიძლება მაშინ, როდესაც დაინტერესებულ მხარეებს საშუალება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ ადმინისტრაციულ წარმოებაში.“⁴¹⁶

„ზეპირი მოსმენა წააგავს სასამართლო პროცესს, რომლის მსვლელობისას, გადაწყვეტილების მიღება უფლებამოსილ პირს შეუძლია უშუალოდ გაეცნოს და შეიქმნას წარმოდგენა გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ გარემოებებსა და სამართლებრივ შეხედულებებზე (უშუალობის პრინციპი), რაც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების შინაარსობრივი სისწორის გარანტიის ამაღლებას.“⁴¹⁷

გარდა ამისა, ზეპირი მოსმენა ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას გადაწყვეტილება მიიღოს სწრაფად და ზედმეტი დანახარჯების გაღების გარეშე. აქედან გამომდინარე, მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ ზეპირი მოსმენა ეს არის ერთადერთი მოდელი, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს დგას ხალხის მიერ განხორციელებულ მმართველობასთან და გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან და ყველა სხვა მოდელს აქვს წმინდა საკონსულტაციო ხასიათი.⁴¹⁸

თუმცა, არსებობს განსხვავებული შეხედულება, რომლის მიხედვით, ფორმალური „სასამართლოს მაგვარი“ პროცედურები, უადგილოა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში... ისინი შექმნილია სავსებით განსხვავებული პროცესისათვის და შეიძლება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პარალიზება გამოიწვიონ.⁴¹⁹

⁴¹⁴ იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

⁴¹⁵ დაწვრილებით იხ. S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, Winter, 2004/2005, გვ. 65-66.

⁴¹⁶ იხ. ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 235.

⁴¹⁷ იხ. პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 117.

⁴¹⁸ იხ. G. Abels, *Organizer, Observer and Participation, Different pTA model?* Science, Technology and Innovation Studies, 5, 2009, გვ. 25.

⁴¹⁹ იხ. Warren K.F., *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, 220.

ზეპირი მოსმენის გამართვის მოწინააღმდეგე მკვლევარები უპირატესობას ანიჭებენ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედებას და აცხადებენ, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურისათვის დამახასიათებელი თავისებურება, რაც დაინტერესებულ პირთა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ადრეულ ჩართვას გულისხმობს, გაცილებით უფრო დიდი ეფექტის მომტანია, ვიდრე მოლაპარაკებასა თუ შემდგომი ურთიერთდაპირისპირების პროცესში მონაწილეობა.⁴²⁰

აღსანიშნავია რომ, ზეპირ მოსმენას, ისევე როგორც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას, აქვს დადებითი და უარყოფითი მხარეები. ამიტომ არც ზეპირი მოსმენა, არც მოლაპარაკება, ან სხვა ნებისმიერი ფორმალური პროცედურა არ არის პანაცეა ⁴²¹ და არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს ყველა შემთხვევაში.⁴²²

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება, ისევე როგორც კონსესუსი ზოგადად, უფრო ხელსაყრელია, ვიდრე მეცნიერება. აქედან გამომდინარე, თუ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება სათანადოდ იქნება გამოყენებული, მას შედეგად მოჰყვება უკეთესად ფორმულირებული და საყოველთაოდ მისაღები რეგულაციებისა და ნორმების შემუშავება.⁴²³

იგივე შეიძლება ითქვას ზეპირ მოსმენაზე, მას მერე, რაც ადმინისტრაციული ორგანო საგულდაგულო განხილვის საფუძველზე, შეიმუშავებს ნორმის პროექტს, ხალხმა უნდა მოიწონოს აღნიშნული ნორმები. ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს განხილვაში, უნდა არსებობდეს განხილვის საჯარო ჩანაწერი⁴²⁴ და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა მოხდეს ნორმის საბოლოო სახით ჩამოყალიბება.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ცალკე აღებულმა, ვერც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის და ვერც დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის, თუ ზეპირი მოსმენის პროცედურამ შეიძლება

⁴²⁰ J.D. Fine, D. Owen, *Tecnocracy and Democracy: Conflicts Between Models and Participation in Environmental Law and Planning*, Hastings Law Journal, Vol. 56, No 5, May, 2005, გვ. 918-919.

⁴²¹ იხ. M. McKinney, *Negotiated Rulemaking: Involving Citizens in Public Decisions*, Montana Law Review, Summer, 1999, გვ. 537-538.

⁴²² ამასთან, შესაძლებელია, რომ ბევრი რეგულაცია შემუშავებული იქნას, არა მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების გამოყენებით ან აპა-ს მიერ განსაზღვრული ხალხის მონაწილეობის ფორმებით, არამედ ისეთი ფორმით, რომელიც შეიძლება შეიცავდეს როგორც მოსაზრებების წარდგენას (აპა), ისე მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას ანუ დაინტერესებულ მხარეებს მიეცეთ შესაძლებლობა, პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებები წარმოადგინონ და ასევე მიიღონ მონაწილეობა კოლმობრაციული ფორუმების საქმიანობაში, იხ. B.J. Zabawa, *Making the Health Insurance Flexibility and Accountability (HIFA) Waiver Work Through Colloborative Governance*, Annals of Health Law, 12, 2003, გვ. 378.

⁴²³ იხ. M. McKinney, *Negotiated Rulemaking: Involving Citizens in Public Decisions*, Montana Law Review, Summer, 1999, გვ. 538.

⁴²⁴ იხ. M. Shapiro *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 34

გამოიღოს შედეგი (უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ეფექტიანი მონაწილეობა).

სასურველია, საკითხის განმხილველმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის გარდა, ხალხის მონაწილეობის ფორმალური პროცედურები გამოიყენოს, რადგან ჩატარებული კვლევა ცხადყოფს, რომ ზეპირი მოსმენა, ისევე როგორც მოლაპარაკება, ცალკეულ შემთხვევაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გასაძლიერებლად. შესაბამისად, რომელიმე მათგანის ერთი ხელის მოსმით უარყოფა გაუმართლებელი იქნება.

ამასთან, აუცილებელია საქართველოში სზაკ-ის გარდა, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმალური პროცედურის (ზეპირი მოსმენა, მოლაპარაკება) საჭიროება გათვალისწინებული იქნეს მმართველობის ამა თუ იმ სფეროში მოქმედი სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით და თავად კანონმდებელმა დაადგინოს ფორმალური პროცედურის ჩატარების წესი და ვადები.

IV სასამართლო, როგორც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გარანტი

ბიუროკრატიული საქმიანობის მომწესრიგებელ ნორმებს პოლიტიკოსები ქმნიან, მაგრამ მათ არც ნორმათა შემუშავების დროს გამოყენებული ტექნიკური საშუალებების ეფექტიანობის შეფასება და არც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა შეუძლიათ. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული სამართალი შეზღუდვას აწესებს მთავრობის იმ უფლებამოსილებაზე, რომელიც მას კანონმდებლისაგან აქვს გადაცემული და სასამართლოს შესაძლებლობას უტოვებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება გააკონტროლოს.⁴²⁵

სასამართლოს ზედამხედველობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმების შემუშავებაზე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის საბოლოო საფეხური ხდება.⁴²⁶ თუმცა, როგორი სახის სასამართლო კონტროლი უნდა იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციული

⁴²⁵ S. Rose-Ackerman, Public Choice, Public law and Public Policy, Keynote Address, First World Meeting of the Public Choice Society, Amsterdam, March 31, 2007, გვ. 1-10, იხ. <http://www.creedexperiment.nl/pc2007/Rose-AckermanPCS07keynote11111.pdf> (ნანახია: 11.01.2010), ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი ხორციელდება სასამართლოების ან სპეციალიზირებული ტრიბუნალების მიერ, რომლებიც კერძო მოსარჩევეების მოთხოვნის შესაბამისად მოქმედებენ, L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, Columbia Journal of European law, 2, Spring/Summer, 1996, გვ. 592-593.

⁴²⁶ იხ. K.S. Coplan, *Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing, and the Petition Clause*, Maine Law Review, 61, 2009, გვ. 398

ორგანოების ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის კანონიერების შესამოწმებლად, ⁴²⁷ ამის თაობაზე სამართლებრივ ლიტერატურაში საერთო მოსაზრება არ არსებობს.⁴²⁸

აღსანიშნავია, რომ ისტორიულად სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლი შეზღუდული იყო. სასამართლოები ძირითადად იმ ორგანოების იურისდიქციის გარეგან ფარგლებს ამოწმებდნენ, რომელთაც საკანონმდებლო უფლებამოსილება ჰქონდათ გადაცემული. ⁴²⁹ თუმცა, კერძო სექტორში და სოციალურ პროგრამებში მთავრობის გაძლიერებულმა ჩარევამ მდგომარეობა შეცვალა. ⁴³⁰ დღეს სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების, როგორც პროცედურულ, ისე შინაარსობრივ კონტროლს მიმართავენ.⁴³¹

1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი

ადმინისტრაციულ სამართალში აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის ფარგლების დადგენა მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს. ⁴³²

⁴²⁷ კანონიერების შემოწმებისას კანონის და კანონქვემდებარე აქტის ურთიერთმიმართების დადგენა ხდება, Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001, გვ. 358-359.

⁴²⁸ J.S. Oster, *The Scope of judicial review in the German and U.S. Administrative legal system* German Law Journal Vol. 09. No. 10, გვ. 1267. http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1267-1296_Articles_Oster.pdf (ნანახია: 12.10.2013).

⁴²⁹ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განხილვა ultra vires ან დაუსაბუთებლობის პრინციპებზე დაყრდნობით იშვიათია, D.J. Galligan, *Administrative Law*, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 262. კონსტიტუციური პრინციპის მიხედვით, სუბორდინაციული კანონმდებლობა სასამართლოებმა შეიძლება მხოლოდ იმ საფუძველით შეამოწმონ, რომ იგი საკანონმდებლო აქტის ფარგლებს სცილდება, D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 487, პროცედურას და არსს შორის ზღვარის გაყვება სამართლის სხვადასხვა დარგში რთულია და შესაბამისად ხშირად თავგზას უბნევს მეცნიერებს და მოსამართლეებს, C.B. Harrington, L.H. Carter, *Administrative Law and Politics: Cases and Comments*, A division of Sage 8th ed., Washington D.C., 1993 supplement, გვ. 100.

⁴³⁰ J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.B. Risk, *Administrative Law Cases, Text, and Materials*, Emond Montgomery Publications Limited, 5th ed, Toronto, 1946, გვ. 697.

⁴³¹ დადგენილება ითვლება უკანონოდ, თუ სათანადო უფლებამოსილებით არ არის გამყარებული და შინაარსობრივად არღვევს ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას ... პრაქტიკაში ყველაზე რთულ საკითხს წარმოადგენს დადგენილების მიღების უფლებამოსილების ქონა. აუცილებელია შემოწმებული იქნეს, არა მარტო მისი მიღების საკანონმდებლო საფუძველი, არამედ ის იცავს თუ არა დადაგენილება საკანონმდებლო საფუძველით გათვალისწინებულ ნორმებს, И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, *Судебная практика по административному праву*, М., 2000, გვ. 149, მოქმედ სამართალთან შესაბამისობა გულისხმობს უპირველეს ყოვლისა მატერიალურ კანონიერებას, რადგან დადგენილების გამოცემა კანონმდებლისაგან დელეგირებულ უფლებას წარმოადგენს და მის ზემდგომ ზოგად აქტებს უნდა შეესაბამებოდეს, А. Аэдмаа, Э. Ломан, Н. Паррэст, И. Пилвинг, Э. Вэне, *Руководство по административному производству*, Из-дво Тартуского университета, Тарту, 2005, გვ. 563.

⁴³² არსებობს სამი პროცესუალურ-სამართლებრივი შესაძლებლობა დადგენილების ბათილობის განსაზღვრისათვის: ნორმის ადმინისტრაციული სასამართლო კონტროლი;

თუ სისხლის და სამოქალაქო სამართლის მოსამართლეები ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეებისგან განსხვავებით კონკრეტულ ქმედებას აფასებენ, ადმინისტრაციული და კონსტიტუციური სამართლის საკითხების შემსწავლელი მოსამართლეები აკონტროლებენ.⁴³³

ამერიკელი და ქართველი მოსამართლეები ადმინისტრაციულ საქმეთა განმხილველი სხვა მოსამართლეების მსგავსად, სასამართლო ზედამხედველობას ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, რისთვისაც პროცედურულ და შინაარსობრივ სასამართლო კონტროლს იყენებენ.⁴³⁴

1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლის საფუძვლები

ამერიკელი და ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივ კონტროლს ადგენს. ამერიკაში სასამართლო ამოწმებს ხელმძღვანელობს თუ არა სააგენტო იმ კანონით, რომელმაც საკითხის რეგულირების უფლებამოსილება მიანიჭა.⁴³⁵

ნორმის კონსტიტუციური სასამართლო კონტროლი და ბოლოს ე. წ. „ინსტანციური კონტროლი,“ რაც გულისხმობს, რომ თითოეულ მოსამართლეს სამართალგამოყენების ფარგლებში შეუძლია დამოუკიდებელი გადაწყვეტილება მიიღოს იმასთან დაკავშირებით საჭიროა თუ არა დადგენილება განხილული იქნეს როგორც ნამდვილი ან ბათილი და შესაბამისად არ დაექვემდებაროს გამოყენებას, ი. რიხტერ, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 150.

⁴³³ J.S. Oster, *The Scope of judicial review in the German and U.S. Administrative legal system*, German Law Journal Vol. 09. No. 10, გვ. 1267, http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1267-1296_Articles_Oster.pdf, (ნანახია: 12.10.2013).

⁴³⁴ ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების თაობაზე სარჩელის სასამართლოში წარდგენის შემთხვევაში, სასამართლოები, როგორც ფაქტობრივ გარემოებებს, ისე აქტის შინაარსობრივ კანონიერებას განიხილავენ, მაშინ, როცა გერმანიაში ქვედა ინსტანციის გერმანული სასამართლოები მართალია, ფაქტებს და შინაარსობრივ მხარეს იკვლევენ, მაგრამ არა ნორმატიულ, არამედ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში, იხ. S. Rose-Ackerman, *Regulation and Public Law in Comparative Perspective*, იხ. http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/Trebilcock09_Rose-Ackerman.pdf, (ნანახია: 11.01.2010), ამასთან, საქართველოში „კოლექციური ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გადასინჯვის წესი, მათი მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით შემოწმება, კოლექციური ორგანოს განსაკუთრებული სტატუსის და მისი დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვის მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით დაუშვებლობა დადგენილია არა თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების, არამედ ადმინისტრაციული წარმოების წესითაც, რომლისთვისაც ჩვეულებისამებრ დაშვებულია მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვა მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით,“ მ. კობაღიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 282-283.

⁴³⁵ A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 194.

ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად გამოცემული რეგულაცია თვითნებურად არ ჩაითვლება, თუ ის სათანადოდ იქნება დასაბუთებული⁴³⁶ და გამყარებული ფაქტებით.⁴³⁷

ამერიკაში სასამართლოს მიზანია იმაში დარწმუნება, რომ სააგენტოს მიერ კონკრეტულ საქმეზე მტკიცებულებების გამოკვლევა განხორციელდა და დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ფარგლებში მიღებული იქნა დასაბუთებული გადაწყვეტილება. ⁴³⁸ შესაბამისად, სასამართლო სააგენტოების დაუსაბუთებელ და უკანონო, ისევე როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად გამოყენების შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებას აუქმებს.⁴³⁹

მაგალითად, ახალი ჰემფშირის (New Hampshire) უზენაესი სასამართლოს განცხადებით, სასამართლო კონტროლი მოიცავს სასამართლოს პასუხისმგებლობას დარწმუნდეს იმაში, რომ ადმინისტრაციული სააგენტოები კანონმდებლის ნებას, რომელიც სტატუტშია გამოხატული, არ ცვლიან. აქედან გამომდინარე, სასამართლოები სააგენტოს მიერ შემუშავებულ ნორმებს შინაარსობრივად ამოწმებენ, რომ განსაზღვრონ შეესაბამება თუ არა ესა თუ ის ნორმა იმ საკანონმდებლო უფლებამოსილებას, რომელიც მათ კანონმდებელმა მიანიჭა. ფედერალური სასამართლო კონტროლის სტანდარტის მსგავსად, ახალი ჰემფშირის სასამართლოები სააგენტოს მოქმედებას, თუ ის დაუსაბუთებელი და უკანონოა, აუქმებენ.⁴⁴⁰

ამერიკული სასამართლოების მსგავსად, ქართული სასამართლოები ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ კანონიერებას ამოწმებენ. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს იმ საკანონმდებლო აქტს, რომლის საფუძველზე იგი არის გამოცემული. ⁴⁴¹

ამრიგად, „ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმებს წარმოადგენს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო საფუძვლის,

⁴³⁶ ზოგადი განმარტებით, დაუსაბუთებელ ქმედებად მიჩნეულია ისეთი ქმედება, რომელსაც არა აქვს სამართლებრივი საფუძველი, J.P. Cooper, *Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., 2006, გვ. 157.

⁴³⁷ არა მარტო რეგულაციის მომზადება, არამედ მისი მოქმედების შეჩერება ან მასში შესწორების შეტანა სააგენტოს მხრიდან დამაკმაყოფილებელი ახსნა-განმარტების (ფაქტებსა და მიღებულ გადაწყვეტილებას შორის რაციონალური კავშირის დადგენას) წარმოდგენას მოითხოვს, T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Riview of Rulemaking*, Public law, winter, 1999, გვ. 729.

⁴³⁸ P.P. Craig, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990, გვ. 182.

⁴³⁹ *Rationalizing Hard look review after the fact*, Harvard Law Review, May, 2009, 122, გვ. 1910 .

⁴⁴⁰ F.S. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, Pierce Law Review, 2006, გვ. 478.

⁴⁴¹ პ. ტურავა, ნ. წიკვაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 87.

მისი გამოცემისათვის კანონით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნების დაცვა, ასევე იერარქიულად ზემდგომ სამართლებრივ ნორმასთან შესაბამისობის დადგენა.⁴⁴²

ამასთან, ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი „გარდა... სპეციალური ნორმისა, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციის ნორმებს და ქვეყანაში მოქმედ სხვა საკანონმდებლო აქტებს. აქედან გამომდინარე, როდესაც ხდება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების გადასინჯვა, მოწმდება არა მარტო მისი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა, არამედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კონსტიტუციასთან, განსაკუთრებით, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განმსაზღვრელ ნორმებთან შესაბამისობა.“⁴⁴³

წინამდებარე ნაშრომის მიზნიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლზე შევჩერდებით, რადგან მნიშვნელოვანია იმის დადგენა რა შედეგი მოჰყვება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის კანონით დადგენილი პროცედურის დარღვევას ამერიკასა და საქართველოში.

12. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლის საფუძვლები

ამერიკაში და საქართველოში შინაარსობრივი სასამართლო კონტროლის გარდა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლს მიმართავენ.⁴⁴⁴

⁴⁴² იქვე, გვ. 87.

⁴⁴³ პ. ტურავა, ნ. წიკლაძე, ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, საქართველოს გაეროს ასოციაციის პუბლიკაცია, თბილისი, 2005, გვ. 74.

⁴⁴⁴ განსხვავებით გერმანიისაგან, სადაც არ არსებობს პოლიტიკური ან კონსტიტუციური თეორია, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში პროცედურული მოთხოვნების დაცვას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის ზრდას უკავშირებს. შესაბამისად, პროცედურული საკითხების სასამართლო კონტროლი მეორეხარისხოვანია. გერმანიაში სტატუტები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისათვის ზოგად პროცედურულ პარამეტრებს არ ადგენენ. ორდინანსები, რომლებიც ფედერალური სამინისტროების საქმიანობას აწესრიგებენ, მართალია, დაინტერესებულ პირებს რეგულაციის გამოცემამდე ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მიღების უფლებას ანიჭებენ, მაგრამ მათ არა აქვთ იურიდიული ძალა და წარმოადგენენ მხოლოდ შიდა უწყებრივი ხასიათის აქტებს, რომელთა სასამართლო ძალით აღსრულება შეუძლებელია. გერმანული ტრადიციული მიდგომის შესაბამისად ადმინისტრაცია არ სარგებლობს ფართე დისკრეციით მეორადი ნორმების შემუშავების პროცესში. მას მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტის ვალდებულება არა აქვს, რადგან ეს ყველაფერი უკვე პარლამენტის მიერ არის გადაწყვეტილი. აქედან გამომდინარე, გერმანული სასამართლოები მიიჩნევენ, რომ პროცედურული საკითხებით დაინტერესების და მათი მეშვეობით ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლის საჭიროება არ არსებობს. გერმანელების რწმენით, დაინტერესებული პირის უფლება ზეპირ მოსმენაზე შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ინდივიდუალური აქტი უშუალო ზიანს აყენებს პირის

ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, სასამართლო კონტროლი სააგენტოს პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ფორმაა იმაში დასარწმუნებლად, რომ სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განხორციელებისას პროცედურული მოთხოვნები იქნა დაცული.⁴⁴⁵

აღსანიშნავია, რომ ამერიკაში სასამართლო კონტროლის სტანდარტი ყოველთვის ერთნაირი არ ყოფილა⁴⁴⁶ და იგი თანდათანობით შეიცვალა. თავდაპირველად, აპა-ს დებულებების შემუშავებამდე, ამერიკის უზენაესი სასამართლო სააგენტოებს კანონმდებლებთან აიგივებდა და სასამართლო კონტროლის მინიმალურ სტანდარტს ადგენდა.⁴⁴⁷

აპა-ს მიღების შემდეგ ამერიკის უზენაესი სასამართლო ადმინისტრაციული ქმედების კანონიერების შემოწმებისას შემდეგ წესს იყენებს. თუ სტატუტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სასამართლო ამოწმებს: „ქმედების დასაბუთებულობას, დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების კანონიერებას ან კანონის სხვაგვარ დარღვევას; კონსტიტუციურ უფლებასთან, პრივილეგიას ან იმუნიტეტთან შესაბამისობას; საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლების გადამეტებას; კანონით დადგენილ პროცედურასთან შესაბამისობას; ქმედების შინაარსობრივი მტკიცებულებით გამყარების ვალდებულებას, აპა-ს 556-ე და 557-ე განყოფილებებთან⁴⁴⁸ ან სტატუტით მოთხოვნილ სააგენტოს ზეპირი მოსმენის ჩანაწერთან შესაბამისობას.“⁴⁴⁹

უფლებებსა და ინტერს, T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Riview of Rulemaking*, Public law, winter, 1999, გვ. 737.

⁴⁴⁵ A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 194, აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლი ითავსებს დამატებით პოლიტიკურ ფუნქციას, რადგან ასეთი კონტროლის დროს ხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის შემოწმება, არა მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით, არამედ პოლიტიკური დავეების გადაწყვეტა და იმაში დარწმუნება, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ხალხის ინტერესები დაცული იქნა, L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, Columbia Journal of European law, 2, 1996, Spring/Summer, გვ. 592-593.

⁴⁴⁶ არსებობდა მოსაზრება, რომლის მიხედვით, „ნივთიერი მტკიცებულების“ სტანდარტის გამოყენება არაფორმალური პროცედურის დარღვევის დადგენისას შეუძლებელი იყო, რადგან ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა დაპირისპირების პროცესს არ მოიცავდა. სასამართლოს შეხედულებით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას არაფორმალური პროცედურების გამოყენება სააგენტოს მიერ პოლიტიკის შემუშავებასთან იყო დაკავშირებული. აქედან გამომდინარე, სასამართლოს მხოლოდ ის უნდა გაეკონტროლებინა, რამდენად მოქმედებდა სააგენტო მიზანშეწონილობის ფარგლებში, M.R. Harris, *Standing in the way of Judicial Review: Assertion of the Deliberative Process Privilege in APA Cases*, Saint Louis University Law Journal, Winter 2009, 53, გვ. 390.

⁴⁴⁷ სასამართლოები სტატუტს აღიქვამდნენ როგორც კონსტიტუციას, რომელიც იმ სააგენტოების საქმიანობას წარმართავდა, რომლებიც მისი აღსრულების პროცესში იყვნენ ჩართულები, A.C. Aman Jr., *Administrative Law in a Global Era*, Cornell University, 1992, გვ. 169.

⁴⁴⁸ განყოფილებები ეხება ზეპირი მოსმენის გამართვის წესს.

⁴⁴⁹ Administrative Procedure Act (APA) § 706 (2).

მაშასადამე, ახალი სტანდარტის მიხედვით, სასამართლოები სააგენტოებისაგან გადაწყვეტილების დეტალურ დასაბუთებას მოითხოვენ. კერძოდ, სააგენტოებმა ფაქტობრივი გარემოებების ანალიზი უნდა წარმოადგინონ და აჩვენონ, რომ მნიშვნელოვან მოსაზრებებს, რომლებიც საჯარო განხილვის პროცესში იქნა გამოთქმული, პასუხი გასცეს; ყველა შესაბამისი მტკიცებულება გამოიკვლიეს და მნიშვნელოვანი ალტერნატივები გაითვალისწინეს.⁴⁵⁰

აღსანიშნავია, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლის ამერიკულ მიდგომას ემხრობა და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლს აწესებს. სზაკ-ის მე-60¹ მუხლში მოცემულია რა პროცედურული დარღვევების არსებობისას შეუძლია სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება.

სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის 1-ელი პუნქტის მიხედვით, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ „იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები.“⁴⁵¹ თუმცა, ამ მუხლის პირველ ნაწილში მოცემული განმარტების მიხედვით, აშკარაა, რომ ყველა სახის პროცედურული დარღვევა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას ვერ გამოიწვევს. ამისათვის აუცილებელია დარღვევა არსებითი ხასიათის იყოს.

სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მე-2 პუნქტი აზუსტებს რა იგულისხმება არსებით დარღვევაში. კერძოდ, არსებითი დარღვევა იქნება კოლეგიური დაწესებულების მიერ გადაწყვეტილების მიღება სხდომის საჯაროობის პრინციპის უგულვებელყოფით; ასევე „კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევა ან/და კანონის ისეთი დარღვევა, რომლის არარსებობის შემთხვევაში საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება.“⁴⁵²

ამასთან, მეცნიერთა ნაწილი, არა მხოლოდ „სხვაგვარი გადაწყვეტილების“ მიღებას მიიჩნევს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის საფუძვლად, არამედ, „სხვაგვარი

⁴⁵⁰ სააგენტოს მიერ შემუშავებული რეგულაცია ჩვეულებრივ კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევა, თუ სააგენტომ გადაწყვეტილება ისეთ გარემოებებზე დააფუძნა, რომელთა გათვალისწინება მას სტატუსით არ ევალებოდა. პრობლემის მნიშვნელოვანი ასპექტების შესწავლას სრულად აარიდა თავი, ასევე ისეთი ახსნა-განმარტება წარმოადგინა, რაც მის ხელთ არსებულ მტკიცებულებებს არ შეესაბამებოდა. პრაქტიკაში სააგენტოები მათ მიერ შემუშავებული გადაწყვეტილების ახსნა-განმარტებისას მხოლოდ ტექნოკრატიულ, საკანონმდებლო და სამეცნიერო ენას იყენებენ და თავს არიდებენ გაამჟღავნონ პოლიტიკური ზეგავლენა ან ცდილობენ დაფარონ იგი, K.A. Watts, *Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review*, Yale Law Journal, October, 2009, გვ. 25.

⁴⁵¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-60¹ მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.1005, 245-ე მუხლი.

⁴⁵² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-60¹ მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.1005, 245-ე მუხლი.

გადაწყვეტილების“ მიღების დაშვებასაც კი ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გაბათილების წინაპირობად სახავს. მათი განცხადებით: „ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოსაცხადებლად აუცილებელი არ არის დადგინდეს, რომ პროცედურული მოთხოვნების დაცვის პირობებში ამ საკითხზე აუცილებლად სხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღებოდა. ადმინისტრაციული აქტი უნდა გაბათილდეს, თუ დადგინდება, რომ ადმინისტრაციული წარმოების წესის დაცვისას, არსებობდა სხვაგვარი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.“⁴⁵³

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კანონიერების დადგენისას, როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის, ისევე როგორც ზეპირი მოსმენის გამართვის კანონით დადგენილი პროცედურის შესრულების სასამართლო კონტროლია.⁴⁵⁴ აქედან გამომდინარე, მასზე დაწვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

⁴⁵³ ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005, გვ. 251.

⁴⁵⁴ აღსანიშნავია, რომ ინგლისური სასამართლოები გერმანული სასამართლოების მსგავსად დელეგირებულ კანონმდებლობას *ultra vires* (უფლებამოსილების გადამეტება) დოქტრინის საფუძველზე ამოწმებენ. ისინი იმაში დარწმუნებას ცდილობენ, რომ სახელმწიფო ორგანო მოქმედებს კანონის ფარგლებში ან კიდევ იმ უფლებამოსილების ფარგლებში, რომელიც მას პარლამენტის მიერ მიენიჭა. ინგლისში პარლამენტის უზენაესობის დოქტრინა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს; პარლამენტისათვის განსაკუთრებული როლის მინიჭება და საჯარო სამსახურისადმი ნდობის მაღალი ხარისხის არსებობა, სასამართლოებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული პროცედურის დეტალური გადახედვისაგან ათავისუფლებს. სასამართლოები განასხვავებენ სავალდებულო პროცედურულ მოთხოვნებს და მარტივ, სახელმძღვანელო ხასიათის პროცედურულ მოთხოვნებს. სავალდებულო პროცედურულ მოთხოვნებში იგულისხმება მნიშვნელოვანი პროცედურული მოთხოვნები, რომელთა დაუცველობას შემუშავებული რეგულაციის გაუქმება მოჰყვება, მაშინ, როცა მარტივი სახელმძღვანელო ხასიათის პროცედურული მოთხოვნების დაუცველობა მნიშვნელოვან შედეგებს არ გამოიწვევს. ამასთან, მაშინ, როცა გერმანული სასამართლოები ხალხთან კონსულტაციის აუცილებელობის დასადგენად იკვლევენ კონსულტაციის რომელ სახეს ითვალისწინებს საკანონმდებლო აქტი, ასევე რამდენად სავალდებულოა საზოგადოებასთან კონსულტაცია, ინგლისის სასამართლოებისათვის ხალხთან კონსულტაციის ყველა მოთხოვნა, რომელიც სტატუტით არის დადგენილი (მნიშვნელობა არა აქვს სტატუტი ამას იმპერატიულად მოითხოვს თუ არა), სავალდებულოა. შემდგომში, რაც სასამართლოებმა უნდა დაადგინონ უკავშირდება, სააგენტოების მხრიდან სტატუტით გათვალისწინებული კონსულტაციის პროცედურის დაცვას. იმ შემთხვევაში, თუ სტატუტი ზუსტად არ განსაზღვრავს ვინ უნდა მიიღოს მონაწილეობა კონსულტაციაში ან ამ საკითხის გადაწყვეტას შესაბამისი ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ტოვებს, სასამართლოები მიღებული რეგულაციის ინტერპრეტაციისას, უნდა დაკმაყოფილდნენ იმის გამოკვლევით, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება სამართლებრივი პრინციპების (როგორიცაა კეთილსინდისიერება და დასაბუთებულობა) შესაბამისად განხორციელდა. ამასთან, ინგლისურ სასამართლოებს არ შეუძლიათ დამატებითი პროცედურული მოთხოვნები დაადგინონ იმის გარდა, რაც სტატუტით არის მოცემული, T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Review of Rulemaking*, Public law, winter, 1999, გვ. 740.

12.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით

ამერიკული და ქართული სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციულ ნორმა შემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის დარღვევის დადგენისას ერთგვაროვანი არ არის.⁴⁵⁵

თუ, საქართველოში ერთ შემთხვევაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა, ისევე როგორც ზეპირი მოსმენის გამართვა, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის ერთ-ერთი საფუძველია, სხვა შემთხვევაში ანალოგიური პროცედურის დარღვევა, აქტის ბათილობის საფუძველი შეიძლება არ გახდეს.

ამერიკაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა რეგულაციის ბათილობის პირდაპირი საფუძველია. ამერიკის სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, თუ საბოლოო რეგულაცია თავდაპირველად შეთავაზებული პროექტის ლოგიკურ შედეგს⁴⁵⁶ წარმოადგენს, ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობას სასამართლოები სრულყოფილ ცნობად მიიჩნევენ, რეგულაციას არ აბათილებენ და ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის

⁴⁵⁵ არ შეიძლება სრულად იქნეს გამორიცხული ის, რომ ადმინისტრაციულ ნორმა შემოქმედების პროცედურის ყველაზე დარღვევა დადგენილების გამოცემაში ორგანოების მხრიდან აუცილებლად გამოიწვევს დადგენილების გაბათილებას. აქ საჭიროა დიფერენცირებული მიდგომა, რადგან ბათილობა დგება კონკრეტულად დარღვევის სიმძიმის და არსის შესაბამისად, ი. რიხტერ, გ.ფ. შუპერტ, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 147.

⁴⁵⁶ რაც შეეხება ლოგიკურ შედეგის ტესტს, როგორც წესი, პრაქტიკაში სააგენტოს მიერ გამოცემული რეგულაცია განსხვავდება იმ რეგულაციის პროექტისაგან, რომელიც თავდაპირველად იყო შეთავაზებული. იმ შემთხვევაში, თუ პირი დაამტკიცებს, რომ სააგენტოს მიერ სათანადოდ გაფრთხილებული არ ყოფილა რეგულაციაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, შესაძლებელია ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურა განმეორებით დაიწიოს, რადგან სააგენტო არ არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ხელახლა ჩატარების გარეშე რადიკალურად შეცვალოს თავდაპირველად შეთავაზებული რეგულაციის პროექტი და დაეყრდნოს იმ პირების მიერ მიწოდებულ კომენტარებს, რომლებიც საზოგადოების მხოლოდ ნაწილს წარმოადგენენ. თუმცა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის განმეორებით ჩატარება ყოველთვის არ არის სავალდებულო. სასამართლოების მიერ დადგენილი სტანდარტის მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის არსებობა სააგენტოს არ ავალდებულებს ხელმეორედ გამოაქვეყნოს პროექტი მასში მცირედი შესწორებების შეტანის გამო. მაშინაც კი, თუ საბოლოო რეგულაცია თავდაპირველ პროექტში მნიშვნელოვან ცვლილებებს იწვევს. ცნობა ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების შესახებ დამაკმაყოფილებელ პროცედურად არის მიჩნეული, თუ სასამართლოები დაადგენენ, რომ საბოლოო რეგულაცია თავდაპირველი შეთავაზების „ლოგიკური შედეგი“ იყო, T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Riview of Rulemaking*, Public law, Winter, 1999, გვ. 726-742.

განმეორებას და არ მოითხოვენ.⁴⁵⁷ უფრო დაწვრილებით, ამერიკის და საქართველოს სასამართლო პრაქტიკის შესახებ ქვემოთ ვისაუბრებ.

1.2.1.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა ცნობის გამოქვეყნებას და მოსაზრების წარდგენის პროცედურასთან დაკავშირებით

უპირველეს ყოვლისა განხილული იქნება ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მნიშვნელობას ეხება.

გამოსაყოფია, *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense Council Inc.* 435 U.S. 519 (1978)⁴⁵⁸ საქმე, სადაც უზენაესმა სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელეთა მოთხოვნა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის გარდა, დამატებითი ფორმალური პროცედურის (ზეპირი მოსმენის) გამოყენების შესახებ. საქმის მიხედვით, ატომური ენერჯის კომისიამ გამოსცა რეგულაცია, რომელიც ითვალისწინებდა გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის აუცილებლობას იმ შემთხვევებისათვის, როცა სააგენტო ატომური ენერჯის სადგურების ლიცენზირებას განახორციელებდა.⁴⁵⁹

სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს მხოლოდ აპა-თი გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურა უნდა გამოყენებინა, თუ ასევე დამატებითი ფორმალური პროცედურები (ზეპირი მოსმენა). უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ სააგენტომ უნდა გამოიყენოს მხოლოდ აპა-ს მიერ დადგენილი ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა და სასამართლოს არ შეუძლია დამატებითი ფორმალური პროცედურა (ზეპირი მოსმენა) დააწესოს, გარდა კონგრესის სტატუტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁴⁶⁰

უფრო მეტი, სასამართლოს განცხადებით, სააგენტოს შეუძლია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში თავად განსაზღვროს დამატებითი ფორმალური პროცედურის გამოყენების პირობები, მაგრამ სასამართლოს დამატებითი პროცედურის დაწესების უფლება არა აქვს.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1993, 53-55.

⁴⁵⁸ *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense Council Inc.* 435 U.S. 519 (1978)

⁴⁵⁹ K. Taylor, *the Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?*, *George Washington Law Review*, 53, November, 1984, 127,

⁴⁶⁰ J.F. Duffy, *Administrative Common Law in Judicial Review*, *Texas Law Review*, 77, November, 1998, 183.

⁴⁶¹ J.S. Lubbers, *A Guide To Administrative Rulemaking*, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 8, კოტოხინსკის შეხედულებით, მიუხედავად იმისა, რომ *Vermont Yankee*-მ წერტილი დაუსვა სააგენტოს ქმედების დამატებით პროცედურულ კონტროლს, მოსამართლეები მას მაინც იყენებენ და სააგენტოს საქმიანობას პროცედურულ ჭრილში ანალიზებენ. შესაბამისად, თუ ფორმალურად სასამართლოს არ შეუძლია სააგენტოს კონკრეტული პროცედურის გამოყენება დააკისროს, მას შეუძლია საქმე უკან დააბრუნოს და მოითხოვოს სააგენტოსგან წარმოადგინოს შესაბამისი ახსნა-განმარტება

მაშასადამე, ამერიკის უზენაესი სასამართლოს ზემოთ განხილული გადაწყვეტილებით მკაცრად განისაზღვრა, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების აპა-თი გათვალისწინებული პროცედურა სავალდებულოა, ხოლო ფორმალური პროცედურის გამოყენება სააგენტოს სურვილზეა დამოკიდებული.⁴⁶²

ამერიკის სასამართლო პრაქტიკისგან განსხვავებით, ⁴⁶³ ქართული სასამართლო ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევას ზოგიერთ შემთხვევაში, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის წინაპირობად არ მიიჩნევს.

საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის 29 მარტის 3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება. საქმის მიხედვით, მოსარჩელები მოითხოვდნენ „თბილისის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებათა შერწყმის პირველი ეტაპის განხორციელების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 14.05.01 წლის 190-ე ბრძანებულების, „ქ თბილისში და საქართველოს ქალაქების (რეგიონების) სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებათა რესტრუქტურისაციის და ოპტიმიზაციის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 03.05.02 წლის 138/თ და 14.08.02 წლის 228/თ ბრძანებების გაუქმებას, რადგან მიიჩნევდნენ, რომ ბრძანებები გამოცემული იყო ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის დადგენილი მოთხოვნების დარღვევით.⁴⁶⁴

უზენაესი სასამართლოს ადრეული პრაქტიკის შესაბამისად, სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელეთა მოთხოვნა და გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-

რატომ არ ეცნობათ დაინტერესებულ პირებს იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იყო განხილული, Ronald J. Krotoszynski, Jr., *"History Belongs to the Winners": The Bazelon- Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action*, *Administrative Law Review*, 58, Fall, 2006, 1012.

⁴⁶²J.S. Lubbers, *A Guide To Administrative Rulemaking*, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 8.

⁴⁶³ ამერიკაში არაფორმალური ნორმაშემოქმედების მიმართ გამოიყენება „დასაბუთებულობის და კაპრიზულობის“ (arbitrary and capricious) ტესტი, M.J. McGrath, *Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking*, *George Washington Law Review*, 54, May, 1986, 541, ამ ტესტის დროს მოწმდება რამდენად დასაბუთებულია ნორმაშემოქმედების ჩანაწერში მოცემული ფაქტობრივი დასკვნები; ასევე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიზანშეწონილება და დასაბუთებულობა; რამდენად ადეკვატურად არის სააგენტოს მიერ ჩამოყალიბებული ის გარემოებები, რომელსაც სააგენტოს დასკვნები ეფუძნება, J.S. Lubbers, *A Guide To Administrative Rulemaking*, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 425.

⁴⁶⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 10.10.2011).

სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით სზაკ-ში მოცემული დებულებები ნორმაშემოქმედებითი პროცესის „დამატებითი მოთხოვნაა“ და ის ვერ გახდება ნორმაშემოქმედების პროცედურის ისეთი დარღვევა, რომელიც გამოიწვევს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას. სასამართლოს შეხედულებით: „ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება არ ნიშნავს იმას, რომ პროექტს გაეცნობა ყველა დაინტერესებული პირი. პროექტის საჯარო განხილვა, გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტის პროექტზე წინადადებების წარდგენა არ ნიშნავს სავალდებულო წესით მათ გაზიარებას.“⁴⁶⁵

საკუთარი პოზიციის გასამყარებლად სასამართლომ მოიყვანა არგუმენტი, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დაბრკოლებას არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ან საზოგადოებრივი ექსპერტის დასკვნა და მით უმეტეს დაბრკოლება ვერ იქნება ფიზიკური პირის მიერ მიწოდებული უარყოფითი დასკვნა. შესაბამისად, სასამართლოს შეხედულებით, მოსაზრების წარუდგენლობა ვერ ჩაითვლება არსებით დარღვევად და არ გამოიწვევს აქტის გაბათილებას.⁴⁶⁶

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევაზე, როგორც „ზოგად“ და არა „არსებით“ ზიანზე მიუთითა სასამართლომ თავის 2007 წლის 11 ივლისის No ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილებაში.

საქმის მიხედვით, მოსარჩელები მოითხოვდნენ აჭარის ა/რ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს ქ. ბათუმის სოციალური დახმარების განყოფილების ლიკვიდაციის შესახებ აჭარის ა/რ მთავრობის 2006 წლის 6 ივნისის 52-ე დადგენილების და მის საფუძველზე გამოცემული სოციალური დახმარების განყოფილების უფროსის 2006 წლის 16 ივნისის მე-10 ბრძანების გაუქმებას, რომლის საფუძველზე ისინი სამსახურიდან გათავისუფლდნენ.⁴⁶⁷

უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ მართალია, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემისას დარღვეული იყო აქტების გამოცემის სზაკ-ით დადგენილი პროცედურული მოთხოვნები (ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა), მაგრამ

⁴⁶⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 10.10.2011).

⁴⁶⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 10.10.2011).

⁴⁶⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 11 ივლისის №ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 10.10.2011).

რადგან მოსარჩევეებს არ მისდგომიათ უშუალო ინდივიდუალური ზიანი, არ არსებობდა აქტების გაბათილების საფუძველი.⁴⁶⁸

განსაკუთრებით გამოსაყოფია გადაწყვეტილების ის ნაწილი, სადაც სასამართლო საუბრობს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების და გამოცემის სხაკით დადგენილი პროცედურის დაცვის მნიშვნელობაზე და ადგენს სამართლებრივ შედეგს, რაც პროცედურის დარღვევას შეიძლება მოჰყვეს. უზენაესი სასამართლოს შეხედულებით, „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საჭიროა საჯარო წესრიგის დაცვა, რასაც უზრუნველყოფს მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი შესაბამისი მოთხოვნების შესრულება, რაც, თავის მხრივ, წარმოადგენს მყარი და სტაბილური სამართლებრივი წესრიგისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უმნიშვნელოვანეს გარანტს, ხოლო ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვისათვის იდეალურ გარემოს ქმნის მყარი და სანდო სამართლებრივი წესრიგი. იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას არ იქნება დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნები, აღნიშნული, რასაკვირველია, ზოგად ზიანს აყენებს სამართლებრივ წესრიგს, თუმცა ზოგადი ზიანის მიყენება ვერ ჩაითვლება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებისათვის საკმარის პირობად და ამისათვის აუცილებელია უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანი.“⁴⁶⁹

მაშასადამე, უზენაესმა სასამართლომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების და გამოცემის პროცედურის დარღვევას ხაზი გაუსვა, მაგრამ, იგი „ზოგად ზიანად“ მიიჩნია და არასაკმარის პირობად ჩათვალა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებისათვის, რადგან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების და გამოცემის პროცედურის დარღვევას, სასამართლოს შეხედულებით, უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანი არ გამოუწვევია, მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მოსამსახურეები დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლდნენ.

წარმოდგენილი სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო ამერიკის უზენაესი სასამართლოსგან განსხვავებით ადმინისტრაციულ ნორმატიული აქტების გამოცემის პროცედურის დარღვევას ყოველთვის არ მიიჩნევს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის აუცილებელ წინაპირობად.

⁴⁶⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 11 ივლისის №ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁶⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 11 ივლისის №ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

12.1.2. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების ანალიზი ზეპირი მოსმენის პროცედურასთან დაკავშირებით

ზოგადად, რადგან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება კვაზი საკანონმდებლო საქმიანობაა, მის შესამოწმებლად სასამართლო კონტროლის მკაცრი ფორმა არ გამოიყენება. თუმცა ფაქტი, რომ კონგრესს სტატუტით შეუძლია დამატებითი ფორმალური პროცედურის გამოყენება დააკისროს სააგენტოს, სასამართლოებს უბიძგებს სააგენტოს ნორმაშემოქმედების შესამოწმებლად კონტროლის მკაცრი სტანდარტი გამოიყენონ.⁴⁷⁰ ამ სტანდარტს „ნივთიერი მტკიცებულების“ (substantial evidence) ტესტი ეწოდება, რომელსაც სასამართლოები ფორმალური პროცედურების შემოწმებისას იყენებენ.⁴⁷¹

ზეპირი მოსმენის პროცედურასთან დაკავშირებით თავდაპირველად განვიხილავთ ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებას.⁴⁷² *Londoner v Denver*,⁴⁷³ საქმის მიხედვით, დენვერის საჯარო სამსახურის საბჭოში ლონდონერის ქუჩაზე ქონების მფლობელთა უმრავლესობის პეტიციის საფუძველზე მოთხოვნილ იქნა ქვაფენილის დაგება. საბჭომ გადაწყვიტა, რომ ქვაფენილის დაგების ხარჯი თითოეული მესაკუთრის შემოსავლის შესაბამისად შეეფასებინა და მათ გადასახადის გადახდა დააკისრა. მესაკუთრეებს შესაძლებლობა მიეცათ წერილობითი შესაგებელი წარედგინათ, თუმცა ინდივიდუალური მოსმენის საშუალება არ ჰქონიათ.⁴⁷⁴

ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ „როცა შტატის კანონმდებელი თავად განსაზღვრის ნაცვლად სხვა დაქვემდებარებულ ორგანოს გადასცემს უფლებამოსილებას, დაადგინოს გადასახადის გადამხდელთა ვინაობა, სამართლიანი პროცედურების წარმართვის

⁴⁷⁰ Notes, *the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking*, Harvard Law Review, 87, February, 1974, 801.

⁴⁷¹ V.K. Burrows and Todd Garvey, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, Congressional Research Service, January 4, 2011, 10, available at: <http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>.

⁴⁷² საინტერესოა ამ თვალსაზრისით გერმანიის სასამართლო პრაქტიკა. ესენის მიწის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ 1977 წლის 1 ივნისის გადაწყვეტილებით ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს წინაშე დააყენა საკითხი ბათილი იყო თუ არა „ჩინონიკების“ მიერ მიღებული დადგენილება იმის გამო, რომ შესაბამისი პროფესიული კავშირების წამყვანი ორგანიზაციები მის მომზადებაში მონაწილეობას არ იღებდნენ. ქვედა ინსტანციის სასამართლოსაგან განსხვავებით, ფედერალურმა სასამართლომ მოცემულ კითხვაზე შემდეგი სახის პასუხი გასცა. ფედერალური სასამართლოს შეხედულებით, იმ ორგანოების მხრიდან ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის მიუღებლობა, რომლებსაც კანონის მიხედვით დადგენილების შემუშავებაში მონაწილეობა უნდა მიეღოთ, დადგენილების ბათილობის საფუძველია, ი. რიხტერ, გ.ფ. შუპერტ, *Судебная практика по административному праву*, М., 2000, გვ. 146-147.

⁴⁷³ *Londoner v Denver*, 210 U.S. 373, 28 S.Ct. 708, 52 L. Ed. 1103 (1908).

⁴⁷⁴ R.A. Cass, C.S. Diver, *Administrative law, Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987, გვ. 324.

პრინციპი მოითხოვს, რომ საქმის წარმოების რომელიმე ეტაპზე, სანამ გადასახადის ოდენობა საბოლოოდ განისაზღვრება, გადასახადის გადამხდელს მიეცეს შესაძლებლობა მოუსმინონ.⁴⁷⁵ მათ შორის მნიშვნელოვანია გადამხდელს მიენიჭოს უფლება თავისი მოთხოვნები შესაბამისი არგუმენტებით გაამყაროს.⁴⁷⁶

მაშასადამე, ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ *Londoner v Denver*-ის საქმეზე ხაზი გაუსვა ზეპირი მოსმენის გამართვის აუცილებლობას და მისი გამოუყენებლობა რეგულაციის ბათილობის საფუძველად მიიჩნია.

ანალოგიური გადაწყვეტილება მიიღო საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2007 წლის 31 მაისს №ბს-565-534 (კ-06) საქმეზე, რომლითაც მოთხოვნილი იქნა „ფოლკლორის კვლევის ცენტრის ლიკვიდაციის შესახებ,“ აჭარის ა/რ მთავრობის 2005 წლის 29 ნოემბრის დადგენილების ბათილად ცნობა. სასამართლომ თავდაპირველად ისაუბრა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მნიშვნელობაზე და აღნიშნა, რომ: „აღმასრულებელი ორგანოებისათვის სამართლებრივი ნორმების დამოუკიდებელი გამოცემის, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, რაც განაპირობებს ასეთი უფლებამოსილების რეალიზაციის პროცედურის ზედმიწევნით დაცვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.“⁴⁷⁷

შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ, რადგან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები დაირღვა. კერძოდ, ცნობა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ, ისევე როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი არ გამოქვეყნებულა, ასევე მოსარჩევეებს არ მისცემიათ შესაძლებლობა საკუთარი მოსაზრებები წარედგინათ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით (მოსაზრებები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ განხილულა), ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიღებული იყო შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების სახის უგულვებელყოფით, რაც სზაკ-ის

⁴⁷⁵ ხოლო, როცა სტატუტით გათვალისწინებულია მოქალაქეებთან კონსულტაცია და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად გამოცემული რეგულაციის კანონიერების შემოწმებისას სასამართლო დაადგენს, რომ მოქალაქეებთან კონსულტაციას ადგილი არ ჰქონია, იგი რეგულაციის სტატუტთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას მოითხოვს, D.J. Galligan, Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 487.

⁴⁷⁶ R.A. Cass, C.S. Diver, Administrative law, Cases and Materials, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987, გვ. 324.

⁴⁷⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

მე-60¹ მუხლის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას იწვევდა.⁴⁷⁸

გარდა ამისა, სასამართლომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა ზეპირ მოსმენაზე. საკასაციო ინსტანცია მართებულად დაეყრდნო სზაკ-ის ნორმებს, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დროს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელ ზეპირი მოსმენის გამართვას ითვალისწინებენ და აღნიშნა, რომ: „საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების მსგავსად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამართოს ზეპირი მოსმენა. ამ თვალსაზრისით საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში შემოტანილია ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ელემენტები. ზეპირი მოსმენის გამართვა იძლევა საზოგადოების აზრის გათვალისწინების საუკეთესო შესაძლებლობას.“⁴⁷⁹

განხილული გადაწყვეტილების შედეგად ნათელია, რომ საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ, არა მარტო ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა, არამედ განსაკუთრებით ზეპირი მოსმენის ჩაუტარებლობა ჩათვალა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის წინაპირობად. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნას საქართველოს უზენაესი სასამართლო ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა შემთხვევაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის, ისევე როგორც ზეპირი მოსმენის პროცედურის გამოყენებას, სავალდებულოდ არ მიიჩნევს.

1.2.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი და წერილობითი დასაბუთება

აპა-ს მიხედვით, სააგენტომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედების შემდეგ მიღებულ რეგულაციას თან უნდა დაურთოს რეგულაციის დასაბუთება, რომელიც ცნობილია, როგორც რეგულაციის „საფუძვლი და მიზანი.“⁴⁸⁰ აპა-ს აღნიშნული მოთხოვნა

⁴⁷⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁷⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁸⁰ Administrative Procedure Act (APA), § 553(c), ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ნორმაშემოქმედება მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია, რომლის დროს სააგენტო ვალდებულია უზრუნველყოს დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მათთვის წერილობითი დოკუმენტების წარდგენის უფლებამოსილების მინიჭების გზით. ამასთან, ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის განხილვის შემდეგ სააგენტოს მიერ მიღებული ნორმა უნდა შეიცავდეს ზუსტ, ზოგად დებულებას მისი მიღების მიზანზე და საფუძველზე. უცვლელია აღნიშნოთ, რომ ზემოთ წარმოდგენილი მოთხოვნები სავალდებულო პროცედურული

განმტკიცებულია ამერიკის უზენაესი სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილებით.

მაგალითად, *Roadway v USDA*, 514 F.2d 809 817 (D.C. Cir. 1975) საქმეზე სასამართლომ დაადგინა, რომ რეგულაციის „საფუძვლის და მიზნის“ ჩამოყალიბების მოთხოვნა არ წარმოადგენს ახსნა-განმარტების აბსტრაქტულ ვალდებულებას მიმართულს წარმოსახვითი პირებისაკენ. მისი დანიშნულებაა ნაწილობრივ მაინც გასცეს დასაბუთებული პასუხი მიღებულ მოსაზრებებს, მიმოიხილოს მნიშვნელოვანი პრობლემები და წარმოადგინოს პრობლემის გადაწყვეტის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება. რეგულაციის „საფუძვლის და მიზნის“ ჩამოყალიბება განუხრელად არის დაკავშირებული მოსაზრებების მიღებასთან.⁴⁸¹

ამასთან, რეგულაციის „საფუძვლის და მიზნის“ ჩამოყალიბების ვალდებულების გარდა, სასამართლოები სააგენტოებისგან ითხოვენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერის (შემდგომში ჩანაწერი),⁴⁸² წარმოებას, რომელშიც ასახულია რას ეფუძნება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება.⁴⁸³ აღსანიშნავია, რომ ჩანაწერში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების, როგორც ისტორიული, ისე საკანონმდებლო საფუძვლებია მოცემული. ისტორიულ საფუძველში იგულისხმება მასალები, რომლებსაც სააგენტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეყრდნობოდა... ისტორიულ საფუძველთან მიმართებით სასამართლოები ასევე მოითხოვენ, რომ სააგენტომ წარმოადგინოს პროცედურული ჩანაწერი... რომელშიც მოცემული იქნება დაინტერესებულ პირთა წერილობითი მოსაზრებები, სააგენტოს მიერ მოსაზრებებზე განხორციელებული რეაგირება, ზეპირი მოსმენის

საყრდენია ყველა სააგენტოსთვის და მათი უზუღვევებელყოფა არც ერთ მათგანს არ შეუძლია, D. Longley, J. Rhoda, *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1999, გვ. 237-238.

⁴⁸¹ M. Asimow and R.M. Levin, *State and Federal Administrative Law*, American Casebook Series, Thomson Reuters, 2009, 268-269.

⁴⁸² აპა არ ითვალისწინებს ჩანაწერს და არც მისი განმარტებაა ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით მოცემული. ჩანაწერი სათავეს სასამართლოს საქმიანობიდან იღებს. სასამართლოები მოითხოვენ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტომ სრულყოფილად შეისწავლოს გარემოებები და ფაქტებსა და მიღებულ გადაწყვეტილებას შორის რაციონალური კავშირი დაადგინოს, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 61-62, კროტიზინსკის შეხედულებით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერის, ისევე, როგორც რეგულაციის „საფუძვლის და მიზნის“ ჩამოყალიბების მოთხოვნა, არის არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დამატებითი პროცედურული ვალდებულება, რომელიც აპა-ს აღსრულებაზე არის გათვლილი, R.J. Krotoszynski, Jr., *“History Belongs to the Winners”: The Bazelon- Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action*, *Administrative Law Review*, 58, Fall, 2006, 1013.

⁴⁸³ 1960 წლიდან მოყოლებული სასამართლოები მიუთითებდნენ დოკუმენტზე, რომელსაც ისინი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერს უწოდებდნენ. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერი შეიცავდა ყველა წარდგენილ კომენტარს და სააგენტოს პასუხს კომენტარებზე. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერით სასამართლოები ადგენდნენ მოუსმინეს თუ არა სააგენტოებმა ყველა ჯგუფს და პასუხი გასცეს თუ არა აღნიშნული ჯგუფის მიერ წარდგენილ კომენტარებს, M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 48.

შედგები, თუ ასეთს ადგილი ჰქონდა და დასკვნები რომლებზეც სააგენტომ გადაწყვეტილება დააფუძნა.⁴⁸⁴

მაშასადამე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერს, როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების შემოწმების კრიტერიუმს,⁴⁸⁵ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.⁴⁸⁶ მეცნიერთა ნაწილის შეხედულებით, ჩანაწერი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფის საუკეთესო საშუალებაა. მეცნიერთა ეს ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ცნობის გამოქვეყნებას და მოსაზრების წარდგენას ხალხის მონაწილეობის პროცედურის გაუმჯობესება ყოველთვის არ მოჰყვება.⁴⁸⁷

შესაბამისად, ჩანაწერი, რომელშიც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის შედეგი უნდა აისახოს, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების კონტროლის ერთ-ერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს და სწორედ ჩანაწერში მოცემული მტკიცებულებები საფუძველზე უნდა შეამოწმოს სასამართლომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს არაფორმალური და ფორმალური პროცედურის გამოყენება.⁴⁸⁸ ამიტომ ამერიკაში სააგენტოს

⁴⁸⁴ A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 61-62.

⁴⁸⁵ სააგენტოს გადაწყვეტილების შემოწმებისას, სასამართლოები აფასებენ არსებობს თუ არა რაციონალური კავშირი სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში მიღებულ ინფორმაციასა და სააგენტოს საბოლოო გადაწყვეტილებას შორის. ამის დასადაგენად, სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერს იყენებენ, რომელშიც მოცემული უნდა იქნეს რის საფუძველზე მიიღო სააგენტომ გადაწყვეტილება. როცა, სააგენტოს გადაწყვეტილება იმ გარემოებებს ეფუძნება, რომელთა გადაწყვეტის უფლებამოსილება კონგრესს მისთვის არ მიუნიჭებია ანუ, როცა სააგენტო პრობლემის ძირითად ასპექტს არ ითვალისწინებს და იმგვარ ახსნა-განმარტებას წარმოადგენს, რომელიც მტკიცებულებებს არ შეესაბამება ან ახსნა-განმარტება იმდენად ბუნდოვანია, რომ არ შეიძლება მიხნეული იქნეს სააგენტოს საქმიანობის პროდუქტად, სასამართლო უფლებამოსილია გადაწყვეტილება გააუქმოს, S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire And Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 2006, გვ. 457-458.

⁴⁸⁶ მაშასადამე, ამერიკაში სასამართლო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი საფეხურია იმის შემოწმება რამდენად სრულყოფილად გამოიკვლია სააგენტომ შესაბამისი მასალები. ეს სასამართლოს მხრიდან იმ ფაქტობრივი გარემოებების გადახედვას გულისხმობს, რომლებსაც სააგენტო ეყრდნობოდა. თუმცა, სააგენტოს გადაწყვეტილების გაუქმება ფაქტობრივ გარემოებებთან მისი შეუსაბამობის გამო იშვიათია. ასეთ დროს სასამართლო კონტროლის ისეთი ფორმა გამოიყენება, რომელსაც “hard look” კონტროლს უწოდებენ. “hard look” დოქტრინის მიხედვით, სასამართლო სააგენტოს გადაწყვეტილებას იმ შემთხვევაში აუქმებს, თუ მიიჩნევს, რომ სააგენტოს დაწერილებით არ უმსჯელია იმ მნიშვნელოვანი მოსაზრებების ირგვლივ, რომლებიც შეთავაზებული პროექტის საწინააღმდეგოდ იქნა წარდგენილი. თუ, სააგენტო ვერ შეძლებს დაასაბუთოს რა საფუძველით უარყო საწინააღმდეგო მოსაზრებები ან ისეთ გადაწყვეტილებას გამოაქვეყნებს, რომელიც შესაბამისი გარემოებების კვლევას არ ასახავს, სასამართლო ასეთ ქმედებას ბათილად გამოაცხადებს, S.M. Benjamin, *Evaluating E-Rulemaking Public participation and Political Institutions*, *Duke law Journal*, 55, March 2006, გვ. 916- 917.

⁴⁸⁷ M.R. Harris, *Standing in the way of Judicial Review: Assertion of the Deliberative Process Privilege in APA Cases*, *Saint Louis University Law Journal*, Winter 2009, 53, გვ. 390.

⁴⁸⁸ იქვე გვ. 390.

მიერ არაფორმალური და ჰიბრიდული ნორმაშემოქმედების⁴⁸⁹ შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ სასამართლო კონტროლის სტანდარტი მკაცრდება.⁴⁹⁰

აღსანიშნავია, რომ სზაკ-ში პირდაპირი მითითება, რომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედების შედეგად გამოცემულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს თან ახლდეს აქტის გამოცემის „საფუძველი და მიზანი,“ არ არის ჩამოყალიბებული, მაგრამ სზაკ-ში მოცემულია ზოგადი დებულება, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს თან ერთვის წერილობითი დასაბუთება. სზაკ-ის თანახმად, წერილობით დასაბუთებაში მოცემული უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები. კერძოდ, სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით: „ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ იქნა გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს.“⁴⁹¹

სზაკ-ში ჩამოყალიბებული ეს დებულება ნაწილობრივ უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურის დაცვას, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს გამოიკვლიოს მტკიცებულებები და არგუმენტები და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება, თუმცა სზაკ-ის 53-ე მუხლი სრულად ვერ უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობას. ეს მუხლი მართალია, ადმინისტრაციული ორგანოებისგან წერილობითი დასაბუთებას მოითხოვს, მაგრამ არ აზუსტებს ამ მოთხოვნას ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში, მაშინ, როცა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე პირდაპირ საუბრობს და მიუთითებს, რომ აუცილებელია წერილობითი ფორმით გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს

⁴⁸⁹ იგულისხმება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს არაფორმალურ პროცედურებთან ერთად ფორმალური პროცედურების გამოყენება.

⁴⁹⁰ სასამართლო პრაქტიკამ ადმინისტრაციული ჩანაწერის, როგორც სასამართლო კონტროლის საფუძვლის როლი, განსაკუთრებულად გამოკვლია. ამასთან, თუ მოვიხმობთ უზენაესი სასამართლოს მიერ გამოყენებულ ტერმინოლოგიას სასამართლოებმა კონტროლი უნდა განახორციელონ „სავსე“ და არა „ცარიელ“ ჩანაწერზე. გარდა ამისა, სასამართლო გადაწყვეტილებები ნათელყოფენ, რომ სრულყოფილი ჩანაწერი შეიცავს ყველა სახის ინფორმაციას, რომელიც სააგენტოს მიერ იქნა გათვალისწინებული, მიუხედავად იმისა, რამდენად განამტკიცებს ან ეწინააღმდეგება ეს ინფორმაცია სააგენტოს პოზიციას. ეს აშკარად აუცილებელია ეფექტიანი სასამართლო კონტროლისათვის, რადგან ჩანაწერი, რომელიც შეიცავს მხოლოდ იმ მონაცემებს, რაც სააგენტოს გადაწყვეტილებას ამყარებს, ვერ იქნება სააგენტოს გადაწყვეტილების ობიექტურად შეფასების საფუძველი, D. J. Rohlf, *Avoiding the 'Bare Record': Safeguarding Meaningful Judicial Review of Federal Agency Actions*, Ohio Northern University Law Review, 2009, გვ. 581-582.

⁴⁹¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

ახლდეს წერილობითი დასაბუთება, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა.⁴⁹²

აქედან გამომდინარე, სზაკ-ის 53-ე მუხლში წარმოდგენილი წერილობითი დასაბუთების მოთხოვნა, როგორც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გარანტი, პირდაპირი სახით ვერ იქნება გამოყენებული, მაგრამ იგი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების შემოწმების საფუძველი შეიძლება გახდეს.

ამასთან, მართალია, სზაკ-ი ზოგადად მიუთითებს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტს უნდა ახლდეს დასაბუთება, მაგრამ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი ყველა სახის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტისთვის აუცილებლად მიიჩნევს განმარტებითი ბარათის არსებობას, რაც სზაკ-ით გათვალისწინებულ წერილობით დასაბუთებასთან ერთად განამტკიცებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნას.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პროექტს თან უნდა დაერთოს განმარტებითი ბარათი, რომელშიც აისახება ნორმატიული აქტის პროექტის მიღების მიზეზი, მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება (გამოცემა).⁴⁹³

სზაკ-ში და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემული დებულებების მიუხედავად, ამერიკის სასამართლოებისაგან განსხვავებით ქართული სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის გამოყენების კვლევისას წერილობით დასაბუთებას ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის განმარტებით ბარათს არ ეყრდნობიან, თუმცა, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლთან მიმართებაში გარკვეული თავისებურებები ახასიათებთ, რომლებზეც ქვემოთ შევჩერდებით.

1.2.3. საქართველოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული კონტროლის თავისებურებანი

აღსანიშნავია, რომ ამერიკისგან განსხვავებით საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლი ცალკეული თავისებურებით ხასიათდება, რაც განპირობებულია

⁴⁹² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

⁴⁹³ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ მე-17 მუხლი, მე-5 პუნქტი, 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით სზაკ-ში მოცემული დებულებით.

სზაკ-ის 103-ე მუხლი 1²-ლი პუნქტის თანახმად: „კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების მიმართ ვრცელდება საქართველოს კონსტიტუციით, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით, ამ კოდექსით და სხვა საკანონმდებლო, აგრეთვე მათ საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტებით გათვალისწინებული წესები.“⁴⁹⁴

ნორმის ამგვარმა ჩამოყალიბებამ განაპირობა პრაქტიკაში სხვადასხვა მიდგომა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საკითხთან დაკავშირებით, კერძოდ, ეს დებულება პრაქტიკაში პრობლემებს წარმოშობს, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოები ცდილობენ ამტკიცონ, რომ მათ მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემუშავებისას გამოყენებული უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით არა სზაკ-ით გათვალისწინებული ხალხის მონაწილეობის პროცედურები, არამედ სხვა სპეციალური აქტებით დადგენილი დებულებები.

ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოების გარდა, საქართველოს უზენაესი სასამართლოც სხვადასხვანაირად განმარტავს ზემოაღნიშნულ დებულებას. 2004 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებებში უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში სზაკ-ით გათვალისწინებული ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის გამოყენება სავალდებულო არ არის. მოგვიანებით, 2007 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებებში სასამართლო შეხედულებას ცვლის და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს სზაკ-ში მოცემული ნორმების გამოყენების აუცილებლობაზე საუბრობს.

მაგალითად, 2004 წლის 20 იანვარს მიღებულ №ბს-90-281-კ-03 გადაწყვეტილებაში, სასამართლომ აღნიშნა, რომ ქ. თბილისის საკრებულოს 2002 წლის 27 მარტის №2-1 გადაწყვეტილების გამოცემისას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესები გამოყენებული არ უნდა ყოფილიყო.⁴⁹⁵

მოცემული გადაწყვეტილებით სასამართლომ სზაკ-ის 103-ე მუხლი განმარტა და მიიჩნია, რომ, რადგან სზაკ-ის 103-ე მუხლის 1¹-ლი პუნქტით დაშვებულია სზაკ-ის ნორმებისაგან გადახვევა და სხვა წესის გამოყენების შესაძლებლობა,⁴⁹⁶ გამოყენებული უნდა ყოფილიყო არა

⁴⁹⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1² პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

⁴⁹⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 20 იანვარის №ბს-90-281-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁹⁶ იგულისხმება სზაკ-ის 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტი, რომლის თანახმად: „თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ

სზაკ-ით დადგენილი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, არამედ „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15, მე-17 მუხლები, რომლებიც საკრებულოში საკითხის განხილვის თავისებურებებს ადგენენ.⁴⁹⁷

ამ გადაწყვეტილებით აშკარაა, რომ სასამართლო უპირატესობას სპეციალურ კანონს ანიჭებს და ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით სზაკ-ის ნორმების სავალდებულო გამოყენებას გამორიცხავს.

ასეთივე მოსაზრება აქვს უზენაეს სასამართლოს 2004 წლის 29 მარტს მიღებულ №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილებაში, სადაც აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით შედგება საქართველოს კონსტიტუციის, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის, სზაკ-ის და სხვა საკანონმდებლო, აგრეთვე მათ საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტებისაგან და რადგან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც სპეციალურ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენს, არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის ბრძანებულების სავალდებულო წესით გამოქვეყნებას, საჯარო განხილვების მოწივობას, ამას არ ითვალისწინებს აგრეთვე „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტის საფუძველზე გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 17 მაისის 326-ე ბრძანებულება „აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმატიული აქტების მომზადების, გამოცემის, გამოქვეყნების და მოქმედების შესახებ“, სასამართლოს შეხედულებით, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით სზაკ-ით დადგენილი წესების გამოყენება აუცილებელი არ არის.⁴⁹⁸

განსხვავებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შეხედულება 2007 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებებში. სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას სზაკ-ით დადგენილი პროცედურის დაცვა სავალდებულოა.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები,“ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

⁴⁹⁷ შესაბამისად, სასამართლომ არგუმენტი, რომ გასაჩივრებული აქტი მიღებული იყო საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესების დარღვევით, რაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის 1 ნაწილის თანახმად აქტის ბათილად ცნობის საფუძველი იყო, არ გაიზიარა, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 20 იანვარის №ბს-90-281-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁹⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

2007 წლის 31 მაისს მიღებულ №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილებაში, რომელიც ეხებოდა ფოლკლორის კვლევითი ცენტრის ლიკვიდაციის შესახებ აჭარის ა/რ მთავრობის 2005 წლის 29 ნოემბრის დადგენილების ბათილად გამოცხადებას, სასამართლომ აღნიშნა, რომ კანონმდებლობაში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით იგულისხმება, არა მხოლოდ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, არამედ საქართველოს კონსტიტუცია, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სხვა საკანონმდებლო, აგრეთვე მათ საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტები, რაც იმას ნიშნავს, რომ აჭარის ა/რ მთავრობის მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემუშავებისას „აჭარის ა/რ ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონთან ერთად გამოყენებული უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით სზაკ-ის მოთხოვნები.⁴⁹⁹

შესაბამისად, სასამართლოს შეხედულებით, მოსარჩელის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლის არგუმენტი, რომ „აჭარის ა/რ ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი დაწერილებით აწესრიგებდა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებულ პროცედურებს და აქედან გამომდინარე სზაკ-ის ნორმების გამოყენების აუცილებლობა არ არსებობდა, სასამართლომ არ გაიზიარა და განაცხადა, რომ „აჭარის ა/რ ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონით აჭარის ა/რ ნორმაშემოქმედებითი პროცესის ცალკეული საკითხების მოწესრიგება არ გამორიცხავს აჭარის ა/რ რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ორგანოების, მათ შორის, აჭარის ა/რ მთავრობის მიერ სზაკ-ით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი პროცედურების დაცვის საჭიროებას.⁵⁰⁰

უფრო მეტი სასამართლომ აღნიშნა, რომ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემული დებულების მიხედვით კოლექტიურ ორგანოში, რომელსაც წარმოადგენს მთავრობა, გადაწყვეტილების მიღების სპეციფიკა განაპირობებს რეგლამენტით დამატებით წესების შემოღებას, რაც სასამართლოს აზრით, ასევე არ გამორიცხავს სზაკ-ის ნორმების დაცვის საჭიროებას.⁵⁰¹

მაშასადამე, გადაწყვეტილებით სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას

⁴⁹⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁵⁰⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁵⁰¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

გამოყენებული უნდა იქნეს, არა მხოლოდ ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის მომწესრიგებელი სპეციალური აქტი, არამედ სზაკ-ის ნორმები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით.

ამგვარი პოზიცია გაიზიარა უზენაესმა სასამართლომ 2007 წლის 22 მარტს მიღებულ №ბს-772-359 (2კ-05) გადაწყვეტილებაში, სადაც მიუთითა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმება უნდა მოხდეს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის, „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის და სზაკ-ის საფუძველზე. ამასთან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი და „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოთა ნორმატიული აქტების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის ზოგად წესებს, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებული სზაკ-ის დებულებანი ავსებენ აღნიშნულ მოთხოვნებს და მათი დაცვა მითითებული ნორმატიული აქტების გამოცემის შემთხვევაში სავალდებულოა.“⁵⁰²

გადაწყვეტილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქართული სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში სზაკ-ით დადგენილ არაფორმალურ და ფორმალურ პროცედურებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ზოგჯერ „დამატებით“, ზოგჯერ კი „აუცილებელ“ მოთხოვნას უწოდებს და საკითხთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი პოზიცია არ გააჩნია, რაც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ჩართულობას არაეფექტიანს ხდის. თუმცა, რამდენად შედეგიანია არაფორმალური და ფორმალური პროცედურების სასამართლო კონტროლი, ეს ქვემოთ იქნება განხილული.

2. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალური და არაფორმალური პროცედურების სასამართლო კონტროლის მნიშვნელობა

აღსანიშნავია, რომ ამერიკულმა ადმინისტრაციულმა სამართალმა ფედერალური სასამართლოები პოლიტიკური დავის გადაწყვეტის პროცესში ჩართო⁵⁰³ და მათ უფლებამოსილება მიანიჭა ზედამხედველობა

⁵⁰² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 22 მარტის №ბს-772-359 (2კ-05) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით, მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁵⁰³ აპა-დან გამომდინარე, ამერიკაში სტატუტის ინტერპრეტაციის ორი მიდგომა იქნა შემუშავებული. პირველის მიხედვით, როცა სტატუტით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილება სააგენტოს აქვს მინიჭებული, სასამართლოებმა ყურადღება უნდა გაამახვილონ სტატუტის სააგენტოსეულ ინტერპრეტაციაზე. მეორე შეხედულების თანახმად, სტატუტის ინტერპრეტაცია სამართლებრივი საკითხია და მასზე პასუხის გაცემა სასამართლოების ვალდებულებაა, M. Shapiro, Who Guards the

გაუწიონ პროცედურებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებისათვის არის შემუშავებული.⁵⁰⁴

ასეთივე მიდგომა გაიზიარეს ქართველმა კანონმდებლებმა და ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სასამართლო კონტროლი საკანონმდებლო წესით დაადგინეს.

თუმცა მეცნიერებს შორის არის დავა რამდენად მიზანშეწონილია სასამართლოს მხრიდან ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმაშემოქმედების კონტროლი და ხომ არ იწვევს იგი სასამართლოს ჩარევას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ საკითხზე დაწვრილებით ქვემოთ შევჩერდებით.

2.1. პროცედურული სასამართლო კონტროლის უარყოფითი მხარეები

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის სასამართლო კონტროლი დადებით შედეგს ვერ გამოიღებს. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე მკაცრი სასამართლო კონტროლის დაწესების მოწინააღმდეგე მკვლევართა შეხედულებით, მკაცრი სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გაუფასურებას გამოიწვევს.⁵⁰⁵

გარდა ამისა, გაძლიერებული სასამართლო კონტროლის მოწინააღმდეგე მეცნიერები აცხადებენ, რომ მკაცრი კონტროლის პირობებში სააგენტოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში სიფრთხილის გამოჩენას შეეცდებიან,⁵⁰⁶ რათა მათ მიერ მიღებული

Guardians? Judicial Control of Administration, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 122.

⁵⁰⁴ L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, Columbia Journal of European law, 2, 1996, Spring/Summer გვ. 611, ამერიკისაგან განსხვავებით, გერმანიაში რეგულაციური პოლიტიკის კონტროლი პარტიათა კოალიციას ეკისრება, რომელიც მთავრობას მხარს უჭერს. ასეთი მიდგომა არ გამოიყენება ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ხელისუფლების დანაწილების ამერიკული სისტემა და „შეკავებისა და გაწონასწორების“ მექანიზმი საკანონმდებლო პროცესსა და საკანონმდებლო იმპლემენტაციას შორის მჭიდრო კავშირს გამოიცხადებს... აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის შინაარსობრივ და პროცედურულ შეზღუდვას ამერიკაში კონგრესი ადგენს, T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Review of Rulemaking*, Public law, winter, 1999, გვ. 742.

⁵⁰⁵ K.A. Watts, *Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review*, Yale Law Journal, October, 2009, გვ. 29-30.

⁵⁰⁶ არსებობს საფრთხე, რომ სასამართლო კონტროლის მკაცრი სტანდარტის გამოყენება გამოიწვევს სასამართლოს შეუზღუდავ ჩარევას სააგენტოს ანალიტიკურ ფუნქციებში. საქმის უკან დაბრუნება იმ მოტივით, რომ სააგენტოს პასუხი არ გაუცია მოსაზრებებისთვის, სასამართლოსთვის მარტივ გზას წარმოადგენს, რადგან როცა საქმეს უკან აბრუნებს, სასამართლო აცხადებს, რომ სააგენტოს საქმიანობა იყო არასრულყოფილი და არა მცდარი ან მიზანშეუწონელი. ამ დროს სასამართლო სააგენტოს ანალიზს უბრალოდ არასრულყოფილად თვლის...სააგენტოსათვის პერკუულესის ფუნქციის დაკისრება და მოთხოვნა, რომ აწარმოოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი და პრეამბულა, რომელიც სასამართლო კონტროლს

როგორც მაკ გერტი აღნიშნავს: „სააგენტოები დიდ დროს უთმობენ სასამართლოს წინაშე წარსადგენი დოკუმენტაციის შედგენას და ხალხის კომენტარებზე რეაგირებას. ⁵⁰⁸ ეს კი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობას აფერხებს.⁵⁰⁹

აქედან გამომდინარე, მკაცრი სასამართლო კონტროლის მოწინააღმდეგე მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ სააგენტოები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დამოუკიდებლობა უნდა იყვნენ. მათ ყურადღება უნდა გაამახვილონ მეცნიერულ ექსპერტიზაზე და არა პოლიტიკურ ანალიზზე. ბრეიერი მიუთითებს, რომ: „დეპოლიტიზირებული რეგულაციური პროცესი უკეთეს შედეგს გამოიღებს, გაზრდის ნდობას და შესაბამისად...სახოგადოების მხრიდან მოწონებას დაიმსახურებს.⁵¹⁰

აღსანიშნავია, რომ მეცნიერთა ამ ნაწილის მოსაზრებას იზიარებს ლორიაც, რომელიც მიუთითებს, რომ: „ნორმატიული აქტის გასაჩივრება

დაექვემდებარება, სააგენტოებს აიძულებს თავი აარიდონ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას, T.O. McGarity, Some Thoughts on “Deossifying” the Rulemaking Process, *Duke Law Journal*, 41, June, 1992, 1401.

⁵⁰⁷ ამერიკაში სააგენტოებს და სასამართლოს შორის დაბალანსებული ურთიერთობის მიღწევა ადმინისტრაციული სამართლის ფუნდამენტური პრინციპია. ეს პრინციპი გამომდინარეობს ორი უმნიშვნელოვანესი ქვეპრინციპიდან. პირველი, რომელსაც „მორგანის წესს“ უწოდებენ, ითვალისწინებს, რომ სასამართლოებმა სააგენტოს საქმიანობა სააგენტოს მიერ ჩამოყალიბებულ მიზეზებზე დაყრდნობით შეამოწმონ და გადაწყვეტილების მიმღებს „სინამდვილეში“ რისი მიღწევა სურდა არ გამოიკვლიონ. მეორე პრინციპი, რომელიც ასევე დაცული უნდა იქნეს სააგენტოს და სასამართლოს შორის ურთიერთობის დაბალანსებისათვის, სასამართლოს მხრიდან იმის აღიარებას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული პოლიტიკის შემუშავება სააგენტოს უფლებამოსილებაა, E.D. Elliot, *Re-inventing Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 41, 1991-1992, გვ. 1490-1491.

⁵⁰⁸ C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, *University of Illinois Law Review* 2002, გვ. 1126.

⁵⁰⁹ აღსანიშნავია, რომ ამერიკისაგან განსხვავებით, გერმანიაში სასამართლოები მოწოდებული არიან დაიცვან ინდივიდუალური უფლებები და არა პროცედურა ან მონაწილეობითი ფასეულობები, A.G. Jena, *Administrative Law within the Legal System and in Relation to Practice*, გვ. 1-16, <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011). შესაბამისად, გერმანიაში ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები და ბიუროკრატები, რომლებზეც საკანონმდებლო უფლებამოსილება არის დელეგირებული, ხალხის ინტერესების ლეგიტიმურ ინტერპრეტატორებად არიან მიჩნეულები... აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოსთან ურთიერთობას მოქალაქეები პოლიტიკური პარტიების მეშვეობით აწარმოებენ და არა ისეთი შუამავალი ორგანოების ან კერძო ასოციაციების და საჯარო ინტერესთა ჯგუფების დახმარებით, როგორებიც ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედებენ. თავის მხრივ, პარტიები პასუხისმგებლები არიან პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაზე. აღმასრულებლების არჩევა ხდება საკანონმდებლო უმრავლესობის მიერ, რომელიც ზედამხედველობს ბიუროკრატის მიერ კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესს. ასეთ სქემაში გარე ძალებისათვის სამართლის აღსრულების ფუნქციის მინიჭება დემოკრატიულ ნებას დაბლოკავს, L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, *Columbia Journal of European law*, 2, 1996, Spring/Summer გვ. 599-602.

⁵¹⁰ K.A. Watts, *Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review*, *Yale Law Journal*, October, 2009, გვ. 29-30.

ადმინისტრაციულ ორგანოში ან მით უფრო სასამართლოში დაუშვებელი უნდა იყოს, ვინაიდან იგი ინდივიდუალურ საკითხს არ წყვეტს.⁵¹¹ თუკი პირს არ აწყობს ესა თუ ის ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, მან უნდა გაასაჩივროს არა ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არამედ ის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ამ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე იქნა მიღებული.⁵¹²

უფრო მეტი, ქართულ მეცნიერთა შეხედულებით: „ვინაიდან ნორმა შემოქმედებითი პროცესი მნიშვნელოვანწილად არის განპირობებული პოლიტიკური ასპექტებით, ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით სასამართლო დავებში მხარეთა არგუმენტაციაში ჩვეულებრივ მიზანშეწონილობის მოტივები ჭარბობს, რაც ნორმა შემოქმედის და არა სასამართლოს კომპეტენციას შეადგენს. სასამართლო მოწოდებულია გადაწყვიტოს დავის მხოლოდ და მხოლოდ სამართლებრივი ასპექტები და თავი უნდა შეიკავოს სოციალურ-პოლიტიკური ან ეკონომიკური მიზანშეწონილობის საკითხების განხილვისაგან, მით უფრო, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება თავისთავად მიზანშეწონილია, ვინაიდან მიზანშეწონილობის ასპექტი, რაციონალური კანონმდებლობის პირობებში უკავშირდება კანონიერებას.“⁵¹³

ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების სასამართლო კონტროლის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, მეცნიერთა ნაწილი მას აუცილებელ საჭიროებად მიიჩნევს. ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების სასამართლო კონტროლი აუცილებელია ასევე ქართული კანონმდებლობით. მართალია, საქართველოში

⁵¹¹ ასეთივე შეხედულება არსებობს ინგლისშიც, სადაც ინგლისური სასამართლოები ადმინისტრაციულ ნორმა შემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის მოთხოვნის უფლებას მოქალაქეთა გაერთიანებებს და ჯგუფებს იმ შემთხვევაში ანიჭებენ, როცა პირებს, რომლებსაც ეს გაერთიანებები წარმოადგენდნენ განცხადების ძირითად საკითხთან მიმართებაში დასაბუთებული ინტერესი აქვთ... გერმანიის მსგავსად ინგლისში ფეხი ვერ მოიკიდა ადმინისტრაციული ნორმა შემოქმედების კონტროლის ამერიკულმა მოდელმა, რადგან ინგლისელებს მიაჩნიათ, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება თავად მთავრობას აქვს და მას სასამართლო ვერ შეამოწმებს, რადგან ეს ადმინისტრაციული ხელისუფლების საქმიანობაში ჩარევა იქნება, P.P. Craig, Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990, გვ. 182-184.

⁵¹² უფრო მეტი, ლორიას შეხედულებით: „ნორმატიული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება, მისი გაუქმება, შეჩერება, შეცვლა და სხვა ზემდგომი ორგანოს კომპეტენციაა... რასაც საკითხის ადმინისტრაციულ-პროცესუალური განხილვა არ ესაჭიროება. ადმინისტრაციული პროცესი დაკავშირებულია ინდივიდუალური პირის მოქმედებასთან თავისი უფლებების და მოვალეობების სამართლებრივი განსაზღვრის მიზნით, ხოლო ნორმატიული აქტები მიიღება ქვეყანაში მართლწესრიგის დასაცავად, სამართლებრივი სისტემების შესაქმნელად, რომელიც ქმნის ბაზას ადამიანის უფლებათა დასაცავად და სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილების გასახორციელებლად, ვ. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, მერიდიანი, 2002, გვ. 281-282.

⁵¹³ მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 281-282.

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის დაუცველობა, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უპირობო გაუქმების საფუძველი არ არის, თუმცა ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმებას ადგენს და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის როგორც ბათილობას, ისე მის ძალადაკარგულად გამოცხადებას ითვალისწინებს.⁵¹⁴

2.2. პროცედურული სასამართლო კონტროლის დადებითი მხარეები

უმეტეს შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღების წესს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან ის არსებით ზეგავლენას ახდენს თვით ადმინისტრაციული აქტის შინაარსზე. ამასთან, არსებობს საფრთხე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაარღვიოს მოქალაქის კანონით დაცული უფლებები და თავისუფლებები.⁵¹⁵

შესაბამისად, მეცნიერთა ნაწილი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის სასამართლო კონტროლს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს. მაგალითად, როუზ-ეკერმანი სრულად არ იზიარებს მოსაზრებას, რომ ამერიკული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მოდელი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედების პროცესში სასამართლოს განუზომელი ჩარევის შედეგად გაუფასურებას განიცდის.⁵¹⁶ ის აცხადებს, რომ

⁵¹⁴ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრეს ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 22-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1999 წლის 23 ივლისი, №39(46), 06.08.199, 190-ე მუხლი. ამასთან, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი კანონს ეწინააღმდეგება და ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას, სასამართლო სარჩელთან დაკავშირებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 32-ე მუხლი, პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1999 წლის 23 ივლისი, №39(46), 06.08.199, 190-ე მუხლი.

⁵¹⁵ მაგალითად, *Small Refiner Lead Phase-Down Task Force v. EPA, 705 F 2d 506 (D.C. Circuit 1983)* საქმეზე სასამართლომ დაადგინა რატომ არის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობა შედეგიანი. კერძოდ, ხალხის დიდი ნაწილისათვის კომენტარის გაკეთების შესაძლებლობის მინიჭება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარისხის გაუმჯობესებას და სამართლიანობის დაცვას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურა სასამართლოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლის უკეთეს შესაძლებლობას ანიჭებს, რადგან წარდგენილი მოსაზრებები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით წარმოებულ ჩანაწერში აისახება, რომელსაც სასამართლო ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების შესაფასებლად იყენებს, R.A. Cass, C.S. Diver, *Administrative law, Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987, გვ. 324.

⁵¹⁶ L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, *Columbia Journal of European law*, 2, 1996, Spring/Summer გვ. 594.

ადმინისტრაციული ნორმების შემუშავების პროცესში ხალხის დიდი ნაწილის მონაწილეობა და სასამართლოს ძალით მათი შესრულების უზრუნველყოფა, ადმინისტრაციული სააგენტოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების კონტროლის საუკეთესო საშუალება და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის გზაა.⁵¹⁷

სასამართლო კონტროლი სააგენტოებს ავალდებულებს გულისყურით მოეკიდონ რეგულაციის შემუშავების პროცესს და მიკერძოებას თავი აარიდონ. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ სასამართლო კონტროლს შეუძლია სრულად აღმოფხვრას გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებული ტენდენციურობა, ის მხოლოდ გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა არაობიექტურობას ამცირებს.⁵¹⁸

სასამართლო კონტროლის სათანადო სახით გამოყენებაში ⁵¹⁹ იგულისხმება გავლენა, რაც სასამართლოს შეიძლება ადმინისტრაციული სააგენტოების საქმიანობაზე ჰქონდეს. სასამართლოს გავლენა შეიძლება გამოიხატოს სააგენტოების მიერ საკანონმდებლო მანდატების ხედმიწვევით შესრულების მოთხოვნაში, სააგენტოს ადმინისტრაციული

⁵¹⁷ როუზ-ეკერმანი აკრიტიკებს გერმანულ სისტემას, რადგან იგი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გადამეტებულ საპარალამენტო კონტროლს ეფუძნება... გერმანიაში სასამართლო კონტროლი ძირითადად მხოლოდ ინდივიდუალური უფლებების დარღვევაზეა ფოკუსირებული და ადმინისტრაციული პროცედურის კანონიერების დადგენას არ ეხება. გერმანული საჯარო სამართალი მხოლოდ კონკრეტულ პირს აძლევს შესაძლებლობას ინდივიდუალური უფლების დარღვევა გაასაჩივროს. შესაბამისად, ქმედების გადასინჯვისას სასამართლო მხოლოდ ამ ქმედების შეფასებით არის შეზღუდული. აღნიშნული პოზიცია ემყარება მიდგომას, რომ სასამართლოსთვის პროცედურული დარღვევის კონტროლის შესაძლებლობის მინიჭება, „წმინდა პოლიტიკურ საკითხებში“ სასამართლოს ჩარევის რისკს გაზრდის... როუზ-ეკერმანი მიიჩნევს, რომ გერმანიაში სახელმწიფო მმართველობის დემოკრატიულობის დეფიციტი არსებობს, რადგან საზოგადოება სახელმწიფო მმართველობაში არ მონაწილეობს და ადმინისტრაციული პროცედურა ბიუროკრატის კონტროლის ქვეშ არის მოქცეული, L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public Law in Germany and the United States*, *Columbia Journal of European Law*, 2, 1996, Spring/Summer გვ. 594-596

⁵¹⁸ M. Seidenfeld, *Cognitive Loafing, Social Conformity, and Judicial Review of Agency Rulemaking*, *Cornell Law Review*, 87, 2002, გვ. 547-548.

⁵¹⁹ მკაცრი სასამართლო კონტროლის მიხედვით, სააგენტომ უნდა აჩვენოს, რომ პასუხი გასცა ყველა მოსაზრებას, შეამოწმა ყველა შესაბამისი ფაქტობრივი გარემოება, გაითვალისწინა მნიშვნელოვანი ალტერნატივები. განხილვის და ახსნა-განმარტების ეს მოთხოვნა არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს დოკუმენტური სახის მოსმენას ამკვიდრებს და იგი, ისევე როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დოკუმენტური ჩანაწერი, სასამართლო კონტროლის საფუძველი ხდება, P.M. Garry, *Judicial Review and the "Hard Look" Doctrine*, *Nevada Law Journal*, 7, fall, 2006, 156, ამასთან, ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ მკაცრი სასამართლო კონტროლი სინამდვილეში არ არის სასამართლო კონტროლის მკაცრი ფორმა. ის მიმართულია იმისკენ, ნორმაშემოქმედების პროცესი გახადოს ღია და დასაბუთებული, Note, *Regulatory Analyses and Judicial Review of Informal Rulemaking*, *Yale Law Journal*, 91, March, 1982, 745, პიერსი აცხადებს, რომ მკაცრი კონტროლი არ არის არაპროგნოზირებადი და არ ართმევს სააგენტოებს კონგრესის მიერ დადგენილ მოქმედების თავისუფლებას, R.J. Pierce, Jr., *Waiting for Vermont Yankee III, IV, and V? A Response to Beermann and Lawson*, *George Washington Law Review*, 75, June, 2007, 905-906.

ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებაში, ინტერესთა ფართო ჯგუფების მიმართ სააგენტოს ანგარიშვალდებულების გაძლიერებაში.⁵²⁰

ადმინისტრაციული სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტოლი, მისი სათანადო ფორმით გამოყენების შემთხვევაში, მმართველობის გაუმჯობესებას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, თანამდებობის პირები, რომლებმაც იცინან, რომ მათი საქმიანობა გახდება სასამართლო განხილვის საგანი, შეეცდებიან შეიმუშაონ სამართლიანი, დასაბუთებული და მისაღები გადაწყვეტილებები.⁵²¹

სწორედ ამიტომ მკვლევართა ნაწილი მართებულად მიიჩნევს, რომ პროცედურის დაცვა სწორი გადაწყვეტილების მიღების საწინდარია. „ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისათვის პროცესუალური წესების დადგენა და შესრულება სამართლიანობის უზრუნველყოფის მთავარი საშუალებაა.“⁵²²

აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების მოწინააღმდეგე მეცნიერთა არგუმენტი, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი არც თუ სშირია, რაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლს არაეფექტიანს ხდის, საფუძველს მოკლებულია, რადგან სწორედ სასამართლო კონტროლის არსებობა აიძულებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს იყვნენ უფრო ფრთხილები და მიიღონ ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც სასამართლო განხილვის საგანი არ გახდება.⁵²³

საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურაზე გაძლიერებული სასამართლო კონტროლის დაწესება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მხოლოდ საკანონმდებლო ზედამხედველობა არ არის ეფექტიანი მექანიზმი ადმინისტრაციის გასაკონტროლებლად.

აქედან გამომდინარე, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კუთხით შემოწმების გარდა, აუცილებელია გამკაცრდეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალურ და ფორმალურ პროცედურებზე სასამართლო კონტროლი.

⁵²⁰ C. Coglianesi, *Empirical Analysis and Administrative Law*, University of Illinois Law Review 2002, გვ. 1125.

⁵²¹ იქვე, გვ. 1125.

⁵²² პროცედურული საკითხები არ არის მეორეხარისხოვანი. სულ უფრო მზარდი საჯარო ძალაუფლების პირობებში პროცედურული სამართლიანობის დაცვა ამ ძალაუფლებას საზოგადოებისათვის მისაღებს გახდის. პროცედურული სამართლიანობა და წესრიგი თავისუფლების არსებითი ელემენტებია. *Mcnabb v. United States* საქმეზე უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მითითებულია, რომ თავისუფლების ისტორია ძირითადად არის პროცედურული გარანტიების ისტორია,“ იხ. მ. კოპაღეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 217.

⁵²³ C. Coglianesi, *Empirical Analysis and Administrative Law*, University of Illinois Law Review 2002, გვ. 1125.

ამასთან, სზაკ-ით დადგენილი იქნეს, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში კოდექსით გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის უპირობო საფუძველი გახდება.

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის გასაძლიერებლად, აუცილებელია სასამართლოები შესაბამისი პროცედურების განხორციელებისას დაეყრდნონ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებას.

დასკვნა

საქართველოს საკანონმდებლო და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზმა და ჩატარებულმა სამეცნიერო კვლევამ აჩვენა, რომ ამერიკისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა სრულყოფილად არ აწესრიგებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა პროცედურას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დასკვნის სახით შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ შემდეგი რეკომენდაციები:

- დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლის ისეთი მექანიზმი, როგორცაა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა, შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით უნდა იყოს გამტკიცებული;
- აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურას ყველა ადმინისტრაციული ორგანო არ მიმართავს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სზაკ-ი კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების და შესაბამისად, კოლეგიური ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურის გამოყენებას ადგენს. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია მოქმედი კანონმდებლობა მოწესრიგდეს იმგვარად, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებული გახდნენ უზრუნველყონ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა;
- საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთი პროცედურის გამოყენებას, როგორცაა მოლაპარაკების წარმოება, ასევე მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენა. გარდა, ამისა, კანონი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური

პროცედურების მკაცრ სასამართლო კონტროლს. შესაბამისად, აუცილებელია ამ საკითხების კანონმდებლობით მოწესრიგება და მისი იმპლემენტაციის მიზნით საჭირო ღონისძიებების გატარება სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან;

- ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, რომ სზაკ-ში ცალკე სპეციალური თავი დაეთმოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების დეტალური პრეცედურის განსაზღვრასა და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის თავისებურებებს;
- სზაკის ზემოთ შემოთავაზებული რეგულაცია გაერცხლდეს, არა მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს, არამედ ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე;
- კანონმდებლობით უნდა მოწესრიგდეს ასევე საკითხი, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებასთან ერთად გამოქვეყნდეს ცნობის დანართიც, სადაც მოცემული იქნება ინფორმაცია იმ წყაროების და მეთოდოლოგიის შესახებ, რომელიც ადმინისტრაციულმა ორგანომ პროექტის შემუშავებისას გამოიყენა;
- ნორმატიულად უნდა მოწესრიგდეს ისეთი დეტალური პროცედურები, როგორცაა, თუ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი დიდი მოცულობისაა და კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია საკუთარი ვებგვერდი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელების და მოკლე შინაარსის გამოქვეყნებასთან ერთად, ცნობაში მიეთითოს, რომ ნებისმიერ პირს მიეცემა შესაძლებლობა გაეცნოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტს ადმინისტრაციულ ორგანოში;
- ნორმატიულად უნდა მოწესრიგდეს ვალდებულება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განმარტოს მოსაზრების წარდგენის პროცედურის შედეგად მიღებული მნიშვნელოვანი მოსაზრებების გაუთვალისწინებლობის მიზეზები და აღნიშნული ჩამოაყალიბოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებაში;
- აუცილებელია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ეფექტიანი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მიღებული იქნეს ელექტრონული მმართველობის შესახებ სპეციალური კანონი, რომელიც ზოგად სამართლებრივ ბაზას შექმნის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების გასაძლიერებლად;

- ცნობის ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნების პროცედურის გარდა, სზაკ-ით უნდა მოწესრიგდეს საკითხი დაინტერესებული პირების მხრიდან მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურის თაობაზე;
- ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობით უნდა მოწესრიგდეს და უნდა შეიქმნას ცენტრალიზებული ელექტრონული სისტემა, რომელზეც ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოს ექნება წვდომა და შეძლებს განათავსოს ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ, ასევე ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით განხორციელებული კვლევის შედეგები;
- ნორმატიულად უნდა მოწესრიგდეს საკითხი იმის შესახებ, რომ ცენტრალიზებულ ელექტრონულ სისტემაში განთავსებულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე ყველა დაინტერესებულ პირს მიეცეს შესაძლებლობა წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება და შენიშვნა;
- ნორმატიული მოწესრიგების გარდა, საჭიროა გატარდეს მნიშვნელოვანი პრაქტიკული ღონისძიებები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ცენტრალიზებული ელექტრონული სისტემა აღიჭურვოს ყველა შესაძლო ელექტრონული საშუალებით, რომელიც უზრუნველყოფს წარდგენილი მოსაზრებების იდენტიფიცირებას და მოსაზრებებზე ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი პირების დაშვებას მათი შემდგომი გადამუშავების მიზნით;
- ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებაზე სრულად გადასვლამდე, ხალხისათვის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე წვდომის უზრუნველსაყოფად, შენარჩუნებული უნდა იქნეს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების დოკუმენტური ფორმით წარდგენის პროცედურა;
- სზაკ-ის გარდა, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმალური პროცედურის (ზეპირი მოსმენა, მოლაპარაკება) საჭიროება ნორმატიულად უნდა მოწესრიგდეს მმართველობის ამა თუ იმ სფეროში მოქმედი სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით. მაგალითად, მათ შორის, სამშენებლო და გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში;
- საკანონმდებლო წესით უნდა მოწესრიგდეს საკითხი, თუ რომელი ფორმალური პროცედურა იქნება ხელსაყრელი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უკეთ გადაწყვეტისათვის (ზეპირი მოსმენა, მოლაპარაკების წარმოება, თუ ორივე ერთად), ასევე

განისაზღვროს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისათვის საჭირო ვადა და წესი;

- ნორმატიულად უნდა მოწესრიგდეს საკითხი იმის შესახებ, რომ ზეპირი მოსმენა წარმართოს მიუკერძოებელი პირის და არა ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი თანამდებობის პირის მიერ, რომელიც დაინტერესებულია საქმის შედეგებით;
- სზაკ-ით სპეციალურად მოწესრიგდეს საკითხი იმის შესახებ, რომ ნორმატიულ-ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს წინ უძღვის წერილობითი დასაბუთება, რომელშიც აისახება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით განხორციელებული საქმიანობის შედეგი (გარემოებები, ფაქტები, მტკიცებულებები ან არგუმენტები, რომლებიც იქნა შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს);
- სასამართლო პრაქტიკა და სამართლებრივი პროცედურები ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კუთხით შემოწმების გარდა, გამკაცრდეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალურ და ფორმალურ პროცედურებზე სასამართლო კონტროლი;
- სზაკ-ით მოწესრიგდეს საკითხი იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში კოდექსით გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის უპირობო საფუძველი გახდება;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთების მნიშვნელობის გაზრდის მიზნით, საჭიროა კანონმდებლობით გაძლიერდეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლი, რა მიზნითაც, მათ შორის, სასამართლოებს უნდა წარმოეშვათ საკანონმდებლო ვალდებულება, რომ ისინი შესაბამისი პროცედურის განხორციელებისას დაეყრდნონ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებას.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №31-33, 668-ე მუხლი;
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 1999 წლის 25 ივნისი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი;
3. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი 1999 წლის 23 ივლისი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №39(46), 06.08.199, 190-ე მუხლი;
4. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი;

სამეცნიერო პუბლიკაციები:

5. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010;
6. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005;
7. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008;
8. პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006;
9. ზ. ადეიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005;
10. ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, 2003;
11. ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002;
12. S. Croley, *Making Rules: An Introduction, IV Administrative Law and Regulation*, Michigan Law Review, 93, May 1995;
13. H.S. Richardson, *Democratic Autonomy, Public Reasoning about the Ends of Policy*, Oxford University Press, New York, 2002;

14. A. McHarg, *What is Delegated legislation?* Public Law, issue AUTUM, 2006;
15. C. Coglianese, *The Internet and Citizen Participation in Rulemaking*, A Journal of Law and Policy for the International Society, 1, Winter, 2004/2005;
16. H. Punder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation-A comparative View on the American, British and German Law*, Cambridge Journals, International Comparative Law Quarterly, 58(2), 2009;
17. C. Coglianese, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, George Washington Law Review, 77, June, 2009;
18. A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998;
19. D.J. Galligan, *Administrative Justice in the New European Democracies*, Case Studies of J.G.H. Seerden Rene, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, Intersentia Antwerpen-Oxford, 2nd ed., 2007;
20. P.J. Harter, *The Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules*, American University Law Review, 32, Winter 1983;
21. W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Chapter 22, Oxford University Press, 9th ed., New York, 2004;
22. E. Bohne, *the Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*, Kluwer Law International, New York, 2006;
23. S.H. Bailey, *Cases, Materials and Commentary on Administrative Law*, 4th ed., Sweet and Maxwell, London, 2005;
24. D.P. Langhauser, *Executive Regulations and Agency Interpretations: Binding Law or More Guidance? Development in Federal Judicial Review*, Journal of College and University Law, 29, 2002;
25. M. R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago: The BarBri Group, 2002;
26. S.R. Furlong, M.C. Kerwin, *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*, Economics of Administrative Law, edited by S. Rose-Ackerman, An Elgar Reference Collection, Chentelham, UK, Northampton, MA, USA, 2007;
27. J.P. Cooper, *Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., 2006;
28. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004;
29. J. Black, *Rules and Regulations*, Oxford University Press Inc., New York, 1997;

30. K.C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969;
31. C.H. Koch Jr., W.S. Jordan III., R.W. Murphy, *Administrative Law, Cases and Materials*, 5th ed., Mathew Bender and Company, San-Francisco, 2006;
32. D.E. Hall, *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001;
33. S.F. Johnson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies, History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 4, 2006;
34. M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988;
35. M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, E. Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction publishers, New Brunswick, New Jersey, 2003;
36. A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, *Chosing How to Regulate*, *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 29, 2005;
37. S.J. Cann, *Administrative Law*, Sage Publications Inc., 4th ed., Thousand Oaks, London, New Delhi, 2006;
38. W. West, *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature, Special Report*, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 6, November/December, 2005;
39. A.C. Aman Jr., *Politics, Policy and Outsourcing in the United States: The Role of Administrative Law*, *Administrative Law in a Changing State, Essays in Honour of Mark Aronson*, edited by L. Pearson, C. Harlow, M. Taggart, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008;
40. B.S. Noveck, *The Electronic Revolution in Rulemaking*, *Emory Law Journal*, 53, Spring, 2004;
41. S.J. Balla, *Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, Winter, 2004/2005;
42. E. Gellhorn, R. M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Group, 5th ed., 2006;
43. E.J. Criddle, *Fudiciary Administration: Rethinking Popular Representation in Agency Rulemaking*, *Texas Law Review*, February, 88, 2010;
44. M. Kolber, *Rulemaking Without Rules: An Empirical Study of Direct Final Rulemaking*, *Albany Law Review*, 72, 2009;

45. D.J. Galligan, *Administrative Law*, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992;
46. W.F. Fox Jr., *Understanding Administrative Law*, Mathew Bender and Company, Inc., Lexis Publishing, 4th ed., 2000;
47. S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, *Duke Law Journal*, 55, March 2006;
48. C. Coglianese, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue The Role of the Internet in Agency Decisionmaking*, *Duke Law Journal*, 55, March, 2006;
49. M. Adler, *Administrative Justice in Context*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010;
50. M. Milosz, D. Tykwinska-Rutkowska, *The Concept of "E-Administration" and the Regulatory Framework for Electronic Administration in Polish Law*, *Computer and Telecommunications Law Review*, 14 (4), 2008;
51. J.E. Fountain, *Prospects for improving the Regulatory Process Using E-Rulemaking*, *Communications of the ACM*, Vol., 46, No 1, January 2003;
52. J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, *Ohio Northern University Law Review*, 34, 2008;
53. C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, *Social Science Computer Review*, 22 (1), spring, 2004;
54. J.E.J. Prins, M.M. Eifert, C. Girot, W.J.M. Groothius, T.M.C. Voermans, *E-government and its implications for Administrative Law, Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States*, Asser Press, the Hague, 2002;
55. S. Stern, *Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking*, *University of Pittsburg Law Review*, 63, Spring, 2002;
56. C.B. Harrington, L.H. Carter, *Administrative Law and Politics: Cases and Comments*, 4th ed., A division of Sage Washington D.C., 2009;
57. D.R. Reis, *Tailored Participation: Modernizing the APA rulemaking Procedures*, *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 12, 2008-2009;
58. L. Heinzerling, M.V. Tushnet, *the Regulatory and Administrative State, Materials, Cases, Comments*, Oxford University Press, New York, 2006;
59. D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996;

60. D.J. Galligan, R. Langan II, C.S. Nicandrou, *Administrative Justice in the New European Democracies, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, COLPI, University of Oxford, 1998;
61. J.D. Fine, D. Owen, *Tecnocracy and Democracy: Conflicts Between Models and Participation in Environmental Law and Planning*, *Hastings Law Journal*, Vol. 56, No 5, May, 2005;
62. W.L. Hopping, L.E. Sellers, K. Wetherell, *Rulemaking Reforms and Nonrule Policies: A "Catch-22" For State Agencies?*, *Florida Bar Journal*, 71, march, 1997;
63. B.J. Zabawa, *Making the Health Insurance Flexibility and Accountability (HIFA) Waiver Work Through Colloborative Governance*, *Annals of Health Law*, 12, Summer, 2003;
64. W.H. Simon, *Solving Problems vs. Claiming Rights: the Pragmatist Challenge to Legal Liberalism*, *William and Mary law Review*, 46, October, 2004;
65. J.S. Lubbers, *Approaches to Regulatory Reform in the United States: A Response to the Remarks of Professors Levin and Freeman*, *Washington University Law Quarterly*, 83, 2005;
66. S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification?* *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 25, Fall, 1997;
67. J. Goldfien, *Negotiated Rulemaking and the Public Interest*, *Journal of American Arbitration*, 5, 2006;
68. D.H. Esposito, K.W. Ulbrich, *Negotiated Rulemaking in Environmental Law*, *Rhode Island Bar Journal*, 46, April, 1998;
69. D.P. Selmi, *The Promise and Limits of Negotiated Rulemaking: Evaluating Negotiation of a Regional Air Quality Rule*, *Environmental Law*, 35, Summer, 2005;
70. G.R. Dillinger, *Guidelines for Negotiated Rulemaking*, *Colorado Lawyer*, 25, January, 1996;
71. M.J. Breger, *Defining Administrative Law-A Riview of an Introduction to Administrative Justice in the United States by Peter L. Strauss*, *George Washington Law Review*, 60, November, 1991;
72. L. Susskind, G. McMahon, *The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking*, *Yale Journal on Regulation*, 3, Fall , 1985;
73. J. Rossi, *Bargaining in the Shadow of Administrative Procedure: the Public Interest in Rulemaking Settlement*, *Duke Law Journal*, 51, December, 2001;

74. J. Harter, *A Plumber Responds to the Philosophers: a Comment on Professor Menkel-Meadow's Essay on Deliberative Democracy*, Nevada Law Journal, 5, winter, 2004-2005;
75. J. Freeman, *Collaborative Governance in the Administrative State*, UCLA Law Review, 45, October, 1997;
76. P.J. Harter, *Assesing The Assesors: the Actual Performance of Negotiated Rulemaking*, New York University Environmental Law Journal, 9, 2000;
77. C. Coglianese, *Assesing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A response to Philiph Harter*, New York University Environmental Law Journal, 9, 2001;
78. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005;
79. C. Coglianese, *Assesing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, Duke Law Journal, 46, April, 1997;
80. G. Abels, *Organizer, Observer and Participation, Different pTA model?* Science, Technology and Innovation Studies, 5, 2009;
81. M. McKinney, *Negotiated Rulemaking: Involving Citizens in Public Decisions*, Montana Law Review, Summer, 1999;
82. J.W. Fesler, *Elements of Public Administration*, Prentice-Hall, Inc., New York, 1946;
83. D. Oliver, T. Prosser, R. Rawlings, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford University Press, 2010;
84. T. Endicott, *Administrative Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011;
85. C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C. 2003;
86. M. D. McCubbins, T. Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007;
87. A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007;
88. M. Elliot, *Administrative Law, Texts and Materials*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2005;
89. C. Friedberg, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*, The Journal of legislative Studies, 17:4, 2011;

90. C. Hunold, *Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a deliberative Theory of Bureaucratic Accountability*, *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 2, April, 2001;
91. D.B. Spence, "Managing Delegation Ex Ante: Using Law to Steer Administrative Agencies" in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007;
92. B.J. Gerber, C. Maestas, N.C. Dometrius, "State Legislative Influence over Agency Rulemaking: The Utility of Ex ante Review," *State Politics and Policy Quarterly*, Volume 5, No 1, Spring 2005;
93. K. W. Smith, *Congressional Use of Authorization and Oversight*, *Congress and the Presidency*, 37, 2010;
94. S.J. Balla, C.J. Deering, *Police Patrols and Fire Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight*, *Congress and Presidency*, 40:27, 2013;
95. Harvard Law Review, "*Oversight and insight: Legislative Review of Agencies and Lessons from the State*," (note), *Harvard Law Review*, Volume 121, Issue No 2, December 2007;
96. P. Leyland, Gordon Anthony, *Administrative Law*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009;
97. I. McLeod, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Oxford and Portland, Oregon, 2009;
98. C. Skrzycki, *The Regulators, Anonymous Power Brokers in American Politics*, Rowman and Littlefield Publishers, 2003;
99. R. Bejesky, "*Congressional Oversight of the "Marketplace of Ideas:" Defectors as Sources of War Rhetoric*," *Syracuse Law Review*, No 63, 2012;
100. K.M. Stack, *The president's statutory powers to administer the laws*, *Columbia Law Review*, 106, March, 2006;
101. D.A. Marcello, *Administrative Practice under the 1974 Constitution: A Silver Anniversary Review*, *Louisiana Law Review*, 62, 2002;
102. C.B. Harrington, L.H. Harter, *Administrative Law and Politics, Cases and Comments*, 14th edition, CQ Press, Washington D.C., 2009;
103. J. S. Lubbers, *A Guide to Federal Agency Rulemaking*, 4th edition, American Bar Association, 2006;
104. L. C. Dodd, R.L. Scott, *Congress and the Administrative State* New York: Wiley, 1979, 163 in Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th edition, Westview Press, 2004;

105. L. Lindseth, *Comparing Administrative States: Susan Rose-Ackerman and the Limits of Public law in Germany and the United States*, Columbia Journal of European law, 2, Spring/Summer, 1996;
106. K.S. Coplan, *Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing, and the Petition Clause*, Maine Law Review, 61, 2009;
107. J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.B. Risk, *Administrative Law Cases, Text, and Materials*, Emond Montgomery Publications Limited, 5th ed, Toronto, 1946;
- 108 T. Ziamou, *New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Riview of Rulemaking*, Public law, winter, 1999;
109. P.P. Craig, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990;
110. *Rationalizing Hard look review after the fact*, Harvard Law Review, May, 2009;
111. M.R. Harris, *Standing in the way of Judicial Review: Assertion of the Deliberative Process Privilege in APA Cases*, Saint Louis University Law Journal, winter 2009;
112. A.C. Aman Jr., *Administrative Law in a Global Era*, Cornell University, 1992;
113. M. Asimov, R. Levin, *State and Federal Administrative Law*, 3rd edition, west, 2009;
114. K.A. Watts, *Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review*, Yale Law Journal, October, 2009;
115. R.A. Cass, C.S. Diver, *Administrative law, Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987;
116. D. Longley, J. Rhoda, *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1999;
117. D. J. Rohlf, *Avoiding the 'Bare Record': Safeguarding Meaningful Judicial Review of Federal Agency Actions*, Ohio Northern University Law Review, 2009;
118. C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, University of Illinois Law Review, 2002;
119. M. Seidenfeld, *the Psychology of Accountability and Political Review of agency Rules*, Duke Law Journal, 2001;
120. J. R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, Praeger, New York, Westport, Connecticut, London, 1990;

121. H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, Routledge-Cavendish, 2009;
122. I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights, A critical introduction*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009;
123. E.D. Elliot, *Re-inventing Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 41, 1991-1992;
124. M. Seidenfeld, *Cognitive Loafing, Social Conformity, and Judicial Review of Agency Rulemaking*, *Cornell Law Review*, 87, 2002;
125. A.B. Zegart, *The Domestic Politics of Irrational Intelligence Oversight*, *Political Science Quarterly*, Volume 126, N°1, 2011;
126. M. Beatson, M. Elliot, *Administrative Law, Text and Materials*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2005;
127. D. Yardley, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Butterworths, 1995;
128. J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, spring, 2010;
129. C.R. Farina, *Achieving the Potential: The Future of Federal Rulemaking (2009) Report of the Committee on the status and Future of Federal E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, winter, 2010;
130. B.H. Brandon, *An Update on the E-Government Act and Electronic Rulemaking*, *Administrative and Regulatory Law News*, 29, Fall 2003;
131. S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013;
132. M. Herz, *Chair's Message*, *Administrative and Regulatory Law News*, 37, summer, 2012;
133. A.B. Field, *Comments on a truly "Top Task:" Rulemaking and its Accessibility on Agency Websites*, *Environmental Law Institute and Vanderbilt University Law Scholl Environmental Law and Policy Annual Review Article and Response*, *Environmental Law Reporter News and Analysis*, 44, august, 2014;
134. J. C. Reitz, *E-Government*, *American Journal of Comparative Law*, 54, fall, 2006;
135. K.K. Duvivier, *E-legislating*, *Oregon Law Review*, 92, 2013;
136. J.H. de Figueiredo, *E-Rulemaking: Bringing Data to Theory at the Federal Communications Commission*, *Duke Law Journal, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue, The Role of the Internet in Agency Decision-making Articles*, 55, March, 2006;

137. C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, Michigan Journal of Environmental and Administrative Law, 2, fall, 2012;
138. C. Coglianese, *E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process*, Administrative Law Review, 56, spring, 2004;
139. G.L. Paul, J.R. Baron, *Information Inflation: Can the Legal System Adapt?* Richmond Journal of Law and Technology, 13, spring, 2007;
140. B. C. E. Dooling, *Legal Issues in E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 63, fall, 2011;
141. B.H. Brandon, R.D. Carlitz, *Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure*, Administrative Law Review, 54, fall, 2002;
142. B.S. Noveck, *Public Participation in Electronic Rulemaking: Electronic Democracy or Notice-and-Spam?* Administrative and Regulatory Law News, 30, fall, 2004;
143. C.R. Farina, M. J. Newhart, C. Cardie, D. Cosley, *Rulemaking 2.0*, Symposium: What Change Will Come: The Obama Administration and the Future of the Administrative State Articles, University of Miami Law Review, winter, 2011;
144. S.M. Johnson, *The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet*, Administrative Law Review, 50, Spring, 1998;
145. S.W. Shulman, *the Internet Still Might (But Probably Won't Change everything)*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 1, winter 2004/2005;
146. J. Shkabatur, *Transparency with (out) Accountability: Open Government in the United States*, Yale Law and Policy Review, 31, fall, 2012;
147. P. M. Shane, *Turning Gold into EPG: Lessons from Low-Tech Democratic Experimentalism for Electronic Rulemaking and other Ventures in Cyber democracy*, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, winter, 1, 2004-2005;
148. C. Coglianese, S. Shapiro, S.J. Balla, *Unifying Rulemaking Information: Recommendations for the New Federal Docket Management System*, Administrative Law Review, 57, spring, 2005;
149. J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 62, spring, 2010;
150. C.R. Farina, *Achieving the Potential: The Future of Federal Rulemaking (2009) Report of the Committee on the status and Future of Federal E-Rulemaking*, Administrative Law Review, 62, winter, 2010;
151. B.H. Brandon, *An Update on the E-Government Act and Electronic Rulemaking*, Administrative and Regulatory Law News, 29, Fall 2003;

152. S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0, and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013;
153. M. Herz, *Chair's Message*, *Administrative and Regulatory Law News*, 37, summer, 2012;
154. A.B. Field, *Comments on a truly "Top Task:" Rulemaking and its Accessibility on Agency Websites*, *Environmental Law Institute and Vanderbilt University Law School Environmental Law and Policy Annual Review Article and Response*, *Environmental Law Reporter News and Analysis*, 44, august, 2014;
155. J. C. Reitz, *E-Government*, *American Journal of Comparative Law*, 54, fall, 2006;
156. K.K. Duvivier, *E-legislating*, *Oregon Law Review*, 92, 2013;
157. J.H. de Figueiredo, *E-Rulemaking: Bringing Data to Theory at the Federal Communications Commission*, *Duke Law Journal, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue, The Role of the Internet in Agency Decision-making Articles*, 55, March, 2006;
158. C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law*, 2, fall, 2012;
159. C. Coglianese, *E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process*, *Administrative Law Review*, 56, spring, 2004;
160. G.L. Paul, J.R. Baron, *Information Inflation: Can the Legal System Adapt?* *Richmond Journal of Law and Technology*, 13, spring, 2007;
161. B. C. E. Dooling, *Legal Issues in E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 63, fall, 2011;
162. B.H. Brandon, R.D. Carlitz, *Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure*, *Administrative Law Review*, 54, fall, 2002;
163. B.S. Noveck, *Public Participation in Electronic Rulemaking: Electronic Democracy or Notice-and-Spam?* *Administrative and Regulatory Law News*, 30, fall, 2004;
164. C.R. Farina, M. J. Newhart, C. Cardie, D. Cosley, *Rulemaking 2.0*, *Symposium: What Change Will Come: The Obama Administration and the Future of the Administrative State Articles*, *University of Miami Law Review*, winter, 2011;
165. S.M. Johnson, *The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet*, *Administrative Law Review*, 50, Spring, 1998;
166. S.W. Shulman, *the Internet Still Might (But Probably Won't Change everything)*, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 1, winter 2004/2005;

167. J. Shkabatur, *Transparency with (out) Accountability: Open Government in the United States*, Yale Law and Policy Review, 31, fall, 2012;
168. P. M. Shane, Turning Gold into EPG: Lessons from Low-Tech Democratic Experimentalism for Electronic Rulemaking and other Ventures in Cyber democracy, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, winter, 1, 2004-2005;
169. C. Coglianese, S. Shapiro, S.J. Balla, Unifying Rulemaking Information: Recommendations for the New Federal Docket Management System, Administrative Law Review, 57, spring, 2005;
170. Notes, *the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking*, Harvard Law Review, 87, February, 1974;
171. Vanessa K. Burrows and Todd Garvey, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, Congressional Research Service, January 4, 2011, 10, available at: <http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>.
172. Matthew J. McGrath, *Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking*, George Washington Law Review, 54, May, 1986;
173. Kathleen Taylor, *the Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?*, George Washington Law Review, 53, November, 1984;
174. John F. Duffy, *Administrative Common Law in Judicial Review*, Texas Law Review, 77, November, 1998;
175. Ronald J. Krotoszynski, Jr., *“History Belongs to the Winners” : The Bazon-Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action*, Administrative Law Review, 58, Fall, 2006;
176. Patrick M. Garry, *Judicial Review and the “Hard Look” Doctrine*, Nevada Law Journal, 7, fall, 2006;
177. Note, *Regulatory Analyses and Judicial Review of Informal Rulemaking*, Yale Law Journal, 91, March, 1982;
178. Richard J. Pierce, Jr., *Waiting for Vermont Yankee III, IV, and V? A Response to Beermann and Lawson*, George Washington Law Review, 75, June, 2007;
179. Thomas O. McGarity, *Some Thoughts on “Deossifying” the Rulemaking Process*, Duke Law Journal, 41, June, 1992, 1401;
180. Vermont Yankee Nuclear Power Corp v NRDC 435 U.S. 519 (1978);
181. Londoner v Denver, 210 U.S. 373, 28 S.Ct. 708, 52 L. Ed. 1103 (1908);
182. Administrative Procedure Act (APA) June 11, 1946 ;

183. Congressional Review Act (CRA) 1946;
184. Statutory Instrument Act 1946;
185. The Negotiated Rulemaking Act of 1996;
186. И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000;
187. Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Административное право, Юристъ., М., 2002;
188. Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001;
189. Ю.Н. Стариков, Курс общего административного права, Изд. Норма, Т. II, М., 2002;
190. Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, Административное право, М., 2003;
191. Законы об Административном производстве Азербайджана Армении и Грузии, GTZ, Ереван, 2007;

სასამართლო გადაწყვეტილებები:

192. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2009 წლის 22 ოქტომბრის № ბს-1260-1204 (გ-09), გადაწყვეტილება;
193. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 11 ივლისის №ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება;
194. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №პგ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება;
195. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება;
196. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 22 მარტის №ბს-772-359 (2კ-05) გადაწყვეტილება;
197. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 20 იანვარის №ბს-90-281-კ-03 გადაწყვეტილება;

ინტერნეტ რესურსი:

198. ლ. ავალიშვილი, ს. ჩუხუა, ელ-ჩართულობის მექანიზმები საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებზე,

<http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/%E1%83%94%E1%83%9A-%E1%83%A9%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D%20%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%AC%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91-%E1%83%92%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%96%E1%83%94.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013);

199. ქეთევან როსტიაშვილი, ელექტრონული მმართველობა საქართველოში: მსოფლიო ტენდენციები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, 7 <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013);

200. ი. საკანდელიძე, ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში: ინსტიტუციური მზადყოფნის შეფასებითი კვლევა, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf 83 (ნანახია: 12.10. 2013);

201. თ. კორძაია ინფორმაციის თავისუფლება და ინტერნეტ რეგულირება საქართველოში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, 17 <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (12.10. 2013);

202. ახალი საინფორმაციო რეალობა და ინტერნეტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, 5, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013);

203. გ. ჯოხაძე ელ-გამჭვირვალობა, როგორც საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობის თანამედროვე და ეფექტური მექანიზმი, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში ფარგლებში, 5, http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf (ნანახია: 12.10.2013);

204. გ. კიკნაძე საქართველოში ინფორმაციის გამჭვირვალობის სამართლებრივი ბაზის მიმოხილვა, ღია საზოგადოება-საქართველოს ერთობლივი პროექტის: ელ-გამჭვირვალობის დანერგვა საქართველოში

ფარგლებში,

14-15,

http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf,
(ნანახის: 12.10.2013);

205. J. O' Looney, Electronic Policy and RuleMaking, Draft 7/2000,
<http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ნანახის: 10.09.2010);

206. R.D. Carlitz, R.W. Gunn, Once in a Lifetime: Opportunities for Civic Engagement, Pittsburgh, PA 15219, February, 2003, http://www.info-ren.org/publications/cof/cof_0210.html (ნანახის: 10.09.2010);

207. Ziamou T., Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, გვ. 91, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახის: 05.09.2010);

208. S. Rose-Ackerman, Regulation and Public Law in Comparative Perspective, გვ. 2-4, იხ. http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/Trebilcock09_Rose-Ackerman.pdf, (ნანახის: 11.01.2010);

209. A.G. Jena, Administrative Law within the Legal System and in Relation to Practice, 1-16, იხ. <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახის: 11.08.2011);

210. S. Rose-Ackerman, Public Choice, Public law and Public Policy, Keynote Address, First World Meeting of the Public Choice Society, Amsterdam, March 31, 2007, გვ. 1-10, იხ. <http://www.creedexperiment.nl/pc2007/Rose-AckermanPCS07keynote11111.pdf> (ნანახის: 11.01.2010);

211. C. Farina, C. Cardie, T. R. Bruce, E. Wagner, Better Inputs for Better Outcomes: using the interference to improve e-Rulemaking, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 13-15, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახის: 12.10.2011);

212. O. Morales, J. Moses, Environmental Agency eRulemaking Initiative, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 2, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახის: 12.10.2011);

213. H.K. Law, G.T. Lau, E-Rulemaking: Needs from ICT Perspectives, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 11, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახის: 12.10.2011);

214. M. Herz, "Rulemaking," in Jeffrey S. Lubbers, ed. *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice, 2002-2003*, (copyright 2004, ABA section of administrative law and regulatory practice) https://www.law.upenn.edu/institutes/regulation/erulemaking/papers_reports/Herz_E_Rulemaking.pdf (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
215. C. Coglianese, *The Internet and Public Participation in Rulemaking*, Paper prepared for conference on Democracy in Digital Age, Yale Law School, April 2003, 6 <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/rpp/RPP-2003-05.pdf> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 30.10.2012);
216. J.S. Lubbers, *The Future of Electronic Rulemaking: A Research Agenda, Regulatory Policy Program, March 2002*, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
217. R. D. Otis, S.C. Miles-McLean, *Federal Government Inter-Branch Integrated Regulatory Information System, eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 2006, 5, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
218. B. Kartz, R. Hurwitz, J.J. Lin, O. Uzuner, *Better Policy Through Natural Language Information Access*, <http://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
219. D. Schlosberg, S. Zavestoski, S.W. Shulman, *Democracy and E-Rulemaking: Web-Based Technologies, Participation, and the Potential for Deliberation*, *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 4 (1) 2007, ᄁᄁ. 39. http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/JITP4-1_Democracy.pdf, (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
220. R.W. Parker, *The Next Generation of e-Rulemaking: A User's Perspective*, *eRulemakings Federal Docket Management System, eRulemaking at Crossroads*, A collection of White Papers prepared for Dg.O 2006, The 7th Annual International Conference on Digital Government Research, San-Diego, California, May 24, 17, 2006, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
221. S. Shulman, *Citizen Agenda –Setting: The Electronic Collection and Synthesis of Public Commentary in the Regulatory Rulemaking Process*, *Environmental Science and Policy Program, University -Olin Hall*, <http://www.digitalgovernment.org/library/library/dgo2001/MEDIA/DRAKE.PDF> (ᄁᄁᄁᄁᄁ: 10.09.2010);
222. J.S. Oster, *The Scope of judicial review in the German and U.S. Administrative legal system* *German Law Journal* Vol. 09. No. 10

http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1267-1296_Articles_Oster.pdf (βιβλιογραφία: 12.10.2013).