

ნინო კილასონია

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში
ხალხის მონაწილეობის ფორმები და მათი
სასამართლო კონტროლი



ქართული აკადემიური წიგნი
თბილისი, 2016

Research for this book was supported in part by the Carnegie Research fellowship Program, which is administered by the National Council for Eurasian and East European Research (NCEEER). The opinions expressed herein are the author's own and not necessarily express the views of either the Carnegie Corporation of New York or NCEEER.

წინამდებარე წიგნი ნაწილობრივ ეფუძნება კარნეგის კვლევითი სტიპენდიის პროგრამის ფარგლებში წარმოებულ კვლევას. კარნეგის კვლევითი სტიპენდიის პროგრამა ადმინისტრირებულია ევრაზიის და აღმოსავლეთ ევროპული კვლევების ეროვნული საბჭოს მიერ. ავტორის მიერ წიგნში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ნიუ იორკში კარნეგის კორპორაციის ან ევრაზიის და აღმოსავლეთ ევროპული კვლევების ეროვნული საბჭოს შეხედულებებს..

© ნინო კილასონია, 2016

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or utilized by any information storage or retrieval system, without written permission of the author.

დაუშვებელია ამ წიგნის, ან მისი რომელიმე ნაწილის გამრავლება ან გადაცემა ნებისმიერი ფორმით ან ნებისმიერი საშუალებით, ელექტრონული ან მექანიკური, მათ შორის ასლის გადაღება ან მისი გამოყენება ინფორმაციის შენახვის ან საძიებო სისტემის მიერ ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ISBN: 978-9941-9465-3-0



ქართული აკადემიური წიგნი, 2016
acad.ge

დაბეჭდილია საქართველოში

წინათქმა

ადმინისტრაციული ორგანოები ყოველწლიურად შეიმუშავებენ ათასობით ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს (რეგულაცია), რომელსაც სხვადასხვა შედეგი მოჰყვება გარემოს, ჯანმრთელობის დაცვის, უსაფრთხოებისა და სხვა სფეროში. რეგულაციების დიდი ნაწილი ასევე გავლენას ახდენს ეკონომიკაზე.

ამიტომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რა პროცედურები იქნება გამოყენებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შემუშავებისას. კანონმდებლობაში განმტკიცებულმა პროცედურებმა შეიძლება უზრუნველყონ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ლეგიტიმურობა, თუ ისინი აკმაყოფილებენ გამჭვირვალობის და ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის მოთხოვნებს.

ხალხის მონაწილეობა გულისხმობს მოქალაქეებისათვის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის, ბიზნესის, დაინტერესებული პირებისათვის უფლებამოსილების მინიჭებას წვლილი შეიტანონ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში კომენტარების წარდგენის და დიალოგის გზით. ეს უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების, არა მარტო ლეგიტიმაციას, არამედ შემუშავებული რეგულაციის ხარისხის გაუმჯობესებას.

საქართველოში 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებით და 2000 წლის 1 იანვარს მისი ამოქმედებით განისაზღვრა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული საკითხები. კოდექსი მისი ამოქმედებიდან მოყოლებული „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ახალი კანონის მიღებამდე, ცალკე თავად გამოყოფდა ადმინისტრაციულ წარმოებას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წარმოებასთან დაკავშირებით. 2009 წლის 22 ოქტომბერს ამოქმედდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ახალი კანონი, რომლის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტით დადგინდა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებუ-

ლი ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები გამოიყენება მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს და თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ, ხოლო სხვა ადმინისტრაციული ორგანო და თანამდებობის პირი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ხალხის მონაწილეობის კოდექსით გათვალისწინებულ არც ერთ ფორმას არ მიმართავს.

აქედან გამომდინარე, აქტუალურია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების რეფორმირება. ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურასთან დაკავშირებული საკითხები საქართველოში ნაკლებადაა გამოკვლეული, წინამდებარე ნიგნში წარმოდგენილი პროცედურული წესების საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცება უზრუნველყოფს მონაწილეობითი დემოკრატიის, გამჭვირვალობის, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთებულობის (ყველა ფაქტის სრული და მიუკერძოებელი შეფასება), კონსტიტუციური პრინციპების დაცვას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემუშავების პროცესში, რაც გააუმჯობესებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საერთო დონეს ქვეყანაში.

ნიგნში ამერიკის შეერთებული შტატებისა და საქართველოს კანონმდებლობის, ასევე სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე დეტალურადაა დამუშავებული ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური (ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა) და ფორმალური პროცედურები (ზეპირი მოსმენა, მოლაპარაკება, სათათბირო კომიტეტები), ელექტრონული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება (ცნობის ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნება და მოსაზრების ელექტრონულად წარდგენა), სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის კონტროლი.

ნიგნის პირველი თავი ეხება დელეგირებულ კანონმდებლობას. განხილულია საიდან მოდის დელეგირების იდეა და როგორია დელეგირების ფარგლები. ამ თავში საუბარია დელეგირებული კანონმდებლობის ლეგიტიმაციის სხვადასხვა მეთოდზე, მაგალი-

თად, როგორიცაა ბიუროკრატიის საკანონმდებლო კონტროლი და მითითებულია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური საშუალება მთავრობის საქმიანობაში ხალხის უშუალო მონაწილეობაა.

მეორე თავში გამოკვეთილია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურის (ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა) მნიშვნელობა. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ტრადიციული პროცედურა (ცნობის ოფიციალურ ჟურნალში გამოქვეყნება და ხალხისგან მოსაზრებების წერილობითი ფორმით მიღება) შედარებულია ელექტრონული ნორმაშემოქმედების პროცედურასთან (სადაც ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ატივირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვებ-გვერდზე და მოსაზრებების მიწოდება ხორციელდება ელექტრონულად).

მესამე თავში გამოკვლეულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმალური პროცედურა. ზეპირი მოსმენა და მისი წარმართვის წესი არის განხილული, რომელიც შედარებულია ამერიკის შეერთებულ შტატებში დამკვიდრებულ მოლაპარაკების პროცედურასთან. ამ ნაწილში ასევე გაანალიზებულია ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების დადებითი და უარყოფითი მხარეები და მეცნიერთა განსხვავებული პოზიციის შეჯერების საფუძველზე წარმოდგენილია რა შედეგი მოჰყვება ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების პროცედურის გამოყენებას.

მეოთხე თავში განხილულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურების სასამართლო კონტროლი. შესწავლილია ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოების გადაწყვეტილებები, გაანალიზებულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დასასრულს წიგნში მოცემულია დასკვნები და რეკომენდაციები, რომლებიც მიზნად ისახავენ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში და ზოგადად საქართველოს კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელებას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ამჟამად დამკვიდრე-

ბული პროცედურების გასაუმჯობესებლად.

ამ წიგნში განხილული საკითხები დაეხმარება მკითხველს შეაფასოს ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება. ასეთი გამოცდილების გაზიარება ხელს შეუწყობს საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწას, რაც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარისხის ამაღლებას.

წიგნი განკუთვნილია როგორც იურიდიული პროფესიის წარმომადგენლებისათვის, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციის თანამშრომლებისათვის და საჯარო მმართველობის საკითხებით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

ვიმედოვნებ, რომ წინამდებარე წიგნი ხელს შეუწყობს მეცნიერული დისკუსიის განვითარებას და რომ იგი პრაქტიკულად გამოსადეგი გახდება.

Acknowledgments

The book came as a result of the many hours of work at I. Javakhishvili Tbilisi State University, Central European University in Budapest, and the American University Washington School of Law in Washington, D.C.

I thank my dissertation supervisor the Professor of I. Javakhishvili Tbilisi State University and the judge of the Constitutional Court of Georgia. Maia Kopaleishvili for her exceptional support and insight. I gratefully thank and acknowledge the time and endeavors of the Professor Renata Uitz, the Chair of the Comparative Constitutional Law Program at Central European University who played a key role in my professional development and growth. I thank Humboldt University Professor Alexander Blankenagel who generously devoted his time and helped me in completion of the part of this book as a thesis supervisor at the Central European University. I am grateful for the support I received from the Professor Jeffrey Lubbers at American University Washington School of Law in helping finalizing my work.

I thank the Carnegie Research Fellowship team and the Carnegie Research fellowship program which is administered by the National Council for Eurasian and East European Research (NCEEER) for the financial support they provided in order to enable me to travel in Washington, D.C. as a Carnegie Research fellow at American University Washington College of Law in order to complete my research on this book.

Finally, I thank my students, family and friends for their patience and the support they showed all the time.

ნიგნი წარმოადგენს მრავალსაათიანი მუშაობის შედეგს, რომელიც განეული იქნა ი. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში ბუდაპეშტში და ამერიკის უნივერსიტეტის ვაშინგტონის სამართლის სკოლაში ვაშინგტონში.

მადლობას ვუხდით ჩემი დისერტაციის ხელმძღვანელს ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორს და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს მაია კოპალეიშვილს მისი განსაკუთრებული მხარდაჭერისა და წვლილისთვის. აქვე მადლობას ვუხდით და ვაფასებ დროსა და ძალისხმევას, რომელიც ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის პროფესორმა და შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის პროგრამის ხელმძღვანელმა რენატა უიტსმა გამოიჩინა ჩემი პროფესიული განვითარების კუთხით. მადლობას ვუხდით ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის პროფესორს ალექსანდერ ბლანკენაგელს, რომელიც, როგორც ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში თეზისის ხელმძღვანელი, დამეხმარა ამ ნიგნის ნაწილზე მუშაობაში. მადლობას ვუხდით ამერიკის უნივერსიტეტის ვაშინგტონის სამართლის სკოლის პროფესორ ჯეფრი ლაბერსს, რომელიც დამეხმარა ნაშრომის დასრულებაში.

მადლობას ვუხდით კარნეგის კვლევითი სტიპენდიის პროგრამის გუნდს და კარნეგის კვლევითი სტიპენდიის პროგრამას, რომელიც ადმინისტრირებულია ევრაზიის და აღმოსავლეთ ევროპული კვლევების ეროვნული საბჭოს მიერ. მათი ფინანსური მხარდაჭერით შესაძლებელი გახდა ჩემი როგორც კარნეგის სტიპენდიანტის ვიზიტი ამერიკის უნივერსიტეტის ვაშინგტონის სამართლის სკოლაში და ამ ნიგნის დასრულებისათვის აუცილებელი კვლევის წარმოება.

დასასრულს, მადლობას ვუხდით ჩემს სტუდენტებს, ოჯახს და მეგობრებს მოთმინებისა და მხარდაჭერისათვის.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

აბრევიატურები	13
შესავალი	14
I დელეგირების დოქტრინა და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია	19
1. დელეგირების დოქტრინა	20
1.1. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, როგორც საკანონმდებლო საქმიანობის დამატება	22
1.2. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგი-ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება	27
2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია	34
2.1. კანონმდებლის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში	36
2.1.1. ამერიკაში და საქართველოში გავრცელებული საკანონმდებლო კონტროლი	42
2.1.1.1. ამერიკაში გავრცელებული საკანონმდებლო ვეტო	47
2.2. ხალხის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში	52
2.2.1. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საფუძვლები ამერიკული და ქართული კანონმდებლობით	55

II ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში	59
1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა	59
1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით	61
1.1.1. ცნობის გამოქვეყნება დოკუმენტური ფორმით	62
1.1.1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებული ცნობის შინაარსი	67
1.1.2. მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით	73
1.2. ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით	76
1.2.1. ცნობის გამოქვეყნება ელექტრონული ფორმით	77
1.2.2. მოსაზრების წარდგენა ელექტრონული ფორმით	84
1.2.3. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის დადებითი მხარეები	89
1.2.4. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის უარყოფითი მხარეები	100
1.2.5. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ელექტრონული ფორმის გაუმჯობესების გზები	107
2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის შედეგი	115
2.1. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დადებითი მხარეები	117
2.2. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის უარყოფითი მხარეები	120

III ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალური პროცედურები	123
1. ზეპირი მოსმენა	125
1.1. ზეპირი მოსმენა, როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული ფორმალური პროცედურა	126
1.2. ზეპირი მოსმენა როგორც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანაშატი	131
1.3. ზეპირი მოსმენის ჩატარების წესი	135
1.3.1. ზეპირი მოსმენის სხდომის ოქმი	141
2. ამერიკისთვის დამახასიათებელი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება	143
3. მოლაპარაკება თუ ზეპირი მოსმენა	150
3.1. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგი	150
3.2. ზეპირი მოსმენის შედეგი	158
IV სასამართლო, როგორც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გარანტი	161
1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი	163
1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლის საფუძვლები	164
1.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლის საფუძვლები	167
1.2.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით	172

1.2.1.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა ცნობის გამოქვეყნებისა და მოსაზრების წარდგენის პროცედურასთან დაკავშირებით	174
1.2.1.2. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილების ანალიზი ზეპირი მოსმენის პროცედურასთან დაკავშირებით	179
1.2.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი და წერილობითი დასაბუთება	183
1.2.3. საქართველოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული კონტროლის თავისებურებანი	190
2. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმალური და არაფორმალური პროცედურების სასამართლო კონტროლის მნიშვნელობა	195
2.1. პროცედურული სასამართლო კონტროლის უარყოფითი მხარეები	196
2.2. პროცედურული სასამართლო კონტროლის დადებითი მხარეები	201
დასკვნა	205
ბიბლიოგრაფია	210

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 ნესი, გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა უმრავლესობა პირდაპირი ნესით არჩეული არ არის. ისინი ანგარიშვალდებულები არიან არა-პირდაპირ. 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 ნორმაშე-

¹ იგივეა, რაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება და იგი კერძინის შეხედულებით, სააგენტოს და გარე პირებს შორის ინფორმაციის გაცვლის პროცესს აადვილებს, 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.

მოქმედების 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

როგორც წესი, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მრავალ პირზე ახდენს გავლენას, მაგრამ ხალხის დიდი ნაწილისათვის⁹ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი იმდენად ბუნდოვანი და

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 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.

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 გადანაცვლების მიღების ისეთი პროცედურის შემუშავება და გამოყენება, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიურ ჩართულობას უზრუნველყოფს.

აღსანიშნავია, რომ ევროპულ სახელმწიფოებში მოქმედი სამართლებრივი რეგულაციების მიხედვით, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხთან კონსულტაციის საკითხის გადანაცვება ნორმაშემოქმედის ინიციატივაზე და მის არჩევანზე დამოკიდებული.¹² მაშინ, როდესაც ამერიკაში და საქართველოში ხალხის ზეგავლენა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე გაცილებით უფრო პირდაპირია.¹³

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 გაავრცეონ, 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 გადანაცვება პარლამენტის კომპეტენციას განეკუთვნება.

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.

წიგნში 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.

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. ამაღმართულად მათთვის ხალხის 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 (ნანახია: 05.09.2010).

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 კანონმდებლი უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებლებზე ახდენს, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის უშუალო მონაწილეობამ უნდა უზრუნველყოს პროცესის ლეგიტიმაცია.

ნიგნის პირველ 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 საფუძვლები.

ნაშრომის მეორე თავში წარმოდგენილია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურების ანალიზი. ერთმანეთისაგან არის გამიჯნული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დოკუმენტური და ელექტრონული ფორმები; გაანალიზებულია ელექტრონული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მნიშვნელობა და ჩამოყალიბებულია ცნობის ელექტრონულად გამოქვეყნების, ასევე მოსაზრების ელექტრონულად მიწოდების გაუმჯობესების გზები.

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

ნიგნის 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 სა-

სამართლო პრაქტიკა; საქართველოს სასამართლოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული თავისებურებები და წარმოჩენილია რამდენად ეფექტიანია 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 ნაახალისებს.

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

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 შესაშუშავებელი რეგულაციის მხოლოდ ზოგად

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 ყურადღების 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

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.zaoerv.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 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.

საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა “delegates non potest delegare”-ს პრინციპს ეწინააღმდეგება. კონსტიტუციონალიზმითა 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.

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. წეპლაძე, 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 დაუნიშნონ.“ 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/Trebil->

აქედან გამომდინარე, სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციით²² თუ საკანონმდებლო აქტით განისაზღვრა ის პროცედურები, რომლებიც აუცილებელია დაცულ იქნეს საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემის დროს.²³

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

cock09_Rose-Ackerman.pdf, (ნანახია: 11.01.2010).

²² მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერალურ მთავრობას ან მინისტრს სტატუტის საფუძველზე გადაეცემა უფლებამოსილება გამოსცეს აქტები, რომელთაც კანონის ძალა ექნებათ. გერმანიის მსგავსად, ამერიკაში კანონმდებელი უფლებამოსილების აღმასრულებლებისათვის 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.

ტექნიკური დეტალის მონესრიგება ფიზიკურად შეუძლებელია... მაგალითად, პარლამენტის ფასების განსაზღვრა რომ ევალებოდეს,²⁴ მაშინ როდესაც ფასების რეგულირებაა საჭირო, ფასების რეგულირება საერთოდ შეუძლებელი გახდებოდა.²⁵

ამკარაა, 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

²⁴ მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესი შეიმუშავებს ძირითად კანონებს, მაგრამ არ შეუძლია სპეციფიკურ ნორმათა მიღება, რადგან ქვეყნის მხოლოდ ზოგად ნებსებს 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 გათავისუფლება 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 მიანიჭებული. პრემიერ მინისტრს შეუძლია ცალკეული საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება მინისტრებს გადასცეს. კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საპარლამენტო აქტები და ადმინისტრაციული ბრძანებები რეგიონის ან დეპარტამენტ-

რადგან ხშირად საკანონმდებლო გზით მოსანეს-რიგებელი საკითხი ტექნიკური ხასიათისაა და სრულყოფილად ვერ იქნება განხილული პარლამენტის მიერ.²⁸

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 შედე-

ტის პრეფექტების და მაიორებისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭებას შეიძლება ითვალისწინებდნენ, E. Böhne, *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 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 გასაადვილე-

გად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური ცოდნის³¹ და კომპეტენციის გამოყენება მოპყვება.³²

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

ბლად," 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. Рюктер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 141.

³³ ამერიკაში ადმინისტრაციულ 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 Rulemak-

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 მონესრიგებული.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების

ing: 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).

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 ადმინისტრაციულ 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.

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

1.2. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგი – ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება

დელეგირებული უფლებამოსილება გამოხატულებას კანონქვემდებარე ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში,³⁹ ანუ აღმასრულებელ გადანაწევტილებებში პოულობს,⁴⁰ რომე-

³⁷ პ. ტურავა, ნ. ნეკულაძე, 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 (ნანახია: 05.09.2010).

³⁹ უფრო დანვრილებით 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 აღმასრულებ-

ლიც სხვა არაფერია თუ არა სამთავრობო სააგენტოების სამართალშემოქმედება⁴¹ და კანონის დაზუსტება.⁴²

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას⁴³ ადმინისტრაციული

ელ გადანყვეტილებებს უნოდებდა, დანვრილებით 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 სამართლო, 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, Northhampton, 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, დანვრილებით იხ. А. Аздама, Э. Ломан, Н. Паррест, И. Пилвинг, Э. Вэнс, 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 გასამართივებლად შეიძლება ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილება მიენიჭოთ. მას შემდეგ, რაც სახელმწიფოს კომპეტენტური ორგანოები მიიჩნევენ, რომ შეუძლებელია მათ მიერ გადანყვეტილების ტექნიკური საკითხების შესწავლის გარეშე გადანყვეტა, ისინი გადანყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას კერძო პირებს გადასცემენ. კერძო პირებისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების დელეგირება ლეგიტიმურია რამდენადაც მთავრობას შესაბამის რეგულაციებთან მიმართებაში საბოლოო გადანყვეტილების მიღების უფლებამოსილება რჩება, A.G. Jena, Administrative Law within the Legal System and in Relation to Prac-

სამართლის სხვა თემებთან მიმართებაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს, რადგან ყველა მსჯელობა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის საკითხებს შეეხება, სათავეს თითქმის ყოველთვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებიდან იღებს.⁴⁴

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

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება,⁴⁷ როგორც ამერიკის

tice, 1-16, იხ. <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011).

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, გადანყვეტილების მიღება ორგანიზაციის ან ბიუროკრატის შიგნით, ასევე უნდა შევიცნოთ ნორმების ბუნება, მათი შეზღუდვები და პოტენციალი, იქვე, გვ. 246.

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

⁴⁷ გერმანიაში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება მოწესრიგებულია კონსტიტუციით. გერმანიის ადმინისტრაციული პროცედურების აქტი მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს და არაფერს ამბობს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე. ადმინისტრაციის გადანყვეტილებები, რომლებიც ნორმატიულ გადანყვეტილებებს წარმოადგენენ, სამ ზოგად კატეგორიად იყოფა: საკანონდებლო რეგულაციები ან ორდინანსები, ადმინისტრაციული რეგულაციები ან მიმართულებები, და მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული აქტები (bylaw Satzungen). საკანონდებლო რეგულაციები მნიშვნელოვან სამართლებრივ ნორმებს წარმოადგენენ, რომლებიც საკანონდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შედეგად გამოიციმა. ამ თვალსაზრისით ისინი კონსტიტუციას და კანონებთან ერთად სამარ-

შეერთებულ შტატებში, ისე საქართველოში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის აუცილებელ საჭიროებად⁴⁸ და ბიუროკრატიული გადანაცვეტილების მიღების კონკრეტულ ფორმად არის მიჩნეული.⁴⁹

მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში „ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი საქმიანობა, რომელსაც სამთავრობო სააგენტოები ასრულებენ.“⁵⁰ ისინი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების

თლის ერთ-ერთ ფორმალურ წყაროს წარმოადგენენ. მათ სავალდებულო ძალა აქვთ, არა მარტო იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომლებსაც ანეს-რიგებენ, არამედ ადმინისტრაციული მოსამართლეებისთვისაც. ისინი შეიცავენ 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.zaoerv.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.

⁵⁰ იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., West-

გამოყენებით სტატუტით დადგენილი გაურკვეველი და არარსებული ნორმებიდან მიემართებიან დასაბუთებული და განსაზღვრული ნორმებისაკენ,⁵¹ სამართლებრივად შემოოჭავი 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 უთანაბრდებიან. 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

view 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, ამკარა სახით პირთა ფართო წრისკენ არის მიმართული და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ქვეყნდება, *Законы об Административном производстве Азербайджана Армения и Грузии*, GTZ, Ереван, 2007, გვ. 36.

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

ამერიკის მსგავსად ადმინისტრაციული სამართლის მარეგულირებელი როლი საქართველოში გამოხატულებას ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში პოულობს.⁵⁸ სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების

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.

⁵⁸ იხ. მ. კოპალეიშვილი, 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 აღმასრულებელ გადაწყვეტილებებს უწოდებდა, Ю.А. Тихомиров, *Административное право и процесс: полный курс*, М., 2001, გვ. 107.

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 ამრიგად, საქართველოში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ის იურიდიული აქტია, რომლის მეშვეობით კანონქვემდებარე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ხორციელდება.⁶¹

⁵⁹ ნორმატიული აქტები სამართალდამდგენი აქტები არიან. მათი კანონქვემდებარეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მეორეხარისხოვნების მტკიცებულებაა, Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Административное право, Юрист, М., 2002, გვ. 256, თანამედროვეობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონცეფციის შექმნა, მმართველობის პროცესის შესწავლა, მმართველობის სფეროში ნორმატიული სამართლებრივი აქტების დინამიური ხასიათის დადგენა და მრავალი ფაქტორის გათვალისწინება, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების რეზულტატურობასა და მუდმივობაზე ახდენენ გავლენას, Ю.Н. Старилов, 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., ამგვარად, „სააკი პირდაპირ და გარკვევით აცალიბებს 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. წიკლაძე, 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

მაშასადამე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში, სპეციალურად უფლებამოსილი სუბიექტების (ორგანოების, თანამდებობის პირების) საქმიანობაა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ნორმების შემუშავებისაკენ.⁶² ამასთან, ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება გარკვეულ ჩარჩოში არის მოქცეული, რაზეც დანვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია

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

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.

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

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 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 კანონმდებლის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში.

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 ოურისტიკის, არამედ ეკონომისტების ყურადღების ცენტრში ექცევა და ისინი სხვადასხვა მოსაზრებას გვთავაზობენ 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).

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.

2.1. კანონმდებლის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში

ნათელია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა უსაზღვრო ვერ იქნება. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა საკანონმდებლო პროცესის შემადგენელ ნაწილად ვერ იქცევა და მას ვერ ჩაანაცვლებს,⁶⁶ რადგან დელეგირებული უფლებამოსილება სპეციფიკური მიზნისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებაა.⁶⁷

საკანონმდებლო უფლებამოსილება გადანაცვეტილების მიმღებ პირს იმისთვის არ აქვს გადაცემული, რომ როგორც საჭიროდ ჩათვლის ისე გამოიყენოს ან გადაუხვიოს მას.⁶⁸ 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.“⁶⁹

ამასთან, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ შეუძლია რეგულირების⁷⁰ ძირითადი მიმართულებები თავად განსაზღვროს.⁷¹

⁶⁶ იხ. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 270.

⁶⁷ იხ. A. McHarg, What is Delegated legislation? Journal "Public Law," issue AUTUM, 2006, გვ. 557.

⁶⁸ იქვე, გვ. 557.

⁶⁹ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, გვ. 206.

⁷⁰ დადგენილებაში გამოხატული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება არის წარმოებული ნორმაშემოქმედება, ის შეიძლება აღსრულდეს მხოლოდ კანონმდებლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, И. Рухтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 137.

⁷¹ ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის

მხოლოდ კანონმდებელია უფლებამოსილი⁷² დაადგინოს და შეზღუდოს აღმასრულებლის ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილება. შესაბამისად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ საკანონმდებლო მითითების საფუძველზე უნდა იმოქმედოს⁷³ და საკანონმდებლო ორგანოთა მიერ გადანყევტილების მიღების პროცესი არ ჩაანაცვლოს.⁷⁴

შესავალი, აირის საქართველო, თბილისი, გვ. 198.

⁷² 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ გერმანიის ძირითადი კანონი ადგენს შინაარსობრივ შეზღუდვებს გადანყევტილებათა იმ სახეებზე, რომელთა დელეგირება პარლამენტს შეუძლია. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ შეიმუშავა თეორია, რომლის მიხედვით, თუ კანონმდებელი ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების მონესრიგებას ცდილობს (მაგალითად: სასკოლო განათლებასთან ან ატომური ენერგიის მშვიდობიან მოხმარებასთან დაკავშირებით), იგი ვალდებულია დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის პრინციპის შესაბამისად, თავად განეროს 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 მინის 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.

იურიდიულ ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების მიხედვით, კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართე უფლებამოსილება შეიძლება გადასცეს.⁷⁵ 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.⁷⁶

მაშასადამე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების ერთ-ერთი საშუალება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლია.⁷⁷ ამას-

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, гл. 145-146.

⁷⁵ 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.zaov.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

⁷⁶ D. Oliver, T. Prosser, R. Rawlings, The Regulatory State: Constitutional Implications, Oxford University Press, 2010, გვ. 252.

⁷⁷ 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. Beatson, M. Ellior, Administrative Law, Texts and Materials,

თან, ნიშანდობლივია, რომ სხვადასხვა მეცნიერი საკანონმდებლო კონტროლის ცნებას სხვადასხვაგვარად აყალიბებს.⁷⁸

3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, გვ. 648. ამასთან, ენდიკოტი მიუთითებს, რომ თუ პარლამენტი არ გააკონტროლებს დელეგირებულ კანონმდებლობას, მაშინ მოსამართლეებს გაუძნელდებათ კონსტიტუციური ვაკუუმის შევსება, T. Endicott, *Administrative Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, გვ. 56.

⁷⁸ საკანონმდებლო კონტროლის გასამართად 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, 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 იშველიებს 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

საკანონმდებლო ორგანოს ბევრი მექანიზმი აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკონტროლებლად,⁷⁹ თუმცა როგორი სახით განახორციელებს კანონმდებელი კონტროლს,⁸⁰ ეს

Approach to Legislative Oversight," *The Journal of legislative Studies*, 17:4, 2011, გვ. 525-526.

⁷⁹ 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, გადანეყვებილება 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 ეხმარება ადმინისტრაციასთან წარმომობილი 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.

⁸⁰ ზოგადად საკანონმდებლო კონტროლის გაერცელებულ ფორმებს

სხვადასხვა გარემოებაზე არის დამოკიდებული. ამ დროს, გათვალისწინებული უნდა იქნეს რა სახის უფლებამოსილება აქვს გადაცემული აღმასრულებელ ხელისუფლებას და როგორი პროცედურები გამოიყენება რეგულაციის გამოსაცემად.⁸¹

მიეკუთვნება წინარე (ex-ante) და შემდგომი (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლი, C. M. Kervin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington D.C., 2003, გვ. 218. გარდა ამისა მათ „სახანძრო განგაშის“ და „პოლიციის პატრულის“ სახელწოდებით მოიხსენიებენ. როგორც მართებულია 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.

⁸¹ 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 საფუძვლით, 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 ბიუროკრატიის შეზღუდვის მნიშვნელოვანი ფორმაა. წინარე საკანონმდებლო კონტროლის გარდა, მიმართავენ შემდგომ (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლს. შემდგომი საკანონმდებლო კონტროლი კანონმდე-

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლზე დანერგილებით ქვემოთ შევჩერდები, რადგან ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლი გავრცელებულია, როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში.

2.1.1. ამერიკაში და საქართველოში გავრცელებული საკანონმდებლო კონტროლი

ამერიკაში საინტერესო საკითხს წარმოადგენს კონგრესის მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფარგლების განსაზღვრა,⁸² ასევე იმ გზების დადგენა, რომელთა

ბლის 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 საფუძვლიდან 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 საფუძვლიდან 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.

⁸² როგორც ამერიკელი მეცნიერები მიუთითებენ, მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დიდ ნაწილს სააგენტოებს გადასცემს, უზუნაესი სასამართლო კონგრესს შეზღუდვას უდგენს და ავალდებულებს მისდიოს საკანონმდებლო საფუძველს, რომლი-

გამოყენებით კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო მიზნებიდან გადახვევას აღმოაჩენს.⁸³

ამერიკაში⁸⁴ მოქმედებს 1996 წლის „კონგრესის კონტროლის აქტი“,“⁸⁵ რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლს ანებს. აქტის მიხედვით, კონგრესს აქვს დამკვირვებლის როლი⁸⁶ და ყველაზე ეფექტიან

თაც 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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 გადანაცვტილების მიმღები 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ როგორც ბეუესკი 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

გარე ზედამხედველს წარმოადგენს,⁸⁷ რომელიც ვალდებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დარღვევები აღმოაჩინოს და მიიღოს ზომები.⁸⁸

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 შეიმუშავენ სამართლებრივ პრინციპს, რომელიც სააგენტოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას ჩარჩოში მოაქცევს.⁸⁹

ამერიკის უზენაესი სასამართლოს შეხედულებით, კონგრესმა ზუსტად უნდა განსაზღვროს გადასაწყვეტი საკითხი, ასევე ის სააგენტო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება მიიღოს გადაწყვეტილება და საკანონმდებლო უფლებამოსილების

გადანყვეტილების 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.

⁸⁷ 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, CQ-Press, Washington, D.C., 2003, გვ. 213.

⁸⁸ K. F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th edition, West View Press, 2004, გვ. 118.

⁸⁹ 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.

დელეგირების ფარგლები. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ, უზენაესი სასამართლოს მიერ შემუშავებული პრინციპი უზრუნველყოფს იმას, რომ ფედერალურ სააგენტოს არ ჰქონდეს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ისეთივე უფლებამოსილება, როგორიც კონგრესს. მან შეიძლება მხოლოდ კონგრესის მიერ დადგენილი პარამეტრების⁹⁰ შესაფერისი რეგულაციები შეიმუშავოს.⁹¹

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 აქტის⁹² გამოცემის უფლებამოსილების „შინაარსი, მიზანი და მოცულობა.“⁹³

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ 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 კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ.

„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.“⁹⁴

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 ქეაკუთხედია.“⁹⁵

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.

⁹⁴ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

⁹⁵ 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:

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.“⁹⁶

მაშასადამე, ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ისეთი ფორმა არის გავრცელებული, როგორიცაა 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 განეროს 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 განვიხილავ.

2.1.1.1. ამერიკაში გავრცელებული საკანონმდებლო ვეტო

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებულ საკითხებს სზაკი და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი აწესრიგებს, არც ერთი

<http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>.

⁹⁶ იხ. პ. ტურავა, ნ. წეკელაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 83.

ზემოთ ხსენებული სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის იმ მექანიზმს, რომელიც ამერიკაში არის გავრცელებული, არ იცნობს.

ამერიკაში საკანონმდებლო კონტროლის ერთ-ერთ ფორმას საკანონმდებლო ვეტო წარმოადგენს.⁹⁷ საკანონმდებლო ვეტო⁹⁸ განმარტებულია, როგორც ისეთი საქმიანობა, რომლის დროს კანონმდებელი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აკონტროლებს და მის აქტებს აუქმებს.⁹⁹

ძირითადი მიზეზი, რის გამოც კანონმდებელი მთავრობის მიერ წარდგენილ აქტებს აუქმებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო საფუძვლიდან გადახვევაა.¹⁰⁰

⁹⁷ 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, CQ Press, Washington, D.C., 2003, გვ. 222.

⁹⁸ „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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ J.R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative*

ამერიკაში საკანონმდებლო ვეტოს გამოყენებასთან დაკავშირებული ნორმები კონგრესის კონტროლის აქტშია მოცემული.¹⁰¹ აქტის მიხედვით, ყველა ახალი რეგულაცია წარდგენილი უნდა იქნეს კონგრესის ორივე პალატის და „ზოგადი ანგარიშგების ოფისის“ წინაშე.¹⁰² თუ, „ზოგადი ანგარიშგების ოფისი“ დაადგენს, რომ რე-

Oversight of Administrative Rulemaking, Praeger, New York, Westport, Connecticut, London, 1990, გვ. 19.

¹⁰¹ 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 შემონახული). ხოლო მას შემდეგ, რაც რეგულაციის პარლამენტში წარდგენა გადანაცვდება, ის პარლამენტის ორივე პალატაში გადის შემონახვას, 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.

¹⁰² C. M. Kerwin, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, გვ. 223.

გულაცია მნიშვნელოვანია (სერიოზული ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია ეკონომიკაზე), ის ძალაში ვერ შევა 60 დღის განმავლობაში.¹⁰³

მას შემდეგ რაც მნიშვნელოვან რეგულაციასთან დაკავშირებით „ზოგადი ანგარიშგების ოფისი“ ანგარიშს კონგრესის ორივე პალატას წარუდგენს, კონგრესს შეუძლია მიიღოს ერთობლივი რეზოლუცია რეგულაციისთვის ვეტოს დადების შესახებ.¹⁰⁴

თავის მხრივ, პრეზიდენტი უფლებამოსილია ვეტო დაადოს კონგრესის მიერ მიღებულ ერთობლივ რეზოლუციას, თუმცა კონგრესს შეუძლია პრეზიდენტის ვეტოს დასაძლევად კონსტიტუციით დადგენილი ზოგადი წესი გამოიყენოს.¹⁰⁵ თუ კონგრესი საბოლოოდ დაამტკიცებს ერთობლივ 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.¹⁰⁶

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, როგორიცაა კონგრესის სხვადასხვა კომიტეტის¹⁰⁷ მიერ სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ზედამხედველობა, ასევე ზოგადი ანგარიშგების ოფისის ჩართვა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლში.

მაშასადამე, კონგრესის სხვადასხვა კომიტეტი, ზოგადი ანგა-

¹⁰³ C.B. Harrington, L. H. Harter, *Administrative Law and Politics, Cases and Comments*, 4th edition, CQ Press, Washington D.C., 2009, გვ. 101.

¹⁰⁴ იქვე, გვ. 101.

¹⁰⁵ W. F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Lexis-Nexis, 2000, გვ. 43.

¹⁰⁶ J. S. Lubbers, *A Guide to Federal Agency Rulemaking*, 4th edition, American Bar Association, 2006, გვ. 190.

¹⁰⁷ 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.

რიშგების ოფისთან ერთად საკანონმდებლო უფლებამოსილების იმპლემენტაციას უწევს კონტროლს და კონგრესს წინადადებებს წარუდგენს, რომლის საფუძველზე რეგულაციის მიმართ საკანონმდებლო ვეტოს გამოყენების საკითხი განიხილება.¹⁰⁸

ამერიკაში კომიტეტები კონგრესის ძირითად დამხმარეს წარმოადგენენ.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

მაშასადამე, ამერიკაში საქართველოსგან განსხვავებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის მეტი მექანიზმია, თუმცა როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007, გვ. 685.

¹¹⁰ 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.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ერთნაირი სტანდარტი არსებობს.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო მმართველობის აქტს იურიდიული ძალა მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს, თუ კანონის შესაბამისად,¹¹¹ კანონის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოიცემა.¹¹²

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.

2.2 ხალხის როლი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციაში

როცა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობაზე ვსაუბრობ, ურიგო არ იქნება მაგალითად მოვიყვანო აბრაჰამ ლინკოლნის სიტყვები, რომელიც დემოკრატიას განმარტავდა, როგორც ხალხის მმართველობას. რთული წარმოსადგენია რას ფიქრობდა ლინკოლნი, როცა ხალხის მმართველობაზე მიუთითებდა, მაგრამ შესაძლებელია განიმარტოს რა იგულისხმება ხალხის მმართველობაში. ამ ცნების განსაზღვრისას ბუნებრივია იბადება კითხვები: უკანასკნელად როდის მართავდით? უკანასკნელად როდის

¹¹¹ 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.

¹¹² Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, Административное право, М., 2003, გვ. 129.

მიგილიათ მონაწილეობა სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაში? იმ პირობებიდან, ვისაც იცნობთ უკანასკნელად როდის მიუღიათ მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილების შემუშავებაში? პასუხი მარტივია. სინამდვილეში ხალხს არ შეუძლია მართოს. ხალხი ირჩევს წარმომადგენლებს, რომლებიც მათ მაგივრად მართავენ.¹¹³

როცა ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში უშუალო მონაწილეობა არ შეუძლიათ, აუცილებელი ხდება ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავებაში. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებული პირების მონაწილეობა საჭიროა იმაში დასარწმუნებლად, რომ აქტი ეფუძნება საკანონმდებლო ნორმის ანალიზს და მნიშვნელოვან ემპირიულ მტკიცებულებებს.¹¹⁴

ხალხს სურს სამართლიანი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები.¹¹⁵ აქედან გამომდინარე, მმართველებმა უნდა გაათანაბრონ ყველა დაინტერესებული მხარე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში და შეიმუშავონ ისეთი ტექნიკა,¹¹⁶ რომელიც

¹¹³ S.J. Cann, *Administrative Law*, Sage Publications Inc., 4th ed., Thousand Oaks, London, New Delhi, 2006, გვ. 6.

¹¹⁴ W. West, *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature*, Special Report, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 6, November/December, 2005, გვ. 659.

¹¹⁵ M. Shapiro, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, the University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 34.

¹¹⁶ 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.

ხალხის ინტერესს ყველაზე უკეთ წარმოაჩენს.¹¹⁷ იმ პირებთან კონსულტაცია, ვისაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმა შეიძლება შეეხოს,¹¹⁸ ნორმაშემოქმედს ისეთი რეგულაციის შემუშავებაში დაეხმარება, რომელიც პოლიტიკის სასურველ მიზნებს მიაღწევს.¹¹⁹

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.¹²⁰ მით უმეტეს თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა, ხალხს დემოკრატიული თვითმმართველობის განხორციელების უფლებას ანიჭებს¹²¹

¹¹⁷ K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 4th ed., Westview Press, Colorado, 2004, გვ. 234.

¹¹⁸ „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.

¹¹⁹ 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).

¹²⁰ იქვე, იხ. http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

¹²¹ მოქალაქეებზე ორიენტირებული პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩართული პირების მოსაზრებების და შეხედულებების გათვალისწინებას უზრუნველყოფენ, 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*,

და შესაძლებლობას აძლევს მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს კვაზი საკანონმდებლო პროცესში.¹²²

მაშასადამე, გზა, რომლის გამოყენებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება შეიძლება ისე განხორციელდეს, რომ მისი შედეგი დემოკრატიული მმართველობის პრინციპს არ ეწინააღმდეგებოდეს, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში იმ პირების უშუალო ჩაბმავა, რომლებსაც საკითხის გადანყვება აინტერესებთ.¹²³

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

2.2.1. ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის საფუძვლები ამერიკული და ქართული კანონმდებლობით

ხალხის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, როგორც ამერიკაში,¹²⁴ ისე საქართველოში შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით არის დადგენილი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ერთი მხრივ შეუფასებელია, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ სააგენტოები ყველაზე უფრო კომპეტენტური

edited by L. Pearson, C. Harlow, M. Taggart, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008, გვ. 220.

¹²² B.S. Noveck, The Electronic Revolution in Rulemaking, Emory Law Journal, 53, Spring, 2004, გვ. 460.

¹²³ 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.

¹²⁴ განსხვავებით გერმანული და ბრიტანული სამართლისაგან, სადაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაცია მასზე საპარლამენტო კონტროლის დანესებით არის 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.

ორგანოები არიან ისეთ საკითხებში გადანყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით, რომლებიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროს ეხება და რომელთაც სხვა ორგანოები ვერ გადანყვეტენ.¹²⁵ 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.¹²⁶ შესაბამისად, სააგენტოებისათვის, რომლებიც უშუალოდ ხალხის მიერ არ არიან არჩეულები და არც პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ეკისრებათ ხალხის წინაშე, განუზომელი უფლებამოსილების მინიჭება პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს.¹²⁷

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 დანყების 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

¹²⁵ 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.

¹²⁶ E. Gellhorn, R. M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Group, 5th ed., 2006, გვ. 12.

¹²⁷ 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.

უფლება შეიძლება მოპოვებული იქნას სასამართლოს მეშვეობით.¹²⁸

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 დანერგვით ჩამოყალიბებული და სასამართლო კონტროლს დაქვემდებარებული პროცესი, გადანაცვლების მიღების კლასიკური დემოკრატიული პროცესის ჩამნაცვლებლად

¹²⁸ განსხვავებით ამერიკული მოდელისაგან გერმანული ნორმაშემოქმედება თავისუფალია გარე ძალების ზემოქმედებისაგან. როგორც წესი, გერმანული სამართალი არ ითვალისწინებს დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში. აღნიშნული საკითხის გადანაცვლა ადმინისტრაციულ ორგანოთა დისკრეციას წარმოადგენს. მართალია, ზოგიერთი სტატუტი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ადგენს, მაგრამ გერმანიის კონსტიტუცია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ფორმებს არ იცნობს. გერმანელი 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 იჩენს თავს... ბრიტანული სამართალი ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის საკითხთან მიმართებაში გერმანულ სამართალს ემსგავსება. ბრიტანეთში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობას ის საკანონმდებლო აქტი განსაზღვრავს, რომელსაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედგენი 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.

(რომელსაც ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი ახორციელებს) არის მიჩნეული.¹²⁹

აღსანიშნავია, რომ სზაკი, ისევე როგორც ადმინისტრაციული პროცედურების აქტი, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიური მონაწილეობის აუცილებლობას განამტკიცებს. „სზაკ-ის მიზანია ნორმატიული აქტების ხშირად არა გამჭვირვალე 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.“¹³⁰

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 კოლეგიური 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.

¹²⁹ იქვე, გვ. 353-378.

¹³⁰ იხ. ზ. ადვიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 370.

II ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში

წინამდებარე თავში განხილული ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურის თავისებურებები ეყრდნობა ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალში გამოქვეყნებულ სტატიას¹³¹ და განიხილავს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთ არაფორმალურ პროცედურებს, როგორიცაა 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 ნორმა-
შემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა
პროცედურას იყენებენ.¹³² ამერიკაში და საქართველოში

¹³¹ ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური პროცედურები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში, ადმინისტრაციული სამართლის სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, GIZ, გადაცემულია დასაბეჭდად.

¹³² 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 განერილ 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,

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფისათვის არაფორმალურ პროცედურებს მიმართავენ.¹³³

აპა, ისევე როგორც სზაკი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისათვის ისეთი არაფორმალური პროცედურის გამოყენებას ითვალისწინებს, როგორიცაა ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა.¹³⁴

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

კონგრესის სტატუტით 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.

¹³³ 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 შეიმუშავებს, 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.

¹³⁴ საჯარო ადმინისტრირების სფეროში გავრცელებული შეხედულების მიხედვით, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში არაფორმალური პროცედურების გამოყენება 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.

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.¹³⁵

ცნობის გამოქვეყნების ზუსტად ასეთსავე წესს ადგენს სზაკი,¹³⁶ როცა კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის პროექტის ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნების¹³⁷ და პროექტთან დაკავშირებით ხალხის მოსაზრების¹³⁸ მიღების ვალდებულებას ანიჭებს. ამერიკაში და

¹³⁵ M. Kolber, Rulemaking Without Rules: An Empirical Study of Direct Final Rulemaking, Albany Law Review, 72, 2009, გვ. 85.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 106²-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹³⁸ „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. ადუიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 369.

საქართველოში დამკვირდებულ ცნობის დოკუმენტური სახით გამოქვეყნების და მოსაზრების დოკუმენტური წარდგენის თავისებურებებზე დაწვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

1.1.1. ცნობის გამოქვეყნება დოკუმენტური ფორმით

ამერიკული კანონმდებლობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ისეთ არაფორმალურ პროცედურას იცნობს, როგორიცაა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის¹³⁹ ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნება.¹⁴⁰ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ

¹³⁹ 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. Coglianese, 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.

¹⁴⁰ 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 შესაძლებლობად. 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 სტატუტისა 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 ჩამონათვა-

ცნობის ფედერალურ რეესტრში გამოქვეყნებით¹⁴¹ დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობა ეძლევათ შესამუშავებელი რეგულაციის პროექტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრებები¹⁴²

ლი. დღის წესრიგის გამოქვეყნებით, სააგენტო ხალხს შესაძლებლობას აძლევს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს მიმდინარე პროცედურებს გაეცნონ, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს ხალხის დაინტერესებას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესით, C. Cogli-anese, 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.

¹⁴¹ აშკარაა, რომ სააგენტო არ არის ყოვლისმცოდნე. 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.

¹⁴² 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 სტატუტმა 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 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

ნარადგინონ.¹⁴³

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.¹⁴⁴

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების ანალოგიური წესი გამოიყენება საქართველოში კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას.¹⁴⁵ კერძოდ, სზაკ-ი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნებასთან ერთად კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს გამოაქვეყნოს ცნობა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დანყების შესახებ.¹⁴⁶

Practice, 1-16, <http://www.docstoc.com/docs/25186743/1-PD-Dr-Athanasios-Gromitsaris-Jena-Administrative-Law> (ნანახია: 11.08.2011).

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Administrative Procedure Act (APA), § 553(b)

¹⁴⁵ 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 კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების მიმართ, ხოლო სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს და თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების მიღების (გამოცემა) საკითხებს ანესრიგებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

¹⁴⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

ცნობის გამოქვეყნებასთან ერთად, საქართველოში, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, აუცილებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება¹⁴⁷ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში,¹⁴⁸ ხოლო თუ 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,¹⁴⁹ რაც გულისხმობს აქტის პროექტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე განთავსებას.¹⁵⁰ ამასთან, შესაძლებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დოკუმენტური სახით გამოქვეყნება ჩანაცვლებული იქნეს მისი ადმინისტრაციული ორგანოს ვებგვერდზე განთავსებით.¹⁵¹

¹⁴⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი მიუთითებს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნებისათვის გამოყენებული უნდა იქნეს ამავე კოდექსის 55-ე და 56-ე მუხლებით გათვალისწინებული წესები.

¹⁴⁸ მეცნიერთა ნაწილის აზრით, „რადგან მოქალაქეთა მხოლოდ მცირე ნაწილი კითხულობს ოფიციალურ გაზეთებს, შესაძლებელია კომპეტენტურმა ორგანომ დამატებით აღნიშნული პროექტი მასმედიის ფართოდ გავრცელებული საშუალებებით გამოაქვეყნოს. საჭიროების შემთხვევაში, იგი შეიძლება გამოცხადდეს ტელევიზიით და რადიოთი,“ ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 374.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 57-ე მუხლი, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

¹⁵¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

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.¹⁵²

სასურველი იქნება, თუ სხვაი 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 დანერგებით ანესრიგებს 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.¹⁵³

ნიშანდობლივია, რომ მსგავსი სახის დებულება კიდევ ერთხელ ამყარებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობას, რადგან საჯარო ადმინისტრაციული

¹⁵² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁵³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

წარმოება¹⁵⁴ ადმინისტრაციული წარმოების ის სახეა, რომელიც ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს, როგორც დაინტერესებულ მხარეთა, ისე საზოგადოების ფართო ფენების მონაწილეობას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესში.¹⁵⁵

1.1.1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებული ცნობის შინაარსი

ამერიკაში და საქართველოში ცნობაში გარკვეული სახის ინფორმაცია უნდა იყოს ასახული. 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.¹⁵⁶

ცნობა ასევე უნდა შეიცავდეს შეთავაზებული პროექტის შინაარსს¹⁵⁷ ან კიდევ იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომლებსაც

¹⁵⁴ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დროს დაწერილებით არის მოწესრიგებული საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ ცნობის გამოქვეყნების პროცედურა, დაწერილებით 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, დაწერილებით იხილეთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 118-ე მუხლი, იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

¹⁵⁵ ზ. ადღიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 281.

¹⁵⁶ Administrative Procedure Act (APA), §553(b).

¹⁵⁷ იმაში დასარწმუნებლად, რომ დაინტერესებული პირები მართლაც ფლობენ ინფორმაციას შეთავაზებული პროექტის შინაარსთან დაკავშირებით, სასამართლოები სააგენტოებისგან მოითხოვენ, ცნობა ადმინ-

შეთავაზებული პროექტი ეხება. ამასთან, აუცილებელია, რომ დაინტერესებული პირები სრულყოფილ ინფორმაციას ფლობდნენ სტატუტზე, რომლის საფუძველზე სააგენტო რეგულაციას შეიმუშავებს.¹⁵⁸

ისტრაციული 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 რეგულაციის 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 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.

¹⁵⁸ საკანონმდებლო საფუძვლის 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 შეიცვალა 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

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.¹⁵⁹

დაადგინა, რომ კომისიის მიერ საკანონმდებლო საფუძვლის მიუთითებლობამ, დაინტერესებულ პირებს მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა ნაართვა, იქვე, გვ. 51-52.

¹⁵⁹ ამერიკის უზენაესი სასამართლოსთვის წლების მანძილზე დავის საგანს წარმოადგენდა ცნობილი უნდა გამხდარიყო თუ არა ინფორმაცია, რომელსაც ნორმა ეფუძნება? მაგალითად ისეთი როგორიცაა სამეცნიერო მასალები. კოლუმბიის ოლქის საოლქო სასამართლომ *Portland Cement Ass'n v Ruckelshaus* 486 F.2d 375 საქმეზე ჩამოაყალიბა შემდეგი პოზიცია: „გადანყვეტილების 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 ჰქონდეს, 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 გადანყვეტილებაში 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 მიღე-

ამასთან, თუ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში, დამატებითი ფაქტობრივი მონაცემები ან დოკუმენტაცია იქნება წარდგენილი, ისინი ცნობილი უნდა გახდეს¹⁶⁰ ხალხისათვის.¹⁶⁸

ბული მასალით. სასამართლოს აზრით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მიღებული მასალების გასაჯაროება გამოიწვევს საბოლოო ნორმის გამოცემის გახანგრძლივებას, რაც მოსაზრებებზე ხელახალი მოსაზრებების წარდგენის შემდეგ შეიძლება დაუსრულებელად 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 ღიაობას, 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.

¹⁶⁰ 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 ასაჩივრებდა ამერიკის შეერთებული შტატების სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტის მიერ მიღებულ რეგულაციას, რომელიც ეხებოდა ქალების, ჩვილების და ბავშვებისთვის განკუთვნილი დამატებითი კვების პროდუქტების სიიდან შოკოლადით არომატიზირებული რძის ამოღებას. მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების 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. ნორმაშემოქმედების 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, მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ დეპარტამენტს ევალებოდა ხელახალი ცნობის გამოქვეყნება, რომელშიც მოცემული იქნებოდა კომენტარების შედეგად განხორციელებული ცვლილებები.

აქედან გამომდინარე, მოსარჩელეთა აზრით, ცნობის გამოქვეყნების კანონით დადგენილი პროცედურა დაირღვა, რადგან ცნობა არ იყო ადეკვატური. მოსარჩელებს 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 სიიდან როგორც შოკოლადით არომატიზებული რძის, ისე ნებისმიერი იმ პროდუქტის ამოღება მოჰყოლოდა, რომელიც შაქარს გადაჭარბებული რაოდენობით შეიცავდა. აქედან გამომდინარე, ნორმაშემოქმედების 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 გამოყოს ყველა წერილმანი, 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 ნორმაშემოქმედების „ლოგიკურ შედეგს.“ ხოლო თუ საბოლოო ნორმა მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავდაპირველად შეთავაზებული ნორმისგან, ცნობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ შეუსაბამოდ ითვლება. სასამართლომ ასევე მიიჩნია, რომ შოკოლადის მწარმოებელთა ასოციაციას არ მიეცა მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა. შოკოლადით 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

საქართველოში ამერიკის მსგავსად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობაში მიეთითება იმ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც მიმდინარეობს წარმოება, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების ვადა, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მისამართი,¹⁶² სადაც შესაძლებელია მოსაზრებების წარდგენა და მოსაზრებების წარდგენის ვადა.¹⁶³ თუმცა, ამერიკისაგან განსხვავებით სზაქ-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

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 დეპარტმენტს კომენტარების მეორე რაუნდის ჩასატარებლად, M. Asimov, R. Levin, State and Federal Administrative Law, 3rd edition, west, 2009. 211-215.

¹⁶¹ D.J. Galligan, Administrative Law, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 256.

¹⁶² 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.

¹⁶³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

ცნობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ, ხალხს შეუძლია წარადგინოს მოსაზრებები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, თუმცა, რამდენად ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანო გაითვალისწინოს ხალხის მოსაზრებები, ამაზე ქვემოთ ვისაუბრებ.

1.1.2. მოსაზრების წარდგენა დოკუმენტური ფორმით

აპა-ს მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობასთან დაკავშირებით სააგენტომ დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა უნდა მისცეს წარადგინონ წერილობითი მასალა, შეხედულებები,¹⁶⁴ ან არგუმენტები.¹⁶⁵

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 გადანყვეტილება იქნებოდა მიღებული. თუმცა, თუ სააგენტო გადანყვეტილების მიღების პროცესში მხოლოდ საკუთარ ცოდნას და გამოცდილებას გამოიყენებს, მან მიღებული გადანყვეტილება უნდა დაასაბუთოს. ამასთან, მართალია, აპა არ ითვალისწინებს წარდგენილი მოსაზრებების რეგულაციაში ასახვის აუცილებლობას, მაგრამ სააგენტომ უნდა დაამუშაოს მიღებული ინფორმაცია და მასზე

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ Administrative Procedure Act (APA), § 553(c).

სათანადო რეაგირება მოახდინოს.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷

სზაკი 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 აწესებს,¹⁶⁸ თუმცა, მიუთითებს, რომ ნორმა-

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ S. Croley, *Making Rules: An Introduction*, *Administrative Law and Regulation*, *Michigan Law Review*, 93, May 1995, გვ. 1519.

¹⁶⁸ 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.

ტიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული ყოველი მოსაზრება¹⁶⁹ უნდა განიხილოს შესაბამისმა კოლეგიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ.¹⁷⁰

მოსაზრების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებულ წესს¹⁷¹ მეცნიერთა ნაწილი იწონებს, რადგან მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ცალკეულ შემთხვევაში შესაძლოა იმდენად ბევრი მოსაზრება იყოს წარდგენილი, რომ თითოეული მოქალაქისათვის პასუხის გაცემას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის პროცესის შეფერხება მოჰყვეს.¹⁷²

თუმცა, ამერიკაში და საქართველოში დამკვიდრებული ზემოაღნიშნული წესი არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსაზრების მიღების ვალდებულებასაგან. 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 ცნობის ელექტრონული სახით გამოქვეყნების და მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენის განხილვა.

¹⁶⁹ აღსანიშნავია, რომ „მოსაზრების წარდგენასთან დაკავშირებით სზაკ-ში 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.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ იგულისხმება წარდგენილ მოსაზრებებზე პასუხის გაცემის ვალდებულების არ ქონა აპა-თი და სზაკ-ით.

¹⁷² 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.

1.2 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.¹⁷³

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენისათვის ელექტრონული საშუალებების გამოყენება¹⁷⁴ 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. რეფორმის შედეგად, პირებს აღარ უნევთ სააგენტოში მისვლა და ჩანაწერების გაცნობა. ამასთან, მათ მეტი ნდობა აქვთ რომ მათი წარდგენილი მოსაზრებები შეტანილი იქნება ნორმაშემოქმედების შესახებ

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება განმარტებულია როგორც არა-ფორმალური 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.

ნარმოებულ ჩანაწერში.¹⁷⁵

აღსანიშნავია, რომ ამერიკის მსგავსად, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში 2009 წელს შეტანილი იქნა ცვლილება, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი ელექტრონულად გამოაქვეყნოს.¹⁷⁶

ამერიკასა და საქართველოში დამკვიდრებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედება დაწვრილებით ქვემოთ იქნება განხილული.

1.2.1. ცნობის გამოქვეყნება ელექტრონული ფორმით

ამერიკის შეერთებული შტატების 2002 წლის ელექტრონული მმართველობის აქტით დადგენილია, რომ რეგულაციური მმართველობა „მოქალაქეებზე ორიენტირებული“ ასევე „ტრანს-ფარენცული“ უნდა გახდეს, რაც ადმინისტრაციული სააგენტოების ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს. შესაბამისად, საჭიროა ხალხს სააგენტოს ჩანაწერებთან ინტერნეტის საშუალებით¹⁷⁷ დაშვე-

¹⁷⁵ 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, გვ. 10668.

¹⁷⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

¹⁷⁷ 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.

ბის უფლება¹⁷⁸ მიენიჭოს.¹⁷⁹

აქედან გამომდინარე, რეგულაციების პროექტების ვებ-გვერდზე განსათავსებლად და ხალხის მოსაზრებების მიღების გასამარტივებლად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალური მონაცემების

¹⁷⁸ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ახალი ფორმების დანერგვისათვის გზამკვლევი უნდა გახდეს, რომელიც მონაწილეებს შორის დიალოგს გააუმჯობესებს, რის შედეგად მათ შეეძლებათ 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).

¹⁷⁹ 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).

¹⁸⁰ 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 Open-

ცენტრალური¹⁸⁰ სისტემა¹⁸¹ შეიქმნა,¹⁸⁹ ვებ გვერდ Regulations.gov-ის სახით, რომელზეც სააგენტოები შეთავაზებული პროექტის შესახებ

ness: Proposing a Voluntary Two-Tier Registration System for Regulations. Gov, Administrative Law Review, fall, 2010, 62, გვ. 1270.

¹⁸¹ მონაცემების ფედერალური მენეჯმენტის სისტემა, რომელიც ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: www.regulations.gov შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს მასალები 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 საკვანძო 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/snw/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011), მაშასადამე, მონაცემთა ბაზების მართვის ფედერალური სისტემის შექმნის ძირითადი მიზანია შეინახოს ინფორმაცია და დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა მისცეს გაეცნონ ყველა დოკუმენტს, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას უკავშირდება, S.M. Benjamin, Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 899.

¹⁸² 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,

ცნობას განათავსებენ. ეს ვებგვერდი ამავე დროს წარმოადგენს ფორუმს, სადაც ხალხს შეუძლია მოსაზრებების წარდგენა და სხვების მიერ მიწოდებული კომენტარების გაცნობა. სააგენტოების 90%¹⁸³ ინფორმაციას რეგულაციებთან დაკავშირებით ამ ვებგვერდზე განათავსებს.¹⁸⁴ გარდა ვებგვერდისა, მნიშვნელოვანი

May 24, 2006, გვ. 11, <http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/Crossroads.pdf> (ნანახია: 12.10.2011).

¹⁸³ გადანყვეტილება (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, როგორიცაა 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 წევრმა აქვს მხოლოდ იმ მაშალაზე, 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.

¹⁸⁴ გადანყვეტილებამ რომ შექმნილიყო ერთი ცენტრალიზებული სისტემა, აუცილებელი გახდა მონაცემთა ბაზის და ვებგვერდის ჩამოყალიბება, რომელიც ყველა სააგენტოს მოემსახურებოდა. შედეგად ყველა შეთანხმდა ზოგად სისტემაზე და ახალი, განსხვავებული აპლიკაციების შემოღება მკაცრად შეიზღუდა მენეჯმენტის და ბიუჯეტის 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 ფუქტური წვდომის შესაძლებლობას, იქვე, გვ. 283, ზოგი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ძალიან რთულია, თუ შეუძლებელი

ადგილი უჭირავს ფედერალური ჩანაწერების მართვის სისტემას, რომელზე დაშვება მხოლოდ სააგენტოს თანამშრომელს აქვს და სადაც სააგენტოებს ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებული მასალების ელექტრონული ჩანაწერის წარმოება ევალებათ.¹⁸⁵

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 Regulations.gov-ზე განთავსებულ ნორმაშემოქმედების ჩანაწერზე. მათ შორის სამეცნიერო და

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.

¹⁸⁵ 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.

ტექნიკურ ინფორმაციაზე, რაც საჯარო უნდა გახდეს და ვებ-გვერდიდან ადვილად ჩამოიტივროს.¹⁸⁶

სამთავრობო ვებგვერდთან ერთად რამდენიმე არასამთავრობო ვებგვერდი უნდა გამოიყოს. ვებგვერდი „რეგულაციის ოთახი“¹⁸⁷ არის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საპილოტე პროგრამა დაფინანსებული ტრანსპორტის დეპარტამენტის და კორნელის უნივერსიტეტის მიერ და მიზნად ისახავს გააძლიეროს Regulations.gov.¹⁸⁸

აღსანიშნავია, რომ ამერიკაში მოქმედი მონაცემთა ცენტრალური

¹⁸⁶ B. C. E. Dooling, Legal Issues in E-Rulemaking, *Administrative Law Review*, 63, fall, 2011, გვ. 896-897.

¹⁸⁷ 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 შემაჯალმა სტუდენტებმა და ფაკულტეტის წარმომადგენლებმა გაინანოლეს შეთავაზებული პროექტის სხვადასხვა თემა და თითოეული თემის მოკლე აღწერილობა გამოაქვეყნეს რეგულაციის ოთახის ვებგვერდზე. კორნელის საინიციატივო ჯგუფის წევრებმა ასევე დამატებით პიპერბულები 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 ჩართულობას ნორმაშემოქმედებაში. როცა, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობა გამოქვეყნდა ფედერალურ რეესტრში და ასევე შესაძლებელი გახდა მისი ნახვა Regulations.gov-ის და ტრანსპორტის დეპარტამენტის ვებგვერდზე, ცნობაში მითითებული იქნა, რომ კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი ორგანიზებას უწევდა საპილოტე პროგრამას ამ ნორმაშემოქმედებასთან 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.

¹⁸⁸ C. Coglianese, Enhancing Public Access to Online Information, *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law*, 2, Fall 2012, გვ. 22-23.

სისტემის მსგავსი ერთიანი ბაზა,¹⁸⁹ სადაც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შემუშავებული ადმინისტრაციულ-სამართლებ-

¹⁸⁹ ამერიკაში მოქმედი ცენტრალური სისტემის მსგავსი მონაცემთა განთავსების 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 დანკაუვნების 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 გზავნილის გამოყენებით... ან დეტალური კითხვარების შევსებას. ეს კითხვარები შეიცავენ მნიშვნელოვან ინფორმაციას შეთავაზებული რეგულაციის ცალკეულ ასპექტზე და შემდეგ წარმოადგენენ კითხვათა სერიას თითოეულ ასპექტზე. თუმცა, Regulation.gov-ისგან განსხვავებით, შენი ხმის განსაკუთრებული მახასიათებელია ის, რომ იგი ერთმანეთისგან განასხვავებს პირებს, რომლებიც საკუთარ თავს წარმოადგენენ და ორგანიზაციებს, რომლებიც სპეციალურ ინტერესებს იცავენ. კერძო 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.

რივი აქტები იქნება განთავსებული, საქართველოში არ არსებობს. არც რომელიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია არის დაკავებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედების პოპულარიზაციით. თუმცა, ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონული საშუალებით გავრცელების საინტერესო ფორმას ითვალისწინებს.

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 დანყების შესახებ.¹⁹⁰

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 დანერჩილებით მოაწესრიგებდა. აქედან გამომდინარე, საინტერესოა ამერიკის შეერთებულ შტატებში დამკვიდრებული პრაქტიკის ანალიზი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოსაზრებების წარდგენის

¹⁹⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 106²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

პროცედურის გაადვილებისათვის, სააგენტოებმა 1990 წლიდან ინტერნეტის გამოყენება დაიწყეს. ზოგიერთმა სააგენტომ ისეთი სისტემა დანერგა,¹⁹¹ რომ ინტერნეტის მეშვეობით შესაძლებელია ყველა სახის მოსაზრების წარდგენა,¹⁹² მიღებული კომენტარების¹⁹³ გამოქვეყნება და შემდეგ დამატებითი მოსაზრებების წარდგენა, რომლის მეშვეობით მოქალაქეები თავდაპირველ მოსაზრებებს პასუხს გაცემენ.¹⁹⁴

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 გაცეს.¹⁹⁵

¹⁹¹ 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 ნივთში 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).

¹⁹² S.M. Benjamin, Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions, *Duke Law Journal*, 55, March 2006, გვ. 898-899.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ 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).

¹⁹⁵ 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/>

ამასთან, ელექტრონული ფორმით წარდგენილი მოსაზრებები დანტერესებული პირებისათვის მყისვე ხელმისაწვდომია. მათი მოძიება ხარჯებთან არ არის დაკავშირებული და გამზადებულია ანალიზისათვის.¹⁹⁶

გარდა ამისა, ნორმაშემოქმედება 2.0. პროექტის¹⁹⁷ ფარგლებში¹⁹⁸ გაუმჯობესებულია მოსაზრებების მიწოდება ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციების დახმარებით. „რეგულაციის ოთახი,“ რომელიც ნორმაშემოქმედების საპილოტე პროგრამა და განხორციელდა კორნელის¹⁹⁹ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ინიციატივის ფარგლებში (ამერიკის

edu/institutes/regulation/erulemaking/papers_reports/Herz_E_Rulemaking.pdf (ნანახია: 10.09.2010).

¹⁹⁶ 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).

¹⁹⁷ ინაუგურაციის შემდეგ პრეზიდენტმა ობამამ გამოსცა მემორანდუმი, რომელშიც მოუწოდებდა ფედერალურ სააგენტოებს გამოეყენებინათ ვებ 2.0 და სხვა საინფორმაციო ტექნოლოგიები...2009 წლის დეკემბერს მენჯემენტის და ბიუჯეტის ოფისმა გამოსცა დირექტივა და სააგენტოებს მისცა 4 თვის ვადა შეემუშაებინათ „ღია მმართველობის გეგმა.“ ამის შესაბამისად, ტრანსპორტის სამინისტრომ დანერგა 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.

¹⁹⁸ ნორმაშემოქმედება 2.0-ის 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.

¹⁹⁹ იგულისხმება კორნელის უნივერსიტეტში არსებული კორნელის უნივერსიტეტის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი.

შეერთებული შტატების ტრანსპორტის დეპარტამენტთან კოორდინაციით) ამის თვალნათელი მაგალითია.²⁰⁰

რეგულაციის ოთახის ვებგვერდი არ არის სამთავრობო ვებგვერდი²⁰¹ და პროექტს ფედერალური მთავრობა არ კურირებს.²⁰² „რეგულაციის ოთახის“ მეშვეობით პირებს, რომლებიც შედიან რეგულაციის ოთახის ვებგვერდზე შეუძლიათ კომენტარების მიწოდება ნორმის ნაწილთან ან მთლიან ნორმასთან დაკავშირებით.²⁰³

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ პლატფორმა კვლევის პროცესში სოციალური მედიის და სხვა თანამედროვე საშუალებების გამოყენებას ითვალისწინებს რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ხალხის „ცოცხალი“ მონაწილეობა ფედერალურ ნორმაშემოქმედებაში. რეგულაციის ოთახი, არის სისტემა, რომელიც ადამიანის და დამხმარე კომპიუტერული საშუალებების ერთიანობას წარმოადგენს. სისტემის თითოეული ელემენტი ხელს უწყობს ცოდნის შეძენას და შექმნას მომხმარებელთა მხრიდან, როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად...რეგულაციის ოთახის დამოუკიდებლობა, უზრუნველყოფს ორგანიზციული და სამართლებრივი პრობლემების თავიდან აცილებას...გარდა ამისა, ვებგვერდის დაკავშირება კერძო უნივერსიტეტთან ვებგვერდის დიზაინის ექსპერიმენტირების 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.

²⁰² 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.

²⁰³ საპილოტე ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ფარგლებში კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფი ვებგვერდზე ასრულებდა მოდერატორის ფუნქციას, ამონაშებდა არასათანადო შინაარსის ინფორმაციას, ასევე უსვამდა კითხვებს და პასუხობდა მოსაზრებების ავტორებს, იქვე, გვ. 107, კორნელის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების საინიციატივო ჯგუფის წევრები ასევე ცდილობდნენ

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.²⁰⁴

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,²⁰⁵

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.

²⁰⁴ იქვე, გვ. 108.

²⁰⁵ როგორც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების (მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება განხილული იქნება მომდევნო თავში) მომხრეები, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერები, დაინტერესებულ პირებს ნორმაშემოქმედების აქტიურ მონაწილეობად წარმოადგენენ, რომლებიც ნორმის შემუშავების დროს ჩაბმულები არიან დიალოგის და კოლაბორაციის პროცესში. თუმცა რეფორმირებული ელექტრონული ნორმაშემოქმედება მნიშვნელოვნად განსხვავდება მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებისგან. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დროს, კოლაბორაციას ადგილი აქვს სანაწიის სტადიაზე, სანამ ნორმის საჯარო

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი ინტერაქტიური ხდება და დაინტერესებული პირები როგორც სააგენტოს, ისე სხვა დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებზე სათანადო რეაგირებას ახორციელებენ.²⁰⁶ თუმცა, როგორი სახით უნდა იქნეს გამოყენებული საინფორმაციო ტექნოლოგიები რეგულაციურ პროცესში ან როგორ უნდა შეიცვალოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების შედეგად, ამაზე ქვემოთ ვისაუბრებ.²⁰⁷

1.2.3. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის დადებითი მხარეები

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერები და მთავრობის საქმიანობის რეფორმირების მხარდამჭერნი ამტკიცებენ, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება²⁰⁸ მნიშვნელოვნად

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.

²⁰⁶ S.M. Benjamin, Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 902.

²⁰⁷ C. Coglianese, Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future, Thirty-Fifth Annual Administrative Law Issue The Role of the Internet in Agency Decision making, Duke Law Journal, 55, March, 2006, გვ. 968.

²⁰⁸ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით, არა მარტო მიმზიდველი, არამედ დღევანდელ მისაღწევი გახდა, J.S. Lubbers, The Future of Electronic Rulemaking: A Research Agenda, Regulatory Policy Program, March 2002, <http://www.>

გაზრდის ხალხის მონაწილეობას რეგულაციური პოლიტიკის შემუშავებაში,²⁰⁹ რადგან ელექტრონული²¹⁰ მმართველობა,²¹¹ ისე-

law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/erulemaking/papersandreports.html (ნანახია: 10.09.2010).

²⁰⁹ ინტერნეტის სავარაუდო მომხმარებლები 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).

²¹⁰ „ელექტრონული ჩართულობა ეროვნულ პორტალებზე თუ კონკრეტული უწყებების ვებგვერდებზე არსებული სერვისების წყალობით მოქალაქის ქვეყნის მართვაში მაქსიმალურად ჩართვას გულისხმობს,“ ლ. ავალიშვილი, ს. ჩუხუა, ელ-ჩართულობის მექანიზმები საჯარო დანებებულებების 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%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%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](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%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).

²¹¹ „ციფრული დემოკრატიის შემადგენელი ნაწილი და მისი ფუნქციონირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ელექტრონული მმართველობაა. მას დასაველეთში "Electronic government, E-government"-ს უწოდებენ. ელექტრონული მმართველობა ეფუძნება ინფორმაციისა და

თი აქტივობა,²¹² რომელიც საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების საფუძველზე²¹³ მიზნად ისა-

კომუნიკაციათა ტექნოლოგიების გამოყენებას ქვეყნის მართვის პროცესში," ქ. როსტიაშვილი, ელექტრონული მმართველობა საქართველოში: მსოფლიო ტენდენციები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 7 <http://www.idfn.ge/uploadedFiles/27-32.pdf> (ნანახია: 12.10. 2013).

²¹² 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).

²¹³ როგორც კორძაია 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. კორძაია 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).

ხავს²¹⁴ საჯარო ადმინისტრირების²¹⁵ ეფექტიანობის²¹⁶ და რე-ზულტატურობის გაზრდას.²¹⁷

²¹⁴ ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მიზნები ერთნაირია ყველა სააგენტოსთვის. ელექტრონული ნორმაშემოქმედების პირველი მიზანი არის დოკუმენტ ნარმოების 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 „დელიბერაციის“ 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.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ „ელექტრონული მმართველობის“ კონცეფციის რეალიზაცია ამაღლებს 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).

²¹⁷ 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

მეცნიერები მიუთითებენ, რომ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება²¹⁸ ანუ ახალი ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენება შესაძლებლობას იძლევა აქამდე განცალკევებული პროცესის იმეთ პროცესად გარდაიქმნას,²¹⁹ რომელშიც მოქალაქეები რეგულარულად მიიღებენ მონაწილეობას.²²⁰

ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ფოკუსირებულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში არა მხოლოდ ხალხის მონაწილეობის უფლებაზე, არამედ მის პრაქტიკულ რეალიზაციაზე. კომპიუტერული პროგრამა ადგენს ხალხის მონაწილეობის დღის ნესრიგს, ვინ, როდის და რამდენჯერ უნდა დააფქსიროს საკუთარი

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).

²¹⁸ 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).

²¹⁹ 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.

²²⁰ 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.

მოსაზრება და რა წესები გამოიყენება დიალოგის წარმართვისას.²²¹

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.²²²

ერთადერთ პრობლემად სააგენტოს წარმომადგენლებმა ელექტრონული საშუალებების სრულად გამოყენების შეუძლებლობა და ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებასთან ერთად ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ დოკუმენტური წარმოების პარალელური პროცედურის გაგრძელება მიიჩნიეს.²²³

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.²²⁴

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

²²¹ B.S. Noveck, Public Participation in Electronic Rulemaking: Electronic Democracy or Notice-and-Spam? Administrative and Regulatory Law News, 30, fall, 2004, გვ. 8.

²²² J.S. Lubbers, A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking, Administrative Law Review, 62, Spring 2010, გვ. 471.

²²³ იქვე, გვ. 471.

²²⁴ იქვე, გვ. 471.

მიბმული იქნება ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერზე, საჯარო შეხვედრების ვებ-ტრანსლაციაზე და წარმოდგენილი იქნება „პოდკასტ ფაილის“ სახით შემდგომი გადმოწერისათვის.²²⁵

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 პოტენციალის²²⁶ გაცნობიერებაში.²²⁷

გარდა ამისა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონული ფორმის გამოყენების მხარდამჭერი მკვლევარების განცხადებით, ელექტრონული ნორმაშემოქმედება²²⁸ რეეოლუ-

²²⁵ იქვე, გვ. 472.

²²⁶ საინფორმაციო ტექნოლოგიებს აქვთ პოტენციალი გააუმჯობესონ პროცესი, რომლის მეშვეობით მთავრობა რეგულაციურ გადანაცვ-ტილებებს შეიმუშავებს, რაც ეკონომიკის და საზოგადოების მნიშვნელო-ვან 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).

²²⁷ B. S. Noveck, The Electronic Revolution in Rulemaking, Emory Law Journal, 53, Spring 2004, გვ. 516.

²²⁸ 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 უზრუნ-ველყოფს... აღნიშნული ვებგვერდის ამოქმედების შემდეგ რამდენიმე სააგენტოს მიერ ინდივიდუალური ვებგვერდი იქნა შეშუშავებული, C. Coglianese, 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. 939-940.

ციურ მიღწევას წარმოადგენს ²²⁹ მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობისკენ მიმავალ გზაზე და უზრუნველყოფს რეგულაციის განვითარების პროცესის გარდაქმნას, ²³⁰ რაც რეგულაციური მმართველობის გაუმჯობესებას, ასევე ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის გაძლიერებას ემსახურება. ²³¹

მაშასადამე, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ინტერნეტ ჩართულობას შეუძლია ადმინისტრაციის მიერ ნორმათა შემუშავების პროცესში ²³² საზოგადოების უკეთესი მონაწილეობა

²²⁹ 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 (ნანახი: 10.09.2010).

²³⁰ 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> (ნანახი: 10.09.2010).

²³¹ 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> (ნანახი: 10.09.2010).

²³² 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.

უზრუნველყოს,²³³ რადგან ინტერნეტის საშუალებით ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა, ხალხის სამოქალაქო პასუხისმგებლობას და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურებთან მიმართებაში მათი ცოდნის დონეს აამაღლებს.²³⁴

ამასთან, ელექტრონული ნორმაშემოქმედება მოქალაქეებს შესაძლებლობას მისცემს გაეცნონ სხვადასხვა პირის მიერ წარდგენილ პოზიციას,²³⁵ მათ შორის ისეთს, რომლსაც არ ეთანხმებიან.²³⁶

²³³ ელექტრონული ნორმაშემოქმედება უზრუნველყოფს, არა მარტო დაინტერესებული პირების აქტიურ მონაწილეობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში, არამედ მასში მონაწილეობას ყველასათვის ხელმისაწვდომს ხდის... ათი წლის წინ პირს უნდა დაეჭირებინა 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.

²³⁴ 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).

²³⁵ 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.

²³⁶ 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. Schlossberg, S. Zavestoski, S.W. Shulman, Democracy and E-Rulemaking: Web-Based Technologies, Participation,

გარდა ამისა, ელექტრონულ ნორმაშემოქმედებას შეუძლია მოქალაქეს და ადმინისტრაციას შორის ურთიერთობა გააადვილოს და სააგენტოსთან კომუნიკაციის ამსახველი ინფორმაციის შენახვა უზრუნველყოს, რომელზე დაშვება ხალხს გაცილებით უფრო გაუმარტივდება.²³⁷

მართალია, დღეისათვის ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობის შესაფასებლად ცოტა ემპირიული მტკიცებულება არსებობს.²³⁸ თუმცა, მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინტერნეტის მეშვეობით მოქალაქეთა სამთავრობო გადანაცვებების მიღების პროცესში აქტიურ ჩართვას, შეიძლება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განვითარებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდეს.²³⁹

შესაბამისად, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მხარდაჭერი მკვლევარები მიუთითებენ, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების ეფექტიანი გამოყენება უზრუნველყოფს ისეთი მნიშვნელოვანი მიზნების მიღწევას, როგორიცაა: რეგულაციური გადანაცვებების გაუმჯობესება²⁴⁰ და ადმინისტრაციული

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).

²³⁷ C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, *Social Science Computer Review*, 22 (1), spring, 2004, გვ. 85-91.

²³⁸ 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.

²³⁹ 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.

²⁴⁰ გარდა ამისა, როგორც შტრაუსი მიუთითებს, რადგან ელექტრონული ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტოების საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე ხდება, ეს საქმიანობა თანაბრად ღიაა, როგორც საზოგადოებისთვის,

ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის²⁴¹ გაზრდა.²⁴²

ამასთან, მეცნიერთა ნაწილი ელექტრონული ნორმაშემოქმედების უმთავრეს მიღწევად ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას ან მოპოვებული ინფორმაციის მოცულობის ზრდას არ მიიჩნევს. მათი აზრით, ინტერნეტის მეშვეობით ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის დანერგვის მიზანია მეცნიერებს და პოლიტიკის შემმუშავებლებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესზე ნათელი წარმოდგენა შეუქმნას.²⁴³

სანამ მოქმედი რეგულაციური პროცესის გარდაქმნა მოხდება, მნიშვნელოვანია იმ მიზნების გათვალისწინება, რაც ამგვარ ტრანსფორმაციის შეიძლება მოჰყვეს.²⁴⁴ ამიტომ, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების კვლევისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს ის უარყოფითი მხარეები, რაც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ელექტრონულ ფორმას ახლავს თან.

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.

²⁴¹ 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.

²⁴² C. Coglianese, *Information Technology and Regulatory Policy: New Directions for Digital Government Research*, *Social Science Computer Review*, 22 (1), spring, 2004, გვ. 85-91.

²⁴³ S.M. Benjamin, *Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions*, *Duke Law Journal*, 55, March, 2006, გვ. 936.

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.

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 დამოკიდებულება 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.²⁴⁵

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.²⁴⁶

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 მონოდებული მოსაზრებების რაოდენობა და არა ხარისხი. მოსაზრებების მხოლოდ რაოდენობრივი ზრდა შეიძლება იმ შემთხვევაში მოხდეს, როცა არ არის მინოდებული განსხვავებული შეხედულებები ან პირები უკვე წარდგენილ შენიშვნებს ეთანხმებიან.²⁴⁷

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ იქვე, გვ. 329-330.

²⁴⁷ S.M. Benjamin, Evaluating Rulemaking Public Participation and Political

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,²⁴⁸ რომელიც ერთმანეთისგან განსხვავებულ და იდენტურ შენიშვნებს გამოაცალკევებს. ეს კი რა თქმა უნდა დამატებით დანახარჯებთან²⁵⁶ არის დაკავშირებული.²⁴⁹

ამასთან, წარდგენილი მოსაზრებების მოცულობის ზრდის გარდა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობას ამცირებს მონაცემთა მოძიების მოქნილი სისტემის არ არსებობა.²⁵⁰

Institutions, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 904.

²⁴⁸ იმისათვის, რომ შესამუშავებელ რეგულაციასთან დაკავშირებით წარდგენილი ინფორმაცია შესწავლილი იქნეს, სააგენტოს ესაჭიროება პირი, რომელიც მიღებულ მასალებს გაეცნობა და დამუშავებს. 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, ხარჯები, რომლებიც დაკავშირებულია წარმოდგენილი მოსაზრებების განხილვა-დამუშავებასთან იზრდება, *იქვე*, გვ. 909.

²⁴⁹ S.M. Benjamin, Evaluating Rulemaking Public Participation and Political Institutions, Duke Law Journal, 55, March 2006, გვ. 904.

²⁵⁰ მაგალითად, მასობრივი ელექტრონული შეტყობინების კამპანიები

უფრო რთული და ნაკლებად გამოკვლეული საკითხია ასევე, როგორ უნდა იქნეს უკეთესად მოპოვებული და შერჩეული ექსპერტებისა და დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილი მოსაზრებები²⁵¹ და როგორ უნდა გაიმიჯნოს ეს მოსაზრებები ხალხის მიერ წარდგენილი მოსაზრებებისგან.²⁵²

ამასთან, სააგენტოს წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ მიღებული კომენტარების შედეგად არ შეინიშნება სასარგებლო ინფორმაციის თუ არგუმენტების ზრდა.²⁵³ მართალია, ელექტ-

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).

²⁵¹ 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).

²⁵² 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.

²⁵³ ოფიციალური ჩანაწერები და ხალხის კომენტარები, რომლებიც ვებ-

რონულ ნორმაშემოქმედებას მოაქვს უკეთესი კოორდინაცია, მაგრამ პრობლემას წარმოადგენს კონკრეტული ინფორმაციის ელექტრონულ ჩანაწერში ყველასთვის ხელმისაწვდომ ადგილას განთავსება, რადგან ამან შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სხვა პირთა საიდუმლოების გამჟღავნებას.²⁵⁴

ისინი ასევე მიუთითებენ, რომ ბევრი საკითხი, რომელიც თავიდანვე ეჭვს იწვევდა ელექტრონული ნორმაშემოქმედების ეფექტურობასთან დაკავშირებით, მაგალითად, როგორიცაა 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.²⁵⁵

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

გვერდზე განთავსებისათვის არის წარდგენილი, მოითხოვს სააგენტოს მხრიდან მონონებას სანამ ელექტრონულად ხელმისაწვდომი გახდება. შესაბამისად, მოსაზრებები იფილტრება 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.

²⁵⁴ 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.

²⁵⁵ იქვე, გვ. 472.

უფლების მფლობელს შორის ურთიერთობის დაბალანსებას.²⁵⁶

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 ინფორმაცია²⁵⁷ და უსაფრთხოება.²⁵⁸

ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მონინალმდევე 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 მოსაზრებებს²⁵⁹

²⁵⁶ B.H. Brandon, R.D. Carlitz, Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure, *Administrative Law Review*, 54, fall, 2002, გვ. 1472.

²⁵⁷ სააგენტოებს უჩნდებათ სამართლებრივი კითხვები როგორ, როდის და რამდენად უნდა გაფილტრონ მოსაზრებები. სააგენტოს თანამშრომლებს შეუძლიათ გაფილტრონ კომენტარები პერსონალური ინფორმაციის 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 მოხვედბა მათი ყურადღების ცენტრში, B. C. E. Dooling, *Legal Issues in E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 63, fall, 2011, გვ. 909-914.

²⁵⁸ C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Information*, *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law*, 2, Fall, 2012, გვ. 14.

²⁵⁹ ინტერვიუს დროს ერთმა პირმა განაცხადა, რომ მნიშვნელოვანი არის არა ის საშუალება რომლის გამოყენებით წარადგენ მოსაზრებას, არამედ

ვიდრე ამას აკეთებდა დოკუმენტური სახით მიწოდებულ კომენტარებთან მიმართებით.²⁶⁰

თუმცა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების მიმართ მეცნიერთა ზემოთ წარმოდგენილი უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, მკვლევარები და პრაქტიკოსი იურისტები თანხმდებიან, რომ სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც ონლაინ რეჟიმში აერცვლებენ ინფორმაციას საკუთარი ქმედებების და გადაწყვეტილებების შესახებ, ხალხის წინაშე უფრო მეტად ანგარიშვალდებულები ხდებიან.²⁶¹

ამასთან, ელექტრონული მმართველობა მოქალაქეებს მეტ შესაძლებლობას აძლევს უშუალოდ ჩაერთონ მმართველობის და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში.²⁶²

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 ფირმას უფრო წააგავს, ვიდრე ადმინისტრაციული სამართლის დანესებულებას, 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 წინა 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.

²⁶⁰ 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.

²⁶¹ ახალი საინფორმაციო რეალობა და ინტერნეტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი №1, გვ. 5, <http://www.idf.ge/uploadedFiles/27-32.pdf>, (ნანახია: 12.10.2013).

²⁶² M. Milosz, D. Tykwinska-Rutkowska, *The Concept of "E-Administration"*

მაგრამ, იმისათვის, რომ მოქალაქეებმა და საწარმოებმა საჯარო ადმინისტრაციასთან ელექტრონულად აწარმოონ კომუნიკაცია, მათ უნდა იცოდნენ... რა ელექტრონულ იარაღებს და მეთოდებს მიმართავს ადმინისტრაცია მათთან ურთიერთობის დასამყარებლად.²⁶³ შესაბამისად, ადმინისტრაცია ვალდებულია შეიმუშაოს რეგულაციები, მომხმარებელთა ინსტრუქციები, გზამკვლევები²⁶⁴ და ა.შ., რომ მოქალაქეებს და მეწარმეებს აუხსნას რა უნდა გააკეთონ მომსახურების უკეთ გამოყენებისათვის.²⁶⁵

and the Regulatory Framework for Electronic Administration in Polish Law, Computer and Telecommunications Law Review, 14 (4), 2008, გვ. 100.

²⁶³ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც საჯარო დაწესებულებებისათვის ვებგვერდების შექმნის წესს მოაწესრიგებდა და ვებგვერდზე განსათავსებელი ინფორმაციის მინიმუმს დაადგენდა. აღნიშნული საკითხი, ძირითადად, მონესრიგებულია კონკრეტული უწყებების ხელმძღვანელების მიერ შემუშავებული აქტებით, თ. კორძაია, 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).

²⁶⁴ რადგან „მმართველობის გადანაცობა 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).

²⁶⁵ 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, გვ. 6.

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,²⁶⁶ აუცილებელია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გზამკვლევის შემუშავება²⁶⁷ და ელექტრონული ტექნოლოგიების გამოყენების საბაზისო საგანმანათლებლო სისტემის დანერგვა, ასევე იმ ვებგვერდის გარეგნული იერის გაუმჯობესება, რომელზეც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ინფორმაცია

²⁶⁶ იმის დადგენას, რამდენად შეძლებს ელექტრონული ნორმაშემოქმედება ხალხის მონაწილეობის გაუმჯობესებას, დრო სჭირდება. როგორც ერთი ნამყვანი 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.

²⁶⁷ 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.

უნდა განთავსდეს.²⁶⁸

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,²⁶⁹ რომელთა მეშვეობით ხალხის მიერ წარდგენილი მოსაზრებების სისტემატიზაცია, სხვადასხვა დოკუმენტის შეკრება, შეფასება და სათანადო რეაგირება,²⁷⁰ ასევე გაორების და შეუსაბამობის

²⁶⁸ 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).

²⁶⁹ 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 ველარ შეძლოს კომენტარებზე შესაბამისი რეაგირება, J.C. Reitz, E-Government, American Journal of Comparative Law, 54, fall, 2006, გვ. 747.

²⁷⁰ ვებგვერდების უკეთ მართვისთვის ბევრმა სააგენტომ შექმნა „ვებ საბჭო“ ან მსგავსი სახის სამუშაო ჯგუფი. მათ ასევე შეიმუშვეს სხვადასხვა შიდა სტანდარტი და შექმნეს საახელმძღვანელო ვებგვერდის

აღმოჩენა იქნება შესაძლებელი.²⁷¹

ამასთან, სასურველი იქნება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირის დაქირავება, რომელიც წარდგენილ კომენტარებს შეისწავლის²⁷² და განსახილველი საკითხების ცხრილს შეადგენს.²⁷³ გარდა ამისა, ელექტრონული ნორმაშემოქმედების

დიზაინისთვის, C. Coglianese, Enhancing Public Access to Online Information, Michigan Journal of Environmental and Administrative Law, 2, Fall 2012, გვ. 39.

²⁷¹ ამჟამად მიმდინარეობს მეთოდოლოგიის ძიება, რომლის გამოყენებით შესაძლებელი გახდება ხალხის მიერ მინოდებული 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).

²⁷² ზოგიერთ შემთხვევაში სააგენტოებმა მოსაზრებების ანალიზის უფლებამოსილება შეიძლება გადასცენ კერძო კონტრაქტორებს, რომელთაგან ზოგმა შეიძლება უბრალო კოპირება გაუკეთოს კომენტარებს მათი კლასიფიკაციის მიზნით, C. Coglianese, E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process, Administrative Law Review, 56, spring, 2004, გვ. 377.

²⁷³ 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).

²⁷⁴ შეინის მიერ ქვეყნის მასშტაბით „დელიბერაციული 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 მიწვევულები 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, ბეირლმა 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 ბეირლის 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.

ნისტრაციული 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 მონაწილეობა²⁷⁵ მიიღონ.²⁷⁶

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.²⁷⁷ შესაძლოა ასევე გამოყენებული იქნეს მოსაზრებების წარდგენა სიმულაციის მეშვეობით,²⁷⁸ მაგრამ რადგან დღეს ელექტრონული

²⁷⁵ ელექტრონული იარაღების სწორი ვიზუალიზაცია ვებგვერდზე მოსაზრებების წარდგენის პროცესს გააუმჯობესებს. ასეთ იარაღებს მიეკუთვნება ის იარაღები, რომლებიც ხელს უწყობენ საჯარო ინტერესების რუკის სახით გამოსახვას, ხალხის მიერ გამოხატული შეხედულებების დიაგრამების შედგენას, მინოდებული მასალების რაოდენობრივ ანალიზს და შესაძლებლობას აძლევენ რეგულატორს წარმოდგენა 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.

²⁷⁶ J.S. Lubbers, *The Transformation of the U.S. Rulemaking Process-For Better or Worse*, *Ohio Northern University Law Review*, 34, 2008, გვ. 479.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ სააგენტოებს შეუძლიათ ხალხს შესთავაზონ სიმულაციურ 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. Co-

ნორმაშემოქმედება როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში განვითარების ჩანასახოვან სტადიაზეა, აღნიშნული პროცესის შესახებ სამომავლოდ ²⁷⁹ უფრო მეტი იქნება შესასწავლი.²⁸⁰

დღეისათვის ნათელია, რომ ცალკეული კატეგორიის ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიური მონაწილეობა ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ფასეულია, თუმცა ბევრი მათგანისთვის პირიქით, უშედეგო და არაადამაკმაყოფილებელი. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია იმ სფეროების გამოყოფა, სადაც ასეთი ნორმაშემოქმედება შედეგს გამოიღებს და რეალურად შესაძლებელი იქნება მისი განხორციელება.²⁸¹

glianese, 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.

²⁷⁹ თუმცა, ჯერ-ჯერობით სამომავლო პერსპექტივაა რამდენად გახდება ონლაინ-კომუნიკაცია გადანაცვლების მიღების პროცესის შესაფერისი უზრუნველყოფა, S.R. Furlong, M.C. Kerwin, Interest Group Participation in RuleMaking: 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.

²⁸⁰ 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> (განახია: 10.09.2010).

²⁸¹ 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.-ის შემთხვევაში. ტექნოლოგია ვერ მიუთითებს ადამიანს

ელექტრონული ნორმაშემოქმედების შედეგები დამოკიდებულია იმაზე, როგორ არის ის მონაცემილი, რეალიზებული და გამოყენებული. ელექტრონული ნორმაშემოქმედებისაგან დადებითი შედეგის მისაღებად... ნორმაშემოქმედების ავტორებმა ფრთხილად უნდა დანერგონ ნებისმიერი ახალი ტექნოლოგია ადმინისტრაციულ ნორმათა შემუშავების პროცესში.²⁸²

შესაბამისად, საინტერესო იქნება იმისთვის თვალის მიდევნება²⁸³ როგორ მოხდება ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის გარდაქმნა ამერიკის შეერთებულ შტატებში²⁸⁴ და საქართველოში.²⁸⁵

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

²⁸² 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.

²⁸³ ერთ-ერთი საინტერესო გამოკვლევა იქნება თუ ერთსა და იმავე სააგენტოში განხორციელდება როგორც ტრადიციული, ისე 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).

²⁸⁴ 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

საქართველოში სასურველი იქნება კანონის მიღება²⁸⁶ ელექტრონული მმართველობის შესახებ, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოებს და საზოგადოებას შორის ინტერნეტ-კომუნიკაციის ფორმებს და მეთოდებს დაწვრილებით განსაზღვრავს.

აუცილებელია ასევე ცნობის ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნების პროცედურის გარდა, სზაკ-მა დაადგინოს სპეციალური რეგულაცია, რომელიც მოაწესრიგებს დაინტე-

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 კვებგვერდზე 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.

²⁸⁵ თვალსაჩინო და ალბათ მისასალმებელი ტრანსფორმაცია უნდა იყოს „საპასუხო მოსაზრებების“ მიღების, ისევე, როგორც სხვა აქტივობის ზრდა, 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).

²⁸⁶ კიკნაძის განცხადებით, „ელექტრონული მმართველობა წარმოადგენს სრულიად ახალ და აქამდე უცნობ ინსტიტუტს ქართული სამართლებრივი სივრცისთვის, სანაყის ეტაპზე, ყველაზე ეფექტურ გზად გვესახება ერთიანი კანონის შექმნა ელექტრონული მმართველობის დანერგვის მიზნით, რაც მოაწესრიგებდა პირველი აუცილებლობის ძირითად საკითხებს როგორც ინფორმაციზაციის 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/news-2007eng/PolicyPaper13_IgHVb-HhRp.pdf (ნანახია: 12.10.2013).

რესებული 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 ალიჭურვოს 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 აქტებით²⁸⁷ პირდაპირ აყალიბებენ

²⁸⁷ მსოფლიო თანაბრად იყოფა იმ სახელმწიფოებად, რომლებსაც აქვთ ზოგადი პროცედურული კოდექსი და იმ სახელმწიფოებად, რომლებიც პროცედურული საკითხების გადაწყვეტას, განსაკუთრებით პოლიტიკის შემუშავების სფეროში, უტოვებენ „მშობელი“ სტატუტით დადგენილ ნორმებს. იხ. D.J. Galligan, R. Langan II, C.S. Nicandrou, Administrative Justice in the New European Democracies, Case Studies of Administrative Law

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის წესს, თუმცა, მეცნიერებს შორის არის დავა რამდენად შედეგიანია ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის გამოყენება²⁸⁸ და რამდენად უზრუნველყოფს ის ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში დაინტერესებული პირების მონაწილეობას.²⁸⁹ ნამდვილად აძლევს თუ არა აღნიშნული პროცედურა ხალხს თუ მხოლოდ დაინტერესებულ პირებს²⁹⁰ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას.²⁹¹ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის დადებით და უარყოფით მხარეებზე ქვემოთ შევჩერდები.

and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, COLPI, University of Oxford, 1998, გვ. 343.

²⁸⁸ 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.

²⁸⁹ 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.

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ D.R. Reis, *Tailored Participation: Modernizing the APA rulemaking Procedures*, *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 12, 2008-2009, გვ. 331.

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.²⁹² ამასთან, ასეთი სახის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება ექსპერტული საქმიანობის და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ჰიბრიდია.²⁹³

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის მხარდამჭერთა აზრით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების წარდგენა, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესს ეფექტიანს ხდის. ხალხის მონაწილეობა ამაღლებს სამართლიანობას, ასევე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარისხს და უზრუნველყოფს მის ლეგიტიმაციას.²⁹⁴

ამასთან, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის დანერგვა საშუალებას აძლევს ნორმაშემოქმედს ხალხი ისეთ პროცესში ჩართოს, რომელიც დაპირისპირებას არ ითვალისწინებს. ეს კი ხალხს საკუთარი შეხედულების დაუბრკოლებლად გამოხატვის შესაძლებლობას უტოვებს.²⁹⁵

გარდა ამისა, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მხარდამჭერები მიუთითებენ, რომ მსგავსი სახის არაფორმალური პროცედურები გაცილებით მეტი

²⁹² 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.

²⁹³ L. Heinzerling, M.V. Tushnet, *the Regulatory and Administrative State*, Materials, Cases, Comments, Oxford University Press, New York, 2006, გვ. 425.

²⁹⁴ Stern S., *Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking*, University of Pittsburg Law Review, 63, Spring, 2002, გვ. 593-594.

²⁹⁵ 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.

შედეგის მომტანია ვიდრე სასამართლო მოსმენების მაგვარი ფორმალური პროცედურის დანერგვა. მათი აზრით, სასამართლო განხილვისათვის დამახასიათებელი პროცედურების შემოღება, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ხარჯებს გაზრდის და გააჭიანურებს მას.²⁹⁶

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მომხრე მეცნიერთა შეხედულებით, მოსაზრებების წარდგენას ყოველგვარი ფორმალური პროცედურის დამატების გარეშე მოაქვს რეალური შედეგი, რადგან პრაქტიკაში დანტერესებული ჯგუფები ყველაფერს აკეთებენ იმაში დასარწმუნებლად, რომ შინაარსობრივი და ტექნიკური ხასიათის კომენტარები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერში მოხვდება.²⁹⁷

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.²⁹⁸

გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით წარდგენილი მოსაზრებები საბოლოო რეგულაციის სასამართლოში გასაჩივრების საფუძველს წარმოადგენენ,²⁹⁹ რადგან ისინი წერილობით ჩანაწერში³⁰⁰ პოულობენ ასახვას,

²⁹⁶ D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 498.

²⁹⁷ A.P. Morriss, B. Yandle, A. Dorchak, *Choosing How to Regulate*, *Harvard Environmental Law Review*, 29, 2005, გვ. 192.

²⁹⁸ იქვე, გვ. 192.

²⁹⁹ იქვე, გვ. 192.

³⁰⁰ წერილობით ჩანაწერს აპა არ ითვალისწინებს. ეს სასამართლოების მიერ დადგენილი მკაცრი კონტროლოს სტანდარტია, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების

სადაც მათი გათვალისწინების ან გაუთვალისწინებლობის მიზეზებია მოცემული.³⁰¹ ასეთი სახის წერილობითი ჩანაწერი³⁰² 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.³⁰³ შესაბამისად, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მხარდამჭერი მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა შესაძლებელია თანამედროვე მმართველობის³⁰⁴ ერთ-

წარდგენის ეფექტიანობას უზრუნველყოფს, A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 61-62.

³⁰¹ 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.

³⁰² იგულისხმება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობითი დასაბუთება.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრებების წარდგენა დემოკრატიის ქვაკუთხედად წარმოგიდგება, S. Croley, *Making Rules: An Introduction*, *Administrative Law and Regulation*, *Michigan Law Review*, 93, May 1995, გვ. 1525.

ერთი უდიდესი გამოგონება გახდეს.³⁰⁵

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 დანერგვით ქვემოთ განვიხილავ.

2.2. ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის უარყოფითი მხარეები

აღსანიშნავია, რომ მკვლევართა ნაწილს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის გამოყენებასთან დაკავშირებით უარყოფითი დამოკიდებულება აქვს. შესაბამისად, ისინი კითხვას სვამენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში წარდგენილი მოსაზრებების განხილვის დროს რამდენად დაცულია მიუკერძოებლობის პრინციპი ანუ პოლიტიკური გადანყევითების მიღების დროს ნორმაშემოქმედი მხოლოდ თავისი შეხედულებით არის შებოჭილი თუ იმ მოსაზრებებს და არგუმენტებს ითვალისწინებს, რომლებიც მისი შეხედულებისაგან განსხვავებულ პოზიციას განამტკიცებენ³⁰⁶ და რომელიც ხალხის მიერ იქნა მიწოდებული.

ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის მონიშნულმდეგე მეცნიერები აცხადებენ, რომ პრაქტიკაში ხალხის

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ მიუკერძოებლობა გამოხატულებას პოულობს იმაში, რამდენად ნეიტრალურია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემუშავებელი წარდგენილი მოსაზრებების შეჯერების დროს, როცა მას შესაძლებლობა ეძლევა გადანყვიტოს 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.

მიერ მიწოდებულ მოსაზრებებს ისეთი დიდი შედეგი არ მოაქვს, როგორცაა მისი მხარდამჭერები ვარაუდობენ.³⁰⁷

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.³⁰⁸

გარდა ამისა, მეცნიერთა შეხედულებით, რადგან ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულ ცნობაში ბევრი საკითხი არ არის მოცემული (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმათა შემმუშავებლებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედის შესახებ ცნობაში ყველა სახის ინფორმაცია ვერ მოხვდება, რადგან ზოგი სახის ინფორმაცია ტექნიკური ხასიათისაა ან მისი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში განხილვა, დანახარჯების გაზრდას გამოიწვევს), იგი ვერ იქნება შედეგიანი.³⁰⁹

აქედან გამომდინარე, ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის მონინაალმდევე მეცნიერთა შეხედულებით, ცნობის გამოქვეყნება ნაყოფიერი რომ გახდეს, ცნობა ადმინისტრაციული

³⁰⁷ 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.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ S. Stern, Cognitive Consistency: Theory Maintenance and Administrative Rulemaking, *University of Pittsburgh Law Review*, 63, Spring, 2002, გვ. 596.

ნორმაშემოქმედების შესახებ უნდა იყოს დასაბუთებული.³¹⁰

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.³¹¹

შესაბამისად, მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის წინააღმდეგია, აცხადებს, რომ ცნობის გამოქვეყნება და მოსაზრების წარდგენა უნდა ჩაანაცვლოს სასამართლო მოსმენის მაგვარმა პროცედურებმა, სადაც დაინტერესებულ პირებს რეალური შესაძლებლობა მიეცემათ წარადგინონ საკუთარი შეხედულებები

³¹⁰ 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 გამოხმაურება 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.

³¹¹ D.J. Galligan, Due Process and Fair Procedures, A Study of Administrative Procedures, Clarendon Press, University of Oxford, New York, 1996, გვ. 498.

და გააბათილონ სხვა პირების მიერ მიწოდებული კომენტარები.³¹²

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

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, როგორიცაა: ზეპირი მოსმენა და მოლაპარაკება, რომელიც ძირითადად ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალში გამოქვეყნებულ სტატიას ეყრდნობა და ეხება ზეპირი მოსმენის და მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დადებით და უარყოფით მხარეებს, ასევე ანალიზებს თითოეული პროცედურის როლს და მნიშვნელობას ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში.³¹³

ასოციაციური დემოკრატიის იდეა³¹⁴ არის მოქალაქეების

³¹² იქვე, გვ. 498.

³¹³ 6. კილასონია, ფორმალური ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, ადმინისტრაციული სამართლის სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, GLZ, 1/2013, გვ. 34.

³¹⁴ ასოციაციური დემოკრატია გამოხატული კოლბორაციულ მმართველობაში (შემაკავშირებელი მმართველობა) არის ერთ-ერთი გზა, რომ გაუმჯობესდეს აღმასრულებელი ორგანოების ისეთი საქმიანობის ხარისხი, აღსრულება და ლეგიტიმურობა, როგორიცაა: ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება. ასოციაციური მმართველობა მიმართულია პრობლემის გადაწყვეტისაკენ, ინფორმაციის გაზიარებისკენ და საკითხში განსწავლული პირების თათბირისკენ; იგი უზრუნველყოფს დაინტერესებული 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 Col-

მონანილეობის უზრუნველყოფა იმ პოლიტიკის შემუშავებაში და აღსრულებაში, რომელიც გავლენას ახდენს მათზე. ამ მონანილეობამ შეიძლება სხვადასხვა ფორმა³¹⁵ მიიღოს.³¹⁶ იმისათვის, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ჩართულობამ შედეგი გამოიღოს, აუცილებელია დანერგილი იქნას დაინტერესებულ პირთა ინტერაქტიური³¹⁷ მონანილეობა,³¹⁸ რომლის ერთ-

loborative Governance, *Annals of Health Law*, 12, Summer, 2003, გვ. 378.

³¹⁵ 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 დაადასტურეს, რომ ყველა დაინტერესებული 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.

³¹⁶ 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.

³¹⁷ დაინტერესებულ მხარეთა მონანილეობის ზოგიერთი ფორმა სააგენტოებს და დაინტერესებულ პირებს ერთმანეთის პირისპირ სვამს ისეთ ინტერაქტიურ გარემოში, როგორიცაა: 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. დაინტერესებულ პირთა ჯგუფები აფასებენ სააგენტოს წინადადებებს და სთავაზობენ რჩევებს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების 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.

³¹⁸ ამერიკაში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ჩართულობის სხვადასხვა ფორმის კვლევისას, მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა საკონსულტაციო კომიტეტებს. ასეთი კომიტეტები წარმოადგენენ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც დაფუძნებულები არიან კონგრესის, პრეზიდენტის ან სააგენტოს მიერ, რომ რეკომენდაციები გაუწიონ

ერთი სახე ზეპირი მოსმენა ქვემოთ იქნება განხილული.

1. ზეპირი მოსმენა

მეცნიერთა განმარტებით: „ნორმატიული აქტი პირთა განუსაზღვრელი წრისადმია მიმართული, საზოგადოების ბევრი ნევრი პოტენციურად შესაძლებელია მოხედეს ამ ნორმატიული აქტის მოქმედების ქვეშ და აქედან გამომდინარე, საზოგადოებას სრული უფლება აქვს ინფორმირებული იყოს ნორმატიული აქტის გამოცემის მიმდინარეობის შესახებ, ასევე მონაწილეობა მიიღოს მასში.“³¹⁹

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,

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში გადაწყვეტილების მიღებაზე კომპეტენტურ პირებს. მსგავსი კომიტეტების საქმიანობა მონესრიგებულია ფედერალური საკონსულტაციო კომიტეტების აქტით. მოცემული აქტი ადგენს, რომ საკონსულტაციო კომიტეტში დაცული იქნეს მონაწილეთა ბალანსი და არ მოხდეს ბიზნეს ჯგუფების მიერ საკუთარი ინტერესების ლობირება, იხ. *იქვე*, გვ. 66-67. ამასთან, ერთმანეთისაგან გამოყოფენ საკონსულტაციო კომიტეტებს, შექმნილს დამოუკიდებელი ექსპერტებისაგან და კომიტეტებს, შექმნილს იმ პირთა წარმომადგენლებისაგან, რომლებსაც უნდა შეეხოს სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. ასეთი გამოიჯენა აუცილებელია იქედან გამომდინარე, რომ ექსპერტების მიერ შედგენილ კომიტეტებთან დაკავშირებით განსაკუთრებით უნდა იქნეს დაცული მიუკერძოებლობის პრინციპები (მონაწილეების 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.

³¹⁹ ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 371.

ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფრო უკეთ არის ინფორმირებული საქმის ყველა გარემოების შესახებ.”³²⁰

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, როგორიცაა ზეპირი მოსმენა, დამკვიდრებულია, როგორც ამერიკაში, ისე საქართველოში.

ამერიკაში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად და აპა-თი გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ნორმების შესავსებად პლურალიზმის დომინირებული თეორია გამოიყენება.³²¹

პლურალიზმის თეორიაზე დაყრდნობით, სააგენტოები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას (ზეპირი მოსმენა), მიმართავენ იმ შემთხვევაში, როცა

³²⁰ 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. ადეიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 235.

³²¹ პლურალიზმის ძირითადი ხედვა მდგომარეობს იმაში, რომ პოლიტიკის უმთავრეს ელემენტად განიხილება არა ინდივიდი, არამედ ინტერესთა ჯგუფები. ასეთი დემოკრატია მოითხოვს ყველა ჯგუფს ჰქონდეს იოლი დაშვება სამთავრობო გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან, იხ. M. Shapiro, Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration, Athens and London, 1988, გვ. 45.

კონგრესი უშუალოდ ცალკე სტატუტით³²² ადგენს ფორმალური ადმინისტრაციული პროცედურის გამოყენების წესს.³²³ კერძოდ, აპა-ს § 553-ე „გ“ პუნქტის მიხედვით, რეგულაცია სააგენტოს მიერ ზეპირი მოსმენის გამართვის შედეგად უნდა იქნეს შემუშავებული მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს სტატუტით არის განსაზღვრული.³²⁴

მაშასადამე, სააგენტოს მხოლოდ სტატუტში მოცემული დამატებითი მითითების არსებობისას³²⁵ აქვს უფლებამოსილება

³²² ფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს სააგენტო აწყობს ფორმალურ საჯარო მოსმენას, რომელსაც იშვიათად აქვს ადგილი, რადგან არსებობს ერთგვარი სასამართლო პრეზუმპცია მის გამოყენებასთან დაკავშირებით. ასეთი პრეზუმპციის გადალახვა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ კონგრესი პირდაპირ მოუთხოვს, 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 შემუშავონ რეგულაცია, D.J. Galligan, *Administrative Law*, Dartmouth Publishing Company Limited, England, 1992, გვ. 267.

³²³ Administrative Procedure Act (APA), § 553 (c).

³²⁴ ამრიგად, ზეპირი მოსმენა და სხვა ფორმალური პროცედურა გამოიყენება მხოლოდ კონგრესის მიერ სტატუტით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, იხ. D.E. Hall, *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001, გვ. 111.

³²⁵ *United States v Florida East Coast Railway Co.* 410 US 224 (1973) საქმეზე სასამართლომ დაადგინა, რომ ზეპირი მოსმენა შეიძლება გაიმარ-

თოს მხოლოდ სტატუტით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში. საქმე შეეხებოდა რკინიგზის მიერ გადაზიდვის მიზნით გამოყენებული ავტომატქანების მოხმარების წესს. კერძოდ, 60-იან წლებში რკინიგზა გადაზიდვის მიზნით რეგულარულად ქირაობდა რკინიგზის მანქანას სხვა რკინიგზისგან. დამქირავებელი რკინიგზა მანქანის პატრონს დღიურ ქირას უხდიდა, რომელიც შტატთაშორისი სავაჭრო კომისიის მიერ იყო დადგენილი. ქირავნობის 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 რენქვისტმა წარმოადგინა სასამართლოს შეხედულება. მისი აზრით, „აპა-ს 553-ე პარაგრაფის ბოლო წინადადება მიმართულია მხოლოდ კონკრეტული საკანონმდებლო შემთხვევისათვის, სადაც ფრაზა „ჩანაწერი“ არის მოცემული...553-ე პარაგრაფი არის არა ხელოვნების ნიმუში, არამედ საკანონმდებლო ტერმინოლოგია და სტატუტმა, რომელშიც მოცემული იქნება ფრაზა „ჩანაწერი“ შეიძლება გამოიწვიოს 556-ე და 557-ე პარაგრაფებით გათვალისწინებული ზეპირი მოსმენის პროცედურის გამოყენება. მოსარჩელეთა მეორე არგუმენტი შეეხებოდა შტატთაშორის სავაჭრო 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 შემუშავების 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.*

მიმართოს ფორმალურ პროცედურებს,³²⁶ მაგალითად, ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა და შეადგინოს ზეპირი მოსმენის ჩანაწერი.³²⁷

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ფორმალური პროცედურების გამოყენების წესს განსაზღვრავს ქართველი კანონმდებელი. სზაკ-ის მიხედვით, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შეიმუშავენ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო.³²⁸

სზაკ-ით დაწერილებით არის მოწესრიგებული კოლეგიური ადმინისტრაციული 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-

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.

³²⁶ მაგალითად, 1974 წლის ფედერალური სავაჭრო 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.

³²⁷ იხ. J.P. Cooper, Cases on Public Law and Public Administration, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 155.

³²⁸ იხ. სქოლიო 150, გვ. 35.

ე მუხლის 1¹-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.³²⁹

საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაზე მითითებით, რომელიც ზეპირ მოსმენას ითვალისწინებს,³³⁰ 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-

³²⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1¹-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³³⁰ 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.

ში მოცემული ფორმალური პროცედურის დაზუსტება), უფრო მეტად უზრუნველყოფს სზაკ-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.

1.2. ზეპირი მოსმენა როგორც ცნობის გამოქვეყნებისა 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 დანამატს³³¹ და აქედან გამომდინარე, გადაიქცევა ჰიბრიდული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების³³² ელემენტად. მოთ-

³³¹ 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 ანესრიგებდა 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 შეედგინათ ჩანაწერი), იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 155.

³³² 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.

ხოვნა, რომ დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ შესაძლებლობა წარადგინონ თავისი შენიშვნები ზეპირად, ადმინისტრაციულ ორგანოს მთანადონ მტკიცებულებები და უფლებამოსილ პირებს პქონდეთ შესაძლებლობა ჯვარედინად დაკითხონ მოწმეები,³³³ არის არაფორმალური ნორმაშემოქმედებისათვის პროცედურული საფეხურის დამატება.³³⁴

³³³ იხ. D.E. Hall, *Administrative Law Bureaucracy in a Democracy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2nd ed., New Jersey, 2001, გვ. 111.

³³⁴ *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 პროცედურის გამოყენება 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 როგორ უნდა გადანაცვტილიყო 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 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 სასამართლოს გააბათილოს კომისიის გადანაცვტილება

მაშასადამე, ამერიკაში ჰიბრიდულ ნორმაშემოქმედებას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, თუ უშუალოდ სააგენტოს სტატუტები ან რეგულაციები დამატებით მოთხოვნებს აწესებენ ნორმაშემოქმედების დროს საჯარო მოსმენის გასამართად³³⁵ ან ავალბენ სააგენტოს შეთავაზებულ პროექტთან დაკავშირებული დანახარჯების ანალიზი აწარმოოს.³³⁶

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 აპა-თი დადგენილ პროცედურულ 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.

³³⁵ თუმცა, სასამართლოებმა 1970 წლიდან ინსტრუქციები მისცეს საგენტოებს 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, როგორიცაა 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.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (ნანახია: 05.09.2010).

³³⁶ 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.

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 დანამატი. კერძოდ, სზაკ-ის 106² და 106⁴-ე მუხლები³³⁷ ითვალისწინებენ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით ცნობის გამოქვეყნებას და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დაცვას, ხოლო 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტში მოცემული დებულება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების შესახებ,³³⁸ აყალიბებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას ზეპირი მოსმენის გამართვის აუცილებლობას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.³³⁹

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

³³⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 106²-ე და 106⁴-ე მუხლები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³³⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1¹-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

³³⁹ „ზეპირი მოსმენა ტარდება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ზეპირი მოსმენისათვის კოდექსით დადგენილი ნესების დაცვით,“ პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 122.

1.3. 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.³⁴⁰

აპა არ განსაზღვრავს რა იგულისხმება „დროულ შეტყობინებაში“, თუმცა მიიჩნევა, რომ ვადა საკმარისი უნდა იყოს იმისთვის, რომ მხარეებს შესაძლებლობა მიეცეთ მოემზადონ საკითხის განხილვისათვის.³⁴¹

ამერიკელი კანონმდებლის მსგავსად, სზაკი ადგენს ზეპირ მოსმენაზე მხარეთა დაბარების წესს, ³⁴² თუმცა აპა-სგან

³⁴⁰ იხ. Administrative Procedure Act (APA), 54 (b) 1982.

³⁴¹ იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 222.

³⁴² 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 ორგანოების საქმიანობა. აღნიშნული პროცედურა მონესრიგებულია დეტალურად განერილი 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 მონშეების პირდაპირი და ჯვარედინი გამოკითხვა. საბოლოოდ, ინსპექტორი

განსხვავებით, იგი პირდაპირ მიუთითებს რამდენი დღით ადრე უნდა იქნენ მხარეები დაბარებული. 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 მოეწყოს ზეპირი მოსმენა, ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელიც ანუიებს ზეპირ მოსმენას, ადმინისტრაციული წარმოების დანაშაულის საფუძველი, ზეპირი მოსმენის დრო და ადგილი.³⁴³

მაშასადამე, ამერიკელი კანონმდებლისაგან განსხვავებით ქართული კანონმდებელი დანაშაულებით ანუივრებებს ზეპირ მოსმენაზე გამოსაცხადებელ პირთა დაბარების წესს და ზუსტად ადგენს ვადას, რომლის განმავლობაში მხარეები უნდა მოემზადონ საკუთარი მოსაზრების ჩამოსაყალიბებლად.

ალანინშანია, რომ ზეპირი მოსმენისათვის მხარეთა დაბარების გარდა, აპა და სზაკი აყალიბებენ იმ პროცედურებს, რაც დაკავშირებულია ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვასთან

გადანწყვეტილებას წარუდგენს მინისტრს. მინისტრის მიერ ბრძანების გაცემის შემდეგ ღია ხდება ინსპექტორის ანგარიში და შესაძლებელია ბრძანების სასამართლო წესით დადგენილ დროში გასაჩივრება. მინისტრისათვის გადანწყვეტილების 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.

³⁴³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 110-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, მე- 4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

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.³⁴⁴

აპა-ს თანახმად, ზემოთ მოყვანილ პირებს, უფლება აქვთ ორგანიზება გაუწიონ ფიცის მიღებას, გამოსცენ ზეპირ მოსმენაზე დაბარების უწყება, მოითხოვონ მტკიცებულებების წარდგენა და მიიღონ სათანადო მტკიცებულებები.³⁴⁵ მათ ასევე უფლება აქვთ წესრიგი დაამყარონ ზეპირი მოსმენის მსვლელობისას.³⁴⁶ გარდა ამისა, პირებს, რომლებიც ზეპირ მოსმენას უნდა გაუძღვნენ, მხარეების მხრიდან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, შეუძლიათ საკითხის გამარტივების და გადანყევტისათვის გამართონ კონფერენციები ან მიმართონ დავის გადანყევტის სხვა ალტერნატიულ საშუალებებს.³⁴⁷ ამასთან, ასეთი „წინარე კონფერენციის“³⁴⁸ გამართვისას, სავალდებულოა თითოეული

³⁴⁴ ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლე (ამგვარი სახელწოდებით მოიხსენიება პირი, რომელიც მედიატორის ფუნქციას ასრულებს ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში) წარმოადგენს პირს, რომელიც სპეციალურად ინიშნება სააგენტოს მიერ იმისთვის, რომ მოუკერძოებლად გადანყევტოს საკითხი. თითოეულ სააგენტოს შეუძლია დანიშნოს იმდენი ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლე, რამდენიც აუცილებელია აპა-ს 556-ე და 557-ე პარაგრაფებით გათვალისწინებული პროცედურების სანარმოებლად. ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეები დანიშნულები უნდა იყვნენ როტაციის პრინციპის შესაბამისად და არ უნდა განახორციელონ ფუნქციები, რომლებიც ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის ვალდებულებებს, Administrative Procedure Act (APA), § 3105.

³⁴⁵ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (b) (1)(2)(3), § 556 (c) (1)(2)(3).

³⁴⁶ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c)(5).

³⁴⁷ იხ. Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c)(6).

³⁴⁸ აღნიშნული კონფერენცია წარმოადგენს კონფერენციას, რომელიც წინ უძღვის ზეპირ მოსმენას. ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეს შეუძლია მიმართოს მსგავს კონფერენციას იმისთვის, რომ ხელი შეუ-

მხარის ერთი წარმომადგენლის დასწრება წინააღმდეგობრივ საკითხებზე მოსალაპარაკებლად.³⁴⁹

აღსანიშნავია, რომ აპა-სგან განსხვავებით, სზაკი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლის³⁵⁰ დანიშვნას და მის მიერ ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვას. სზაკ-ის მიხედვით, სხდომას ხსნის და თავმჯდომარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი,³⁵¹ რომელსაც იგივე უფლებები აქვს ზეპირი მოსმენის სხდომის წარმართვასთან დაკავშირებით, როგორც ამერიკელ ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეს.

სზაკ-ის თანახმად, მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი დაიბარებს მხარეებს,³⁵² იგი

წყოს 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.

³⁴⁹ Administrative Procedure Act (APA), § 556 (c) 8.

³⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ აპა-მ გაითვალისწინა ადმინისტრაციული მოსამართლის ინსტიტუტი. აპა-ს ამოქმედებამდე უფლებამოსილებას ახორციელებდნენ „მოსმენის შემმონმებლები,“ 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 მიჩნეულნი იყვნენ „სააგენტოების მიერ მართულ იარაღებად.“ აქედან გამომდინარე, ხალხი აღარ ენდობოდა სააგენტოს მიერ წარმოებულ ადმინისტრაციულ პროცედურებს. ამიტომ, აპა-ს მიხედვით, ზეპირი მოსმენის გაძღოლის უფლებამოსილება გადაეცათ ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეებს, რომლებიც დამოუკიდებელი იქნებოდნენ სააგენტოებისგან, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 242.

³⁵¹ იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 111-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁵² ნიშანდობლივია, რომ გერმანიაში ადმინისტრაციული ორგანოს

ატარებს ზეპირი მოსმენის სხდომას, ³⁵³ რომელიც საჯაროა და დახურულად შეიძლება გამოცხადდეს გამოწვევის შემთხვევებში. ³⁵⁴

ნინაშე 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 მოითხოვს სამინისტროებისგან, რომ ინფორმაცია მიაწოდონ დაინტერესებულ ორგანიზაციებს და გამართონ 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 განერილი. 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, როგორიცაა 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).

³⁵³ „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 გამოუცხადებელ პირებს შეტყობინებები და რა ცნობები არსებობს მათი გამოუცხადებლობის მიზეზების შესახებ.“ პ. ტურავა, ი. ხარშილაძე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 118.

³⁵⁴ კერძოდ, სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან მხარის

ასეთ საჯარო სხდომაზე, სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია უზრუნველყოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა³⁵⁵ და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს მისცეს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება.³⁵⁶ იგი ასევე ვალდებულია უზრუნველყოს წესრიგი სხდომაზე.³⁵⁷

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 გამოცდილებას³⁵⁸ და ზეპირი მოსმენის წარმართვის

პირადი საიდუმლოების დაცვის მიზნით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-11 მუხლი, 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁵⁵ „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. ადღიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 376.

³⁵⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 111-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁵⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 111-ე მუხლი, მე-6 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁵⁸ 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

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 სდომის ოქმის შემადგენელი ნაწილი და უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას იმ დასკვნების, ფაქტობრივი გარემოებების და საკანონმდებლო საფუძვლების კვლევის შედეგების შესახებ, რომლებიც მოცემულია ოქმში.³⁵⁹

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 ეწყობა ზეპირი მოსმენა;

მტკიცებულებებზე დაყრდნობით, ასევე გაათავისუფლოს „ზეპირი მოსმენის შემოწმებული“ მხარეების ან სააგენტოს წარმომადგენლების ზეგავლენისაგან, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 243.

³⁵⁹ Administrative Procedure Act (APA), §557 (c)(A).

ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება; განხილვის დრო და ადგილი; სხდომის თავმჯდომარის, ზეპირ მოსმენაში მონაწილე დაინტერესებული მხარის, ექსპერტის, მოწმის ვინაობა; ზეპირი მოსმენის საგანი, წარდგენილი განცხადების მოკლე მიმოხილვა; მოწმეთა და ექსპერტთა ჩვენებების მოკლე აღწერა; შემთხვევის ადგილის დათვალიერების შედეგის აღწერა.³⁶⁰

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 ნერილობით დასაბუთებას გამონაკლისი შემთხვევების გარდა,³⁶¹ 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.“³⁶²

აპა-ს მიხედვით, როცა სააგენტოს გადაწყვეტილება არ

³⁶⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 112-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32 (39), 15.07.1999, 166-ე მუხლი.

³⁶¹ იხ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

³⁶² ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 277-278.

ეფუძნება იმ მტკიცებულებას, რომელიც მოიპოვება საქმის მასალებში, მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს დროული მოთხოვნა ოქმის სისწორის თაობაზე.³⁶³ 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, დაადასტუროს მისი სისწორე, ხოლო თუ არ ეთანხმება-გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი შენიშვნების უარყოფის შესახებ.³⁶⁴

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 ერთ-მანეთისგან განსხვავებულ სახეებს იცნობენ ამერიკელი და ქართველი კანონმდებლები. მაგალითად, ამერიკაში გამოიყენება ისეთი პროცედურა, როგორიცაა მოლაპარაკება სააგენტოს წარმომადგენლებს და დაინტერესებულ პირებს შორის. იგი არის ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით დადგენილი ნორმაშემოქმედების დამატება, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებასა და მოლაპა-

³⁶³ Administrative Procedure Act (APA), §556 (e).

³⁶⁴ ზ. ადეიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, გვ. 278.

რაკების გამართვას ითვალისწინებს.³⁶⁵

აღსანიშნავია, რომ 1980 წლიდან ფედერალური სააგენტოები, დაინტერესებული ჯგუფები და კერძო პირები ეძებდნენ ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით დადგენილი ტრადიციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ალტერნატივას.³⁶⁶

სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების როგორც პროცედურით, ისე ხარისხით, უკმაყოფილო პირებმა შემოიღეს მოლაპარაკების³⁶⁷ ნორმაშემოქმედება³⁶⁸ იმისათვის, რომ გაეუმ-

³⁶⁵ იხ. 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, გვ. 1898.

³⁶⁶ ტრადიციულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში იგულისხმება აპა-ს მიერ დადგენილი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება.

³⁶⁷ 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.

³⁶⁸ 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 დაინტერესებული პირების უშუალო ჩართვას სააგენტოსთან მოლაპარაკების პროცესში, იმისათვის, რომ მიღწეული იქნას კონსენსუსი შეთავაზებული აქტის პროექტთან დაკავშირებით,

ჯობესებინათ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფორმა და შინაარსი. ყოველივე ამას შედეგად მოჰყვა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ახალი ფორმის ჩამოყალიბება, რომელიც გათვალისწინებული იქნა მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტით.³⁶⁹

1990 წლის მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტი განსაზღვრავს დაინტერესებული პირების მონაწილეობის აუცილებლობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საწყის სტადიაზე, სანამ ცნობა გამოქვეყნდება.³⁷⁰ აქტით დადგენილია რა გარემოებების არსებობისას არის სააგენტო უფლებამოსილი მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებას მიმართოს.³⁷¹

იხ. J. Goldfien, *Negotiated Rulemaking and the Public Interest*, *Journal of American Arbitration*, 5, 2006, გვ. 85.

³⁶⁹ იხ. D.H. Esposito, K.W. Ulbrich, *Negotiated Rulemaking in Environmental Law*, *Rhode Island Bar Journal*, 46, April, 1998, გვ. 5.

³⁷⁰ 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.

³⁷¹ 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 მომნიშვნელოვანი უნდა იყოს გადაწყვეტილების მისაღებად, იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 163.

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 პირთა ინტერესების დასაცავად, რომლებსაც ეხებათ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგი 3. თუ ანარმოებს 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.³⁷² ზემოთ მოყვანილი გარემოებების გაანალიზების შემდეგ სააგენტო დგება არჩევანის წინაშე, მოლაპარაკებას მიმართოს, თუ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ტრადიციული პროცედურა გამოიყენოს.³⁷³

³⁷² G.R. Dillinger, Guidelines for Negotiated Rulemaking, Colorado Lawyer, 25, January, 1996, გვ. 21.

³⁷³ 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 and Freeman, Washington University Law Quarterly, 83, 2005, გვ. 1898, მოლაპარაკების პროცედურა ნორმაშემოქმედების ჩვეულ ნებს არ ანაცვლებს, არამედ მის ერთგვარ დანამატს წარმოადგენს. გარდა ამისა, სააგენტოები ვალდებული არ არიან აუცილებლად მოლაპარაკების პროცედურა გამოიყენონ. აღნიშნული პროცედურის გამოყენება სააგენტოს დისკრეციული უფლებამოსილება არის. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არ შეიძლება გამოყენებული იქნას ყველა შემთხვევაში. ასეთი პროცედურა ეფექტურია მხოლოდ მაშინ, როცა პირები, რომელთაც ნორმაშემოქმედების შედეგი შეიძლება შეეხოთ, კმნიან 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

მას შემდეგ, რაც სააგენტოები გადანყევტენ მოლაპარაკება ანაარმოონ, 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.³⁷⁴

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობაში ასახული უნდა იქნეს მოსაწესრიგებელი საკითხის შინაარსი, შესამუშავებელი აქტის მოცულობა, ასევე დაინტერესებულ პირთა სავარაუდო მონახაზი.³⁷⁵ პირებს, რომლებიც სააგენტოს მიერ მოლაპარაკების კომიტეტში შეყვანილები არ იქნებიან, უფლება აქვთ გაასაჩივრონ სააგენტოს გადანყევტილება.³⁷⁶ სააგენტოს

ფაქტორებზე დაყრდნობით უნდა მიიღოს სააგენტომ გადანყევტილება, რამდენად მიზანშეწონილია მოლაპარაკების პროცედურის დამხმარე საშუალებად გამოყენება, A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 50.

³⁷⁴ 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 შემუშავებისათვის, იხ. იქვე, გვ. 298-299.

³⁷⁵ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 564 (a) 1, 2, 3.

³⁷⁶ პირებს, რომლებიც არ იქნებიან მიწვევულები მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის მისაღებად, შეუძლიათ პეტიცია შეიტანონ სააგენტოს მიმართ მოლაპარაკების ჯგუფში წარმომადგენლობის

შეუძლია კომიტეტში მონაწილეობის უფლება მიაწიჭოს ნებისმიერ პირს, ვისაც შეიძლება შეეხოს აქტი და ვისი ინტერესი კომიტეტის შედგენისას არ იქნა გაითვალისწინებული.³⁷⁷

ამასთან, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების აქტი ასევე ადგენს, რომ, მას შემდეგ რაც სამუშაო ჯგუფი შეიქმნება,³⁷⁸ ინიშნება შუამავალი,³⁷⁹ რომელმაც აქტიურად უნდა იმუშაოს მხარეებს შორის კომპრომისის მიღწევაზე. შუამავალი ხელმძღვანელობს კომიტეტის შეხვედრებს და ეხმარება მხარეებს დისკუსიის³⁸⁰ და

ან მონაწილეობისათვის. სააგენტო და შუამავალი პეტიციის საფუძველზე ადგენენ: შეეხება თუ არა პეტიციონერს 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.

³⁷⁷ იხ. *Negotiated Rulemaking Act* at 5 U.S.C. § 566 (d).

³⁷⁸ 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 საკვანძო 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.

³⁷⁹ 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 ნორმა-შემოქმედების 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.

³⁸⁰ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების პროცესში მხარეები ერთობლივად იკვლევენ როგორც მათ საერთო ინტერესებს მიკუთვნებულ

მოლაპარაკების წარმართვაში.³⁸¹

თუ მხარეებს შორის მოლაპარაკება წარმატებულად ჩაივლის, და მოლაპარაკების შედეგად კომიტეტი განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით მივა კონსენსუსამდე,³⁸² იგი მოამზადებს ანგარიშს, რომელსაც უგზავნის სააგენტოს.³⁸³ სააგენტომ მიღებისთანავე დაკვირვებით უნდა შეამოწმოს ანგარიში, როგორც მომავალი რეგულაციის ტექსტის პროექტი.³⁸⁴ თუ სააგენტო გადანყევტს შეასწოროს კომიტეტის მიერ შეთავაზებული პროექტი, ერთმანეთისგან აცალკევებს საკუთარ დამატებებს და მოლაპარაკების კომიტეტის დასკე-

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.

³⁸¹ იხ. Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. § 566 (d).

³⁸² დაინტერესებული პირები და სააგენტოს წარმომადგენლები შეიმუშავენ შეთანხმებას და წარუდგენენ მას სააგენტოს მიღების, მოდიფიკაციის ან უარყოფისათვის. თუ შეთანხმება მიღებული იქნება, ის შემდგომში გახდება შესათავაზებული პროექტის საფუძველი, რომლიც უნდა გამოქვეყნდეს დაინტერესებული პირების მხრიდან მასზე მოსაზრებების წარდგენისათვის. ასეთი ნორმაშემოქმედების დროს თითოეული მხარე იღწვის იმაში დასარწმუნებლად, რომ საბოლოო აქტი წარმოადგენს მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის ლოგიკურ შედეგს, იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, USA 1998, გვ. 298-299.

³⁸³ Negotiated Rulemaking Act at 5 U.S.C. §566 (f).

³⁸⁴ 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.

ნებს. ამის შემდეგ, იგი აქვეყნებს პროექტს³⁸⁵ დაინტერესებული პირებისგან მოსაზრებების მიღების მიზნით.³⁸⁶

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

3. მოლაპარაკება თუ ზეპირი მოსმენა

აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკებას, როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის აუცილებელ წინაპირობას, ქართული ადმინისტრაციული სამართალი არ იცნობს. ქართული 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 მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების განხილვა.

3.1. მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგი

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დადებითი და უარყოფითი

³⁸⁵ საბოლოოდ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების შედეგია პროექტის შემუშავება, რომელთან დაკავშირებით ნებისმიერ პირს, შეუძლია წარმოადგინოს საკუთარი კომენტარები სანინალმდებლო 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.

³⁸⁶ იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA 1998, გვ. 301.

ფიტი მხარეების წარმოსაჩენად, ნიშანდობლივია გაანალიზებული იქნეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში გამოყენებული მოლაპარაკების პროცედურის შედეგი.

თვალსაჩინოა, რომ პირები მეტად არიან მიდრეკილები შესარულონ ნორმა, რომელიც კონსენსუსის შედეგია მოლაპარაკებაში, სადაც ისინი მხარედ გამოდიოდნენ.³⁸⁷ აქედან გამომდინარე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მხარდამჭერები აცხადებენ, რომ გადანეწყეტილება, რომელიც მიიღება მოლაპარაკების გზით და დაინტერესებული მხარეების ორმხრივი მუშაობის შედეგად უფრო მეტად იმსახურებს მონაწილეთა პატივისცემას.³⁸⁸

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მომხრეები ასევე აღნიშნავენ, რომ ამგვარი ნორმაშემოქმედების პროცესი ემყარება ინფორმაციის ურთიერთგაცვლას, რაც მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს ერთგვარი ტესტირება გაუკეთონ მათ მიერ წარდგენილ ინფორმაციას.³⁸⁹

ამიტომ, მიუხედავად იმისა, მოლაპარაკების შედეგად შემუ-

³⁸⁷ პირისათვის შესაძლებლობის მიცემა უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში, ზრდის მის დაინტერესებას ნორმის წარმატებული იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, იხ. J. Freeman, Collaborative Governance in the Administrative State, UCLA Law Review, 45, October, 1997, გვ. 23-24.

³⁸⁸ იხ. K.F. Warren, Administrative Law in the Political System, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

³⁸⁹ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების უპირატესობა გამოიხატება იმაში, რომ ასეთ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ჩართული პირები უშუალოდ მონაწილეობენ გადანეწყეტილების მიღების პროცესში, იხ. P.J. Harter, Assessing 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.

შავებული იქნება თუ არა რეგულაცია, მოლაპარაკება წარმოშობს ფასდაუდებელ კავშირს ჯგუფებს შორის,³⁹⁰ რომელიც სხვაგვარად გადაიქცეოდა წინააღმდეგობებით აღსავსე პროცესად.³⁹¹

მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების იდეა მხარეებს შორის კონფლიქტის ინტენსიურობის³⁹² და ფარგლების შემცირებაა.³⁹³ გარდა ამისა, მოლაპარაკების პროცესში ჩართულ პირთა ნაწილის გამოკითხვა, ადასტურებს რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება მაღლა დგას ჩვეულებრივ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, რადგან მას მოჰყვება მნიშვნელოვანი შემცირებითი ეფექტი. ამასთან, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ასევე თვითკმაყოფილების გრძნობას, რომელსაც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების მონაწილეები განიცდიან ამგვარი ნორმაშემოქმედების დროს.³⁹⁴

მართალია, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება უზრუნველყოფს ხალხის აქტიურ მონაწილეობას ნორმათა შემუშავების პროცესში, მაგრამ ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს რამდენიმე დაბრკოლებაზე, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მოლაპარაკების

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ S. Mee, *Negotiated Rulemaking and Combined Sewer Overflows (CSOS): Consensus Saves Ossification*, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 25, Fall, 1997, გვ. 229-230.

³⁹² მაგალითად, ჰარტერი 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.

³⁹³ იხ. J.P. Cooper, *Cases on Public Law and Public Administration*, Wadsworth Publishing, 4th ed., Toronto, 2005, გვ. 161.

³⁹⁴ თვითკმაყოფილება პროცედურული სამართლიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგატაგანია, 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. 383.

ნორმაშემოქმედების გამოყენებას. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მოლაპარაკების პროცესის დანერგვის მონინალმდეგე მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ძირითადი პრობლემა თავად მოლაპარაკების პროცედურის სირთულეა.³⁹⁵

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მოლაპარაკების პროცედურის დანერგვის მონინალმდეგე მკვლევარები არ ეთანხმებიან საკითხის კონსენსუსის გზით გადაწყვეტის შესაძლებლობას³⁹⁶ და მიუთითებენ, რომ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება არაეფექტიანია, რადგან ასეთი ნორმაშემოქმედების წარმატებისათვის, მოლაპარაკებაში მონაწილე პირები უნდა მივიდნენ კონსენსუსამდე,³⁹⁷ რომლის მიღწევა არ არის ადვილი მთელი რეგულაციური პროცესის განმავლობაში.³⁹⁸

გარდა ამისა, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება დამაკმაყოფილებელ პროცედურად ითვლება მაშინ, თუ შემდეგი გარემოებები არის სახეზე: 1. მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის პირები³⁹⁹

³⁹⁵ იხ. C. Coglianese, *Assesing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 46, April, 1997, გვ. 1335.

³⁹⁶ 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.

³⁹⁷ მაგალითად, ქოგლიენსი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს კონსენსუსის, როგორც მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების დროს გადაწყვეტილების მიღების ჩვეულ წესზე და გამოყოფს მასთან დაკავშირებულ საფრთხეებს. იგი მიუთითებს, რომ კონსენსუსი არის სახალხო ინტერესისგან, როგორც მთავრობის ძირითადი სამოქმედო მიზნისგან გადახვევა, იხ. J. Goldfien, *Negotiated Rulemaking and the Public Interest*, *Journal of American Arbitration*, 5, 2006, გვ. 91.

³⁹⁸ C. Coglianese, *Assesing Consensus: the Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 46, April, 1997, გვ. 1335.

³⁹⁹ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ეფექტურობისათვის აუცილებელია მონაწილეთა მცირე რაოდენობის არსებობა. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს დიდი

იღებენ მონაწილეობას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა ეტაპზე; 2. საკითხები, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში აღმოცენდება, მომნიშვნელოა და არგუმენტირებული გადანაცვლებების მისაღებად; 3. განსახილველი თემები ისე არ არის ჩამოყალიბებული, რომ რომელიმე ინტერესი შეენიშნა დედგოს 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.⁴⁰⁰

მოლაპარაკების პროცედურის მსგავსი პირობების დაცვით წარმოება, მეცნიერთა შეხედულებით, სახელმწიფოს მხრიდან დიდი დანახარჯების გაღებას მოითხოვს.⁴⁰¹ შესაბამისად, მეცნიერთა ეს

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 კაციაი ჯგუფი შემდგარი სააგენტოს, მოქალაქეთა ჯგუფების, მარეგულირებელი ორგანიზაციების, სავაჭრო გაერთიანების და ასოციაციების წარმომადგენლებისაგან. მაშასადამე, მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედების ერთ-ერთი ძირითადი პრობლემა არის ის, რომ მას უნდა მივმართოთ 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.

⁴⁰⁰ P.J. Harter, *The Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules*, *American University Law Review*, 32, Winter 1983, გვ. 479-480.

⁴⁰¹ 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*

ნაწილი ეჭვის თვალთ 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.⁴⁰²

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

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 რესურსის ხარჯვასთან, მაგრამ წარმატებულ მოლაპარაკებას შეუძლია შეამციროს სასამართლოში გასაჩივრების და აღსრულების ხარჯები, იხ. S. Mee, Negotiated Rule-making 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 დაინყებენ სასამართლო პროცედურებს რეგულაციის გასაუქმებლად, ნორმის შემუშავებაში ფაქტიურად მონაწილეობენ, იხ. C. Coglianese, Assessing 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.

⁴⁰² A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, West Publishing, USA, 1998, გვ. 301-302.

კერძო პირების ჩართვა რეგულაციის პროექტის შემუშავებაში, შეიძლება დელეგირების დოქტრინას შეენიანაღმდეგოს. მართალია, კანონმდებელს შეუძლია კონსტიტუციის შესაბამისად მოახდინოს უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებლებზე, რათა მათ გამოსცენ აქტები, მაგრამ აღმასრულებლებს არ შეუძლიათ აღნიშნული უფლებამოსილება შემდგომში გადასცენ კერძო პირებს,⁴⁰³ რომლებიც არავის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულები.⁴⁰⁴ შესაბამისად, კერძო პირების მიერ

⁴⁰³ 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. სზაკ-ის 212-ე მუხლი, რომელიც 2009 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ამოღებული იქნა (რადგან, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონმა მოანესრიგა 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.

⁴⁰⁴ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება აუცილებლად არ ემთხვევა დელეგირების დოქტრინას. სასამართლოებმა ერთმანეთისგან გამიჯნეს კერძო პირები, რომლებიც შეიმუშავენ საბოლოო გადაწყვეტილებას იმ კერძო პირებისგან, რომლებიც ახორციელებენ წმინდა საკონსულტაციო ფუნქციას. აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკების კომიტეტები ექცევიან მეორე დეფინიციის ქვეშ. იხ. A.C. Aman, W.T. Mayton, Administrative Law,

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,⁴⁰⁵ ნათელია რეგულაციური მიზნები, რეგულაციური საკითხი მომწიფებულია და მხარეებს შეუძლიათ კომპრომისზე წასვლა.⁴⁰⁶ აქედან გამომდინარე, მეცნიერები სვამენ კითხვას რა შემთხვევაში უნდა მიმართონ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მოლაპარაკების პროცედურას?⁴⁰⁷ უმჯობესი ზომ არ იქნება მოლაპარაკების ნაცვლად გამოყენებული იქნეს მხოლოდ ზეპირი მოსმენა? ამის შესახებ ქვემოთ ვისაუბრებ.

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.

⁴⁰⁵ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება მაშინ არის დამაკმაყოფილებელი, როცა სპეციფიკური გარემოებებია სახეზე. 1. პირებს უნდა სჯეროდეთ, რომ სავარაუდო 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.

⁴⁰⁶ იხ. K.F. Warren, Administrative Law in the Political System, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 243-244.

⁴⁰⁷ დანვრილებით 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.

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.“⁴⁰⁸

„ზეპირი მოსმენა წააგავს სასამართლო პროცესს, რომლის მსვლელობისას, გადანყევტილების მიმღებ უფლებამოსილ პირს შეუძლია უშუალოდ გაეცნოს და შეიქმნას წარმოდგენა გადანყევტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ გარემოებებსა და სამართლებრივ შეხედულებებზე (უშუალობის პრინციპი), რაც უზრუნველყოფს გადანყევტილების შინაარსობრივი სისწორის გარანტიის ამაღლებას.“⁴⁰⁹

გარდა ამისა, ზეპირი მოსმენა ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას გადანყევტილება მიიღოს სწრაფად და ზედმეტი დანახარჯების გალების გარეშე. აქედან გამომდინარე, მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ ზეპირი მოსმენა ეს არის ერთადერთი მოდელი, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს დგას ხალხის მიერ განხორციელებულ მმართველობასთან და გადანყევტილების მიღების პროცესთან და ყველა სხვა მოდელს აქვს წმინდა საკონსულტაციო ხასიათი.⁴¹⁰

თუმცა, არსებობს განსხვავებული შეხედულება, რომლის მიხედვით, ფორმალური „სასამართლოს მაგვარი“ პროცედურები,

⁴⁰⁸ იხ. ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ლ. იზორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლადე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 235.

⁴⁰⁹ იხ. პ. ტურავა, ი. ხარშილადე, ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, გვ. 117.

⁴¹⁰ იხ. G. Abels, Organizer, Observer and Participation, Different pTA model? Science, Technology and Innovation Studies, 5, 2009, გვ. 25.

უადგილოა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში... ისინი შექმნილია სავსებით განსხვავებული პროცესისათვის და შეიძლება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პარალიზება გამოიწვიონ.⁴¹¹

ზეპირი მოსმენის გამართვის მონიშნულმდეგე 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.⁴¹²

ალსანიშნავია 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 პანაცეა⁴¹³ და არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს ყველა შემთხვევაში.⁴¹⁴

⁴¹¹ იხ. K.F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, 4th ed., Colorado, 2004, გვ. 220.

⁴¹² 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.

⁴¹³ იხ. M. McKinney, *Negotiated Rulemaking: Involving Citizens in Public Decisions*, *Montana Law Review*, Summer, 1999, გვ. 537-538.

⁴¹⁴ 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 წარადგინონ და ასევე მიიღონ მონაწილეობა კოლობორაციული ფორუმების საქმიანობაში, იხ. B.J. Zabawa, *Making the Health Insurance Flexibility and Accountability (HIFA) Waiver Work Through Collaborative Governance*, *Annals of Health Law*, 12, 2003, გვ. 378.

მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება, ისევე როგორც კონსესუსი ზოგადად, უფრო ხელოვნებაა, ვიდრე მეცნიერება. აქედან გამომდინარე, თუ მოლაპარაკების ნორმაშემოქმედება სათანადოდ იქნება გამოყენებული, მას შედეგად მოჰყვება უკეთესად ფორმულირებული და საყოველთაოდ მისაღები რეგულაციებისა და ნორმების შემუშავება.⁴¹⁵

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 ჩანაწერი⁴¹⁶ 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 გამოიღოს შედეგი (უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის ეფექტიანი მონაწილეობა).

სასურველია, საკითხის განმხილველმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის გარდა, ხალხის მონაწილეობის ფორმალური პროცედურაც 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,

⁴¹⁵ იხ. M. McKinney, *Negotiated Rulemaking: Involving Citizens in Public Decisions*, *Montana Law Review*, Summer, 1999, გვ. 538.

⁴¹⁶ იხ. M. Shapiro *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 34

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.⁴¹⁷

სასამართლოს ზედამხედველობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმების შემუშავებაზე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესის საბოლოო საფეხური ხდება.⁴¹⁸ თუმცა, როგორი სახის სასამართლო კონტროლი უნდა იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმაშემოქმედებითი საქმი-

⁴¹⁷ 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.

⁴¹⁸ იხ. K.S. Coplan, Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing, and the Petition Clause, Maine Law Review, 61, 2009, გვ. 398.

ანობის კანონიერების შესამოწმებლად,⁴¹⁹ ამის თაობაზე სამართლებრივ ლიტერატურაში საერთო მოსაზრება არ არსებობს.⁴²⁰

აღსანიშნავია, რომ ისტორიულად სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლი შეზღუდული იყო. სასამართლოები ძირითადად იმ ორგანოების იურისდიქციის გარეგან ფარგლებს ამოწმებდნენ, რომელთაც საკანონმდებლო უფლებამოსილება ჰქონდათ გადაცემული.⁴²¹ თუმცა, კერძო სექტორში და სოციალურ პროგრამებში მთავრობის გაძლიერებულმა ჩარევამ მდგომარეობა შეცვალა.⁴²² დღეს სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების, როგორც პროცედურულ, ისე შინაარსობრივ კონტროლს მიმართავენ.⁴²³

⁴¹⁹ კანონიერების შემოწმებისას კანონის და კანონქვემდებარე აქტის ურთიერთმიმართების დადგენა ხდება, Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001, გვ. 358-359.

⁴²⁰ 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).

⁴²¹ 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 გაკვლევა 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.

⁴²² 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.

⁴²³ დადგენილება ითვლება უკანონოდ, თუ სათანადო უფლებამოსილებით

1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი

ადმინისტრაციულ სამართალში აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის ფარგლების დადგენა მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს.⁴²⁴

თუ სისხლის და სამოქალაქო სამართლის მოსამართლეები ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეებისგან განსხვავებით კონკრეტულ ქმედებას აფასებენ, ადმინისტრაციული და კონსტიტუციური სამართლის საკითხების შემსწავლელი მოსამართლეები აკონტროლებენ.⁴²⁵

ამერიკელი და ქართველი მოსამართლეები ადმინისტრაციულ საქმეთა განმხილველი სხვა მოსამართლეების მსგავსად, სა-

არ არის გამყარებული და შინაარსობრივად არღვევს ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას..... პრაქტიკაში ყველაზე რთულ საკითხს წარმოადგენს დადგენილების მიღების უფლებამოსილების ქონა. აუცილებელია შემონ-მებული 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. Аздваа, Э. Ломаа, Н. Паррст, И. Пилвинг, Э. Вэне, Руководство по административному производству, Изд-во Тартуского университета, Тарту, 2005, გვ. 563.

⁴²⁴ არსებობს სამი პროცესუალურ-სამართლებრივი შესაძლებლობა დადგენილების ბათილობის განსაზღვრისათვის: ნორმის ადმინისტრაციული სასამართლო კონტროლი; ნორმის კონსტიტუციური სასამართლო კონტროლი და ბოლოს ე. წ. „ინსტანციური კონტროლი“, რაც გულისხმობს, რომ თითოეულ მოსამართლეს სამართალგამოყენების ფარგლებში შეუძლია დამოუკიდებელი გადაწყვეტილება მიიღოს იმასთან დაკავშირებით დადგენილება ნამდვილია ან ბათილი, И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000, გვ. 150.

⁴²⁵ 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).

სამართლო ზედამხედველობას ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე, რისთვისაც პროცედურულ და შინაარსობრივ სასამართლო კონტროლს იყენებენ.⁴²⁶

1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივი კონტროლის საფუძვლები

ამერიკული და ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსობრივ კონტროლს ადგენს. ამერიკაში სასამართლო ამონებებს ხელმძღვანელობს თუ არა სააგენტო იმ კანონით, რომელმაც საკითხის რეგულირების უფლებამოსილება მიანიჭა.⁴²⁷

ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად გამოცემული რეგულაცია თვითნ-

⁴²⁶ 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 „კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილების გადასინჯვის წესი, მათი მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით შემოწმება, კოლეგიური ორგანოს განსაკუთრებული სტატუსის და მისი დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვის მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით დაუშვებლობა დადგენილია არა თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების, არამედ ადმინისტრაციული წარმოების წესითაც, რომლისთვისაც ჩვეულებისამებრ დაშვებულია მიღებული გადანყვეტილების გადასინჯვა მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით,“ მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 282-283.

⁴²⁷ A. P. Moris, B. Yandle, A. Dorchak, Choosing How to Regulate, Harvard Environmental Law Review, 29, 2005, გვ. 194.

ბურად არ ჩაითვლება, თუ ის სათანადოდ იქნება დასაბუთებული⁴²⁸ და გამყარებული ფაქტებით.⁴²⁹

ამერიკაში სასამართლოს მიზანია იმაში დარწმუნება, რომ სააგენტოს მიერ კონკრეტულ საქმეზე მტკიცებულებების გამოკვლევა განხორციელდა და დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ფარგლებში მიღებული იქნა დასაბუთებული გადაწყვეტილება.⁴³⁰ შესაბამისად, სასამართლო სააგენტოების დაუსაბუთებელ და უკანონო, ისევე როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად გამოყენების შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებას აუქმებს.⁴³¹

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,

⁴²⁸ 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.

⁴²⁹ 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 Review of Rulemaking, Public law, Winter, 1999, გვ. 729.

⁴³⁰ 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.

⁴³¹ Rationalizing Hard Look Review After the Fact, Harvard Law Review, May, 2009, 122, გვ. 1910.

აუქმებენ.⁴³²

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.⁴³³

ამრიგად, „ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმებს წარმოადგენს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო საფუძვლის, მისი გამოცემისათვის კანონით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნების დაცვა, ასევე იერარქიულად ზემდგომ სამართლებრივ ნორმასთან შესაბამისობის დადგენა.“⁴³⁴

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.“⁴³⁵

წინამდებარე ნაშრომის მიზნიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლზე

⁴³² F.S. Johnson, Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire and Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements, *Pierce Law Review*, 2006, გვ. 478.

⁴³³ პ. ტურავა, ნ. წეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, გვ. 87.

⁴³⁴ იქვე, გვ. 87.

⁴³⁵ პ. ტურავა, ნ. წეპლაძე, ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, საქართველოს გაეროს ასოციაციის პუბლიკაცია, თბილისი, 2005, გვ. 74.

შევირდებით, რადგან მნიშვნელოვანია იმის დადგენა რა შედეგი მოჰყვება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის კანონით დადგენილი პროცედურის დარღვევას ამერიკასა და საქართველოში.

1.2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლის საფუძვლები

ამერიკაში და საქართველოში შინაარსობრივი სასამართლო კონტროლის გარდა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურულ კონტროლს მიმართავენ.⁴³⁶

ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, სასამართლო კონტროლი სააგენტოს პოლიტიკური ანგარიშვალ-

⁴³⁶ განსხვავებით გერმანიისაგან, სადაც არ არსებობს პოლიტიკური ან კონსტიტუციური თეორია, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში პროცედურული მოთხოვნების დაცვას ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის ზრდას უკავშირებს. შესაბამისად, პროცედურული საკითხების სასამართლო კონტროლი მეორეხარისხოვანია. გერმანიაში სტატუტები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ზოგად პროცედურულ პარამეტრებს არ ადგენენ. ორდინანსები, რომლებიც ფედერალური სამინისტროების საქმიანობას ანესრიგებენ, მართალია, დაინტერესებულ პირებს რეგულაციის გამოცემაზე შეიძლება მოსმენაში მონაწილეობის მიღების უფლებას ანიჭებენ, მაგრამ მათ არა აქვთ იურიდიული ძალა და წარმოადგენენ მხოლოდ შიდა უწყებრივი ხასიათის აქტებს, რომელთა სასამართლოს 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 მშვეობით ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლის საჭიროება არ არსებობს. გერმანელების რწმენით, დაინტერესებული პირის უფლება შეიძლება მოსმენაზე შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ინდივიდუალური აქტი უშუალო ზიანს აყენებს პირის უფლებებსა და ინტერესს, 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. 737.

დებულების ფორმაა იმაში დასარწმუნებლად, რომ სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების განხორციელებისას პროცედურული მოთხოვნები იქნა დაცული.⁴³⁷

აღსანიშნავია, რომ ამერიკაში სასამართლო კონტროლის სტანდარტი ყოველთვის ერთნაირი არ ყოფილა⁴³⁸ და იგი თანდათანობით შეიცვალა. თავდაპირველად, აპა-ს დებულებების შემუშავებამდე, ამერიკის უზენაესი სასამართლო სააგენტოებს კანონმდებლებთან აიგივებდა და სასამართლო კონტროლის მინიმალურ სტანდარტს ადგენდა.⁴³⁹

აპა-ს მიღების შემდეგ ამერიკის უზენაესი სასამართლო ად-

⁴³⁷ 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 დავების გადანყევტა 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.

⁴³⁸ 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.

⁴³⁹ 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.

მინისტრაციული 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 განყოფილებებთან⁴⁴⁰ ან სტატუტით მოთხოვნილ სააგენტოს ზეპირი მოსმენის ჩანაწერთან შესაბამისობას.“⁴⁴¹

მაშასადამე, ახალი სტანდარტის მიხედვით, სასამართლოები სააგენტოებისაგან გადანყევტილების 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.⁴⁴²

აღსანიშნავია, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლის ამერიკულ მიდგომას ემხრობა და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების

⁴⁴⁰ განყოფილებები ეხება ზეპირი მოსმენის გამართვის წესს.

⁴⁴¹ Administrative Procedure Act (APA) § 706 (2).

⁴⁴² სააგენტოს მიერ შემუშავებული რეგულაცია ჩვეულებრივ კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევა, თუ სააგენტომ გადანყევტილება ისეთ გარემოებებზე დააფუძნა, რომელთა გათვალისწინება მას სტატუტით 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 გადანყევტილების ახსნა-განმარტებისას მხოლოდ ტექნოკრატიულ, საკანონმდებლო და სამეცნიერო ენას იყენებენ და თავს არიდებენ გააძლავნონ 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.

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.“⁴⁴³ 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 დანესებულების 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.“⁴⁴⁴

ამასთან, მეცნიერთა ნაწილი, არა მხოლოდ „სხვაგვარი გადაწყვეტილების“ მიღებას მიიჩნევს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის საფუძვლად, არამედ, „სხვაგვარი გადაწყვეტილების“ მიღების დაშვებასაც კი ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გაბათილების წინაპირობად სახავეს. მათი განცხადებით: „ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოსაცხადებლად აუცილებელი არ არის დადგინდეს, რომ პროცედურული მოთხოვნების დაცვის პირობებში ამ საკითხზე აუცილებლად სხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღებოდა.

⁴⁴³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-60¹ მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.1005, 245-ე მუხლი.

⁴⁴⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-60¹ მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.1005, 245-ე მუხლი.

ადმინისტრაციული აქტი უნდა გაბათილდეს, თუ დადგინდება, რომ ადმინისტრაციული წარმოების წესის დაცვისას, არსებობდა სხვაგვარი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.⁴⁴⁵

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.⁴⁴⁶ აქედან

⁴⁴⁵ ზ. ადეიშვილი, 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.

⁴⁴⁶ აღსანიშნავია, რომ ინგლისური სასამართლოები გერმანული სასამართლოების მსგავსად დელეგირებულ კანონმდებლობას *ultra vires* (უფლებამოსილების გადაშეცემა) 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; პარლამენტი სათვით 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 აუცილებლობის 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,

გამომდინარე, მასზე დანერგილებით ქვემოთ ვისაუბრებ.

1.2.1. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით

ამერიკული და ქართული სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის სხვადასხვა პროცედურის დარღვევის დადგენისას ერთგვაროვანი არ არის.⁴⁴⁷

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.

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.

⁴⁴⁷ არ შეიძლება სრულად იქნეს გამორიცხული ის, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის ყველანაირი დარღვევა დადგენილების გამომცემი ორგანოების მხრიდან აუცილებლად გამოიწვევს დადგენილების გაბათილებას. აქ საჭიროა დიფერენცირებული მიდგომა, რადგან ბათილობა დგება კონკრეტულად დარღვევის სიმძიმის და არსის შესაბამისად, И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, *Судебная практика по административному праву*, М., 2000, გვ. 147.

ამერიკაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა რეგულაციის ბათილობის პირდაპირი საფუძველია. ამერიკის სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, თუ საბოლოო რეგულაცია თავდაპირველად შეთავაზებული პროექტის ლოგიკურ შედეგს⁴⁴⁸ წარმოადგენს, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ გამოქვეყნებულ ცნობას სასამართლოები სრულყოფილ ცნობად მიიჩნევენ, რეგულაციას არ აბათილებენ და ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის პროცედურის განმეორებას არ მოითხოვენ.⁴⁴⁹ უფრო დანვრილ-

⁴⁴⁸ რაც შეეხება ლოგიკური 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 დაინიშნოს, რადგან სააგენტო არ არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების 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 ნორმაშემოქმედების 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 ნორმაშემოქმედების 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 Review of Rulemaking*, Public Law, Winter, 1999, გვ. 726-742.

⁴⁴⁹ A.C. Aman Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1993, გვ. 53-55.

ბით, 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) 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 ენერგიის კომისიამ გამოსცა რეგულაცია, რომელიც ითვალისწინებდა გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის აუცილებლობას იმ შემთხვევებისათვის, როცა სააგენტო ატომური ენერგიის სადგურების ლიცენზირებას განახორციელებდა.⁴⁵⁰

სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს მხოლოდ აპა-თი გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურა უნდა გამოეყენებინა, 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) დაანესოს, გარდა კონგრესის სტატუტით

⁴⁵⁰ *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense Council Inc.* 435 U.S. 519 (1978).

⁴⁵¹ K. Taylor, the Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?, *George Washington Law Review*, 53, November, 1984, გვ. 127.

გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁴⁵²

უფრო მეტი, სასამართლოს განცხადებით, სააგენტოს შეუძლია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში თავად განსაზღვროს დამატებითი ფორმალური პროცედურის გამოყენების პირობები, მაგრამ სასამართლოს დამატებითი პროცედურის დანესების უფლება არა აქვს.⁴⁵³

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.⁴⁵⁴

ამერიკის სასამართლო პრაქტიკისგან განსხვავებით,⁴⁵⁵ ქა-

⁴⁵² J.F. Duffy, Administrative Common Law in Judicial Review, Texas Law Review, 77, November, 1998, გვ. 183.

⁴⁵³ J.S. Lubbers, A Guide To Administrative Rulemaking, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, გვ. 8, კროტოსზინსკის შეხედულებით, მიუხედავად იმისა, რომ Vermont Yankee-მ წერტილი დაუსვა სააგენტოს ქმედების დამატებით პროცედურულ კონტროლს, მოსამართლეები მას მაინც იყენებენ და სააგენტოს საქმიანობას პროცედურულ ჭრილში აანალიზებენ. შესაბამისად, თუ ფორმალურად სასამართლოს არ შეუძლია სააგენტოს კონკრეტული პროცედურის გამოყენება დააკისროს, მას შეუძლია საქმე უკან დააბრუნოს და მოითხოვოს სააგენტოსგან წარმოადგინოს შესაბამისი ახსნა-განმარტება რატომ არ ეცნობათ დაინტერესებულ პირებს იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იყო განხილული, 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, გვ. 1012.

⁴⁵⁴ J.S. Lubbers, A Guide To Administrative Rulemaking, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, გვ. 8.

⁴⁵⁵ 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, გვ. 541, ამ ტესტის დროს მონშდება რამდენად დასაბუთებულია ნორმაშემოქმედების ჩანაწერში მოცემული

რთული სასამართლო ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევას ზოგიერთ შემთხვევაში, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის წინაპირობად არ მიიჩნევა.

საილუსტრაციოდ მოვიყვან საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილებას. 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/ო და 14.08.02. წლის 228/ო ბრძანებების გაუქმებას, რადგან მიიჩნევენდნენ, რომ ბრძანებები გამოცემული იყო ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის დადგენილი მოთხოვნების დარღვევით.⁴⁵⁶

უზენაესი სასამართლოს ადრეული პრაქტიკის შესაბამისად, სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელეთა მოთხოვნა და გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით სზაკ-ში მოცემული დებულებები ნორმაშემოქმედებითი პროცესის „დამატებითი მოთხოვნა“ და ის ვერ გახდება ნორმაშემოქმედების პროცედურის ისეთი დარღვევა, რომელიც გამოიწვევს ნორმა-

ფაქტობრივი დასკვნები; ასევე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა 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, გვ. 425.

⁴⁵⁶ 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).

ტიული 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.“⁴⁵⁷

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.⁴⁵⁸

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევაზე, როგორც „ზოგად“ და არა „არსებით“ ზიანზე მიუთითა სასამართლომ თავის 2007 წლის 11 ივლისის № 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 უფრო-

⁴⁵⁷ 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).

⁴⁵⁸ 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).

სის 2006 წლის 16 ივნისის მე-10 ბრძანების გაუქმებას, რომლის საფუძველზე ისინი სამსახურიდან გათავისუფლდნენ.⁴⁵⁹

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 რადგან მოსარჩეულებს არ მისდგომიათ უშუალო ინდივიდუალური ზიანი, არ არსებობდა აქტების გაბათილების საფუძველი.⁴⁶⁰

განსაკუთრებით გამოსაყოფია გადაწყვეტილების ის ნაწილი, სადაც სასამართლო საუბრობს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების და გამოცემის სზაკ-ით დადგენილი პროცედურის დაცვის მნიშვნელობაზე და განსაზღვრავს 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

⁴⁵⁹ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნანახია 10.10.2011).

⁴⁶⁰ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>.

სამართლებრივ წესრიგს, თუმცა ზოგადი ზიანის მიყენება ვერ ჩაითვლება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებისათვის საკმარის პირობად და ამისათვის აუცილებელია უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანი.⁴⁶¹

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 ნორმაშემოქმედებაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევას ყოველთვის არ მიიჩნევს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის აუცილებელ წინაპირობად.

1.2.1.2. ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლო 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 დააკისიროს სააგენტოს, სა-

⁴⁶¹ 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>.

სამართლოებს უბიძგებს სააგენტოს ნორმაშემოქმედების შესა-
მონებლად კონტროლის მკაცრი სტანდარტი გამოიყენონ.⁴⁶² ამ
სტანდარტს „ნივთიერი მტკიცებულების“ (substantial evidence)
ტესტი ეწოდება, რომელსაც სასამართლოები ფორმალური პრო-
ცედურების შემონგებისას იყენებენ.⁴⁶³

ზეპირი მოსმენის პროცედურასთან დაკავშირებით თავდა-
პირველად განვიხილავ ამერიკის უზენაესი სასამართლოს
გადანწყეტილებას.⁴⁶⁴ *Londoner v Denver*,⁴⁶⁵ საქმის მიხედვით, დენ-
ვერის საჯარო სამსახურის საბჭოში ლონდონერის ქუჩაზე ქონების
მფლობელთა უმრავლესობის პეტიციის საფუძველზე მოთხოვნილ
იქნა ქვაფენილის დაგება. საბჭომ გადაწყვიტა, რომ ქვაფენილის
დაგების ხარჯი თითოეული მესაკუთრის შემოსავლის შესაბამ-
ისად შეეფასებინა და მათ გადასახადის გადახდა დააკისრა. მე-
საკუთრეებს შესაძლებლობა მიეცათ წერილობითი შესაგებელი
წარედგინათ, თუმცა ინდივიდუალური მოსმენის საშუალება არ

⁴⁶² Notes, the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking, *Harvard Law Review*, 87, February, 1974, გვ. 801.

⁴⁶³ V.K. Burrows and Todd Garvey, A Brief Overview of Rulemaking and Ju-
dicial Review, Congressional Research Service, January 4, 2011, 10, available
at: <http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>.

⁴⁶⁴ საინტერესოა ამ თვალსაზრისით გერმანიის სასამართლო პრაქტიკა.
ესენის მიწის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ 1977 წლის 1 ივნის-
ის გადაწყვეტილებით ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართ-
ლოს წინაშე დააყენა საკითხი ბათილი იყო თუ არა „ჩინოვნიკების“ მიერ
მიღებული დადგენილება იმის გამო, რომ შესაბამისი პროფესიული კა-
დრების წამყვანი ორგანიზაციები მის მომზადებაში მონაწილეობას არ
იღებდნენ. ქვედა ინსტანციის სასამართლოსაგან განსხვავებით, ფედ-
ერალურმა სასამართლომ მოცემულ კითხვაზე შემდეგი სახის პასუხი
გასცა. ფედერალური სასამართლოს შეხედულებით, იმ ორგანოების
მხრიდან ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში მონაწილეობის მიუღე-
ბლობა, რომელსაც კანონის მიხედვით დადგენილების შემუშავებაში
მონაწილეობა უნდა მიეღოთ, დადგენილების ბათილობის საფუძველია,
И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному
праву, М., 2000, გვ. 146-147.

⁴⁶⁵ *Londoner v Denver*, 210 U.S. 373, 28 S.Ct. 708, 52 L. Ed. 1103 (1908).

ჰქონიათ.⁴⁶⁶

ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ განაცხადა, რომ „როცა შტატის კანონმდებელი თავად განსაზღვრის ნაცვლად სხვა დაქვემდებარებულ ორგანოს გადასცემს უფლებამოსილებას, დაადგინოს გადასახადის გადამხდელთა ვინაობა, სამართლიანი პროცედურების წარმართვის პრინციპი მოითხოვს, რომ საქმის წარმოების რომელიმე ეტაპზე, სანამ გადასახადის ოდენობა საბოლოოდ განისაზღვრება, გადასახადის გადამხდელს მიეცეს შესაძლებლობა მოუსმინონ.“⁴⁶⁷ მათ შორის მნიშვნელოვანია გადამხდელს მიენიჭოს უფლება თავისი მოთხოვნები შესაბამისი არგუმენტებით გაამყაროს.⁴⁶⁸

მაშასადამე, ამერიკის უზენაესმა სასამართლომ *Londoner v Denver*-ის საქმეზე ხაზი გაუსვა ზეპირი მოსმენის გამართვის აუცილებლობას და მისი გამოუყენებლობა რეგულაციის ბათილობის საფუძვლად 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 მინი-

⁴⁶⁶ R.A. Cass, C.S. Diver, *Administrative law, Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987, გვ. 324.

⁴⁶⁷ 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.

⁴⁶⁸ R.A. Cass, C.S. Diver, *Administrative law, Cases and Materials*, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987, გვ. 324.

ჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, რაც განაპირობებს ასეთი უფლებამოსილების რეალიზაციის პროცედურის ზედმინევენით დაცვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.⁴⁶⁹

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 დანყების შესახებ, ისევე როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი არ გამოქვეყნებულა, ასევე მოსარჩელებს 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 უგულებელყოფით, რაც სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას იწვევდა.⁴⁷⁰

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 ადმინისტრაცი-

⁴⁶⁹ 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>.

⁴⁷⁰ 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>

ული 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.⁴⁷¹

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 აღინიშნა საქართველოს უზენაესი სასამართლო ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ყველა შემთხვევაში ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრებების წარდგენის, ისევე როგორც ზეპირი მოსმენის პროცედურის გამოყენებას, საეალდებულოდ 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 „საფუძელი და მიზანი.“⁴⁷² აპა-

⁴⁷¹ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁷² 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

ს აღნიშნული მოთხოვნა 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.⁴⁷³

ამასთან, რეგულაციის „საფუძვლის და მიზნის“ ჩამოყალიბების ვალდებულების გარდა, სასამართლოები სააგენტოებისგან ითხოვენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანაწერის (შემდგომში ჩანაწერი),⁴⁷⁴ წარმოებას, რომელშიც ასა-

ზუსტ, ზოგად დებულებას მისი მიღების მიზანზე და საფუძველზე. უცილებელია აღვნიშნოთ, რომ ზემოთ წარმოდგენილი მოთხოვნები სავალდებულო პროცედურული საყრდენია ყველა სააგენტოსთვის და მათი უგულვებელყოფა 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.

⁴⁷³ M. Asimov and R.M. Levin, *State and Federal Administrative Law*, American Casebook Series, Thomson Reuters, 2009, გვ. 268-269.

⁴⁷⁴ 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, კროტისზინსკის 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“:

ხულია რას ეფუძნება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება.⁴⁷⁵ აღსანიშნავია, რომ ჩანანერში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების, როგორც ისტორიული, ისე საკანონმდებლო საფუძველბია მოცემული. ისტორიულ საფუძველში იგულისხმება მასალები, რომლებსაც სააგენტო გადანყვეტილების მიღების პროცესში ეყრდნობოდა... ისტორიულ საფუძველთან მიმართებით სასამართლოები ასევე მოითხოვენ, რომ სააგენტომ წარმოადგინოს პროცედურული ჩანანერი... რომელშიც მოცემული იქნება დაინტერესებულ პირთა წერილობითი მოსაზრებები, სააგენტოს მიერ მოსაზრებებზე განხორციელებული რეაგირება, ზეპირი მოსმენის შედეგები, თუ ასეთს ადგილი ჰქონდა და დასკვნები რომლებზეც სააგენტომ გადანყვეტილება დააფუძნა.⁴⁷⁶

მაშასადამე, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანანერს, როგორც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების შემოწმების კრიტერიუმს,⁴⁷⁷ განსაკუთრებული მნიშ-

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, გვ. 1013.

⁴⁷⁵ 1960 წლიდან მოყოლებული სასამართლოები მოუთითებდნენ დოკუმენტზე, რომელსაც ისინი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანანერს უწოდებდნენ. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანანერი შეიცავდა ყველა წარდგენილ კომენტარს და სააგენტოს პასუხს კომენტარებზე. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ჩანანერით 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.

⁴⁷⁶ A.C. Anan Jr., W.T. Mayton, *Administrative Law*, Hornbook Series, West Publishing, 1998, გვ. 61-62.

⁴⁷⁷ სააგენტოს გადანყვეტილების შემოწმებისას, სასამართლოები აფასებენ არსებობს თუ არა რაციონალური კავშირი სააგენტოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში მიღებულ ინფორმაციასა და სააგენტოს საბოლოო გადანყვეტილებას შორის. ამის დასადგენად, სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანანერს იყ-

ვენელობა ენიჭება.⁴⁷⁸ მეცნიერთა ნაწილის შეხედულებით, ჩანანერი 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.⁴⁷⁹

ენებენ, 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 წარადგენს, რომელიც მტკიცებულებებს არ შეესაბამება ან ახსნა-განმარტება იმდენად ბუნდოვანია, რომ არ შეიძლება მიჩნეული იქნეს სააგენტოს საქმიანობის პროდუქტად, სასამართლო უფლებამოსილია გადაწყვეტილება გააუქმოს, S.F. Jolinson, *Administrative Agencies: A Comparison of New Hampshire And Federal Agencies History, Structure and Rulemaking Requirements*, *Pierce Law Review*, 2006, გვ. 457-458.

⁴⁷⁸ მაშასადამე, ამერიკაში სასამართლო კონტროლის უმნიშვნელოვანესი საფეხურია იმის შემოწმება რამდენად სრულყოფილად გამოიყვლია 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 დანერგვით არ უმსჯელია იმ მნიშვნელოვანი მოსაზრებების ირგვლივ, რომლებიც შეთავაზებული პროექტის სანინააღმდეგოდ იქნა წარდგენილი. თუ, სააგენტო ვერ შეძლებს დაასაბუთოს რა საფუძვლით უარყო სანინააღმდეგო 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.

⁴⁷⁹ 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.

შესაბამისად, ჩანანერი, რომელშიც ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის შედეგი უნდა აისახოს, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერების კონტროლის ერთ-ერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს და სწორედ ჩანანერში მოცემული მტკიცებულებების საფუძველზე უნდა შეამოწმოს სასამართლომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს არაფორმალური და ფორმალური პროცედურის გამოყენება.⁴⁸⁰ ამიტომ ამერიკაში სააგენტოს მიერ არაფორმალური და ჰიბრიდული ნორმაშემოქმედების⁴⁸¹ შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ სასამართლო კონტროლის სტანდარტი მკაცრდება.⁴⁸²

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.

⁴⁸⁰ იქვე, გვ. 390.

⁴⁸¹ იგულისხმება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს არაფორმალურ პროცედურებთან ერთად ფორმალური პროცედურების გამოყენება.

⁴⁸² სასამართლო პრაქტიკამ ადმინისტრაციული ჩანანერის, როგორც სასამართლო კონტროლის საფუძვლის როლი, განსაკუთრებულად გამოკვეთა. ამასთან, თუ მოვიხმობ უზენაესი სასამართლოს მიერ გამოყენებულ ტერმინოლოგიას სასამართლობა კონტროლი უნდა განახორციელოს „სავსე“ და არა „ცარიელ“ ჩანანერზე. გარდა ამისა, სასამართლო გადაწყვეტილებები ნათელყოფენ, რომ სრულყოფილი ჩანანერი 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 ჩანანერი, 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.

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.“⁴⁸³

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 წერილობით 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 ახლდეს წერილობითი დასაბუთება, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა.⁴⁸⁴

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.

⁴⁸³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

⁴⁸⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 53-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, 37, 14.07.2005, 245-ე მუხლი.

ამასთან, მართალია, სზაკ-ი ზოგადად მიუთითებს, რომ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ 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).⁴⁸⁵

სზაკ-ში და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემული დებულებების მიუხედავად, ამერიკის სასამართლოებისაგან განსხვავებით ქართული სასამართლოები ადმინისტრაციულ 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.

⁴⁸⁵ 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.

1.2.3. საქართველოსთვის დამახასიათებელი პროცედურული კონტროლის თავისებურებანი

აღსანიშნავია, რომ ამერიკისგან განსხვავებით საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურული კონტროლი ცალკეული თავისებურებით ხასიათდება, რაც განპირობებულია ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით სზაკ-ში მოცემული დებულებით.

სზაკ-ის 103-ე მუხლი 1²-ლი პუნქტის თანახმად: „კოლეგიური 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.“⁴⁸⁶

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 გადაწყვეტილე-

⁴⁸⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 103-ე მუხლის 1² პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, №33, 09.11.2009, 208-ე მუხლი.

ბებში 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.⁴⁸⁷

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,⁴⁸⁸ გამოყენებული უნდა ყოფილიყო არა სზაკ-ით დადგენილი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, არამედ „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15, მე-17 მუხლები, რომლებიც საკრებულოში საკითხის განხილვის თავისებურებებს ადგენენ.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁸⁸ იგულისხმება სზაკ-ის 103-ე მუხლის 1¹ პუნქტი, რომლის თანახმად: „თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ 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.

⁴⁸⁹ შესაბამისად, სასამართლომ არგუმენტი, რომ გასაჩივრებული აქტი მიღებული იყო საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესების დარღვევით, რაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის 1-ლი 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.su->

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 მოწყობას, 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.⁴⁹⁰

განსხვავებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შეხედულება 2007 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებებში. სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას სზაკ-ით დადგენილი პროცედურის დაცვა სავალდებულოა.

2007 წლის 31 მაისს მიღებულ №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვე-

premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx

⁴⁹⁰ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>.

ტილებში, 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.⁴⁹¹

შესაბამისად, მოსარჩელის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლის არგუმენტი, რომ „აჭარის ა/რ ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი დაწვრილებით 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 ნორმაშემოქმედებითი პროცესის ცალკეული საკითხების მოწესრიგება არ გამოიციხავს აჭარის ა/რ რესპუბლიკის ადმინისტრაციული ორგანოების, მათ შორის, აჭარის ა/რ მთავრობის მიერ სზაკ-ით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი პროცედურების დაცვის საჭიროებას.⁴⁹²

⁴⁹¹ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁹² 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.su->

უფრო მეტი, სასამართლომ აღნიშნა, რომ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის შესახებ“ „საქართველოს კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემული დებულების მიხედვით კოლეგიურ ორგანოში, რომელსაც წარმოადგენს მთავრობა, გადაწყვეტილების მიღების სპეციფიკა განაპირობებს რეგლამენტით დამატებითი წესების შემოღებას, რაც სასამართლოს აზრით, ასევე არ გამოირიცხავს სზაკ-ის ნორმების დაცვის საჭიროებას.⁴⁹³

მაშასადამე, გადაწყვეტილებით სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას 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

premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx.

⁴⁹³ 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.su-premecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

აღნიშნულ მოთხოვნებს და მათი დაცვა მითითებული ნორმატიული აქტების გამოცემის შემთხვევაში სავალდებულოა.⁴⁹⁴

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 ჩართო⁴⁹⁵ და მათ უფლებამოსილება მიანიჭა ზედამხედველობა გაუწიონ პროცედურებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებისათვის არის

⁴⁹⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 22 მარტის №ბს-772-359 (2j-05) გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ნახვა შესაძლებელია უზენაესი სასამართლოს საძიებო სისტემის მეშვეობით მისამართზე: <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx>

⁴⁹⁵ 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 Guardians? Judicial Control of Administration*, The University Georgia Press, Athens and London, 1988, გვ. 122.

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 დანვრილებით ქვემოთ შევჩერდები.

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.⁴⁹⁷

გარდა ამისა, გაძლიერებული სასამართლო კონტროლის მოწინააღმდეგე მეცნიერები აცხადებენ, რომ მკაცრი კონტროლის პი-

⁴⁹⁶ 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 განონანსორების“ მექანიზმი საკანონმდებლო პროცესსა და საკანონმდებლო იმპლემენტაციას შორის მჭიდრო კავშირს გამოიწვევს... 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.

⁴⁹⁷ K.A. Watts, *Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review*, *Yale Law Journal*, October, 2009, გვ. 29-30.

რობებში სააგენტოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში სიფრთხილის გამოჩენას შეეცდებიან,⁴⁹⁸ რათა მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სასამართლოს ზედამხედველობას არ დაექვემდებაროს.⁴⁹⁹

როგორც მაკ გერტი აღნიშნავს: „სააგენტოები დიდ დროს უთმობენ სასამართლოს წინაშე წარსადგენი დოკუმენტაციის შედგენას და ხალხის კომენტარებზე რეაგირებას.⁵⁰⁰ ეს კი ადმინის-

⁴⁹⁸ 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 პერკულესის ფუნქციის დაკისრება და მოთხოვნა, რომ აწარმოოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი და პრეამბულა, რომელიც სასამართლო კონტროლს დაექვემდებარება, სააგენტოებს აიძულებს თავი აარიდონ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას, T.O. McGarity, *Some Thoughts on "Deossifying" the Rulemaking Process*, *Duke Law Journal*, 41, June, 1992, გვ. 1401.

⁴⁹⁹ ამერიკაში სააგენტოებს და სასამართლოს შორის დაბალანსებული ურთიერთობის მიღწევა ადმინისტრაციული სამართლის ფუნდამენტური პრინციპია. ეს პრინციპი გამომდინარეობს ორი უმნიშვნელოვანესი ქვეპრინციპიდან. პირველი, რომელსაც „მორგანის ნესს“ 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.

⁵⁰⁰ C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, *University of Illinois Law Review*, 2002, გვ. 1126.

ტრაციული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანობას აფერხებს.⁵⁰¹

აქედან გამომდინარე, მკაცრი სასამართლო კონტროლის მონიშნაღმდეგე მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ სააგენტოები გადანყვეტილების მიღების პროცესში დამოუკიდებლები 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...საზოგადოების მხრიდან მონონებას დაიმსახურებს.“⁵⁰²

აღსანიშნავია, რომ მეცნიერთა ამ ნაწილის მოსაზრებას იზიარებს ლორიაც, რომელიც მიუთითებს, რომ: „ნორმატიული აქტის გასაჩივრება ადმინისტრაციულ ორგანოში ან მით უფრო სასამართლოში დაუშვებელი უნდა იყოს, ვინაიდან იგი ინდივიდუ-

⁵⁰¹ აღსანიშნავია, რომ ამერიკისაგან განსხვავებით, გერმანიაში სასამართლოები მონოდებულები 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-Gromitisaris-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.

⁵⁰² K.A. Watts, Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review, *Yale Law Journal*, October, 2009, გვ. 29-30.

ალურ საკითხს არ წყევტს.⁵⁰³ 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.⁵⁰⁴

უფრო მეტი, ქართველ მეცნიერთა შეხედულებით: „ვინაიდან ნორმაშემოქმედებითი პროცესი მნიშვნელოვანწილად არის განპირობებული პოლიტიკური ასპექტებით, ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით სასამართლო დავებში მხარეთა არგუმენტაციაში ჩვეულებრივ მიზანშეწონილობის მოტივები ჭარბობს, რაც ნორმაშემოქმედის და არა სასამართლოს კომპეტენციას შეადგენს. სასამართლო მონოდეგულია გადანყვიტოს დავის მხოლოდ და

⁵⁰³ ასეთივე შეხედულება არსებობს ინგლისშიც, სადაც ინგლისური სასამართლოები ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე 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 ნორმაშემოქმედების კონტროლის ამერიკულმა მოდელმა, რადგან ინგლისელებს მიაჩნიათ, რომ პოლიტიკური გადანყვეტილების მიღების უფლებამოსილება თავად მთავრობას აქვს და მას სასამართლო ვერ შეამონმებს, რადგან ეს აღმასრულებელი 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.

⁵⁰⁴ 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.

მხოლოდ სამართლებრივი ასპექტები და თავი უნდა შეიკავოს სოციალურ-პოლიტიკური ან ეკონომიკური მიზანშეწონილობის საკითხების განხილვისაგან, მით უფრო, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე სამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება თავისთავად მიზანშეწონილია, ვინაიდან მიზანშეწონილობის ასპექტი, რაციონალური კანონმდებლობის პირობებში უკავშირდება კანონიერებას.⁵⁰⁵

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, მეცნიერთა ნაწილი მას აუცილებელ საჭიროებად მიიჩნევს. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი აუცილებელია ასევე ქართული კანონმდებლობით. მართალია, საქართველოში 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.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 281-282.

⁵⁰⁶ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას 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

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.⁵⁰⁷

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 ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესში სასამართლოს განუზომელი ჩარევის შედეგად გაუფასურებას განიცდის.⁵⁰⁸ ის აცხადებს, რომ ადმინისტრაციული ნორმების შემუშავების პროცესში ხალხის დიდი ნაწილის მონაწილეობა და სასამართლოს და-

კოდექსი, 32-ე მუხლი, პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1999 წლის 23 ივლისი, №39(46), 06.08.199, 190-ე მუხლი.

⁵⁰⁷ 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 .

⁵⁰⁸ 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.

ლით მათი შესრულების უზრუნველყოფა, ადმინისტრაციული სააგენტოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების კონტროლის საუკეთესო საშუალება და ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ლეგიტიმაციის გზაა.⁵⁰⁹

სასამართლო კონტროლი სააგენტოებს ავალდებულებს გული-სყურით მოექიდონ 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.⁵¹⁰

სასამართლო კონტროლის სათანადო სახით გამოყენებაში⁵¹¹

⁵⁰⁹ 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 ბიუროკრატიის 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

⁵¹⁰ M. Seidenfeld, *Cognitive Loafing, Social Conformity, and Judicial Review of Agency Rulemaking*, *Cornell Law Review*, 87, 2002, გვ. 547-548.

⁵¹¹ 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

იგულისხმება გავლენა, რაც სასამართლოს შეიძლება ადმინისტრაციული სააგენტოების საქმიანობაზე ჰქონდეს. სასამართლოს გავლენა შეიძლება გამოიხატოს სააგენტოების მიერ საკანონმდებლო მანდატების ზედმინენით შესრულების მოთხოვნაში, სააგენტოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების გაუმჯობესებაში, ინტერესთა ფართო ჯგუფების მიმართ სააგენტოს ანგარიშვალდებულების გაძლიერებაში.⁵¹²

ადმინისტრაციული სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტოლი, მისი სათანადო ფორმით გამოყენების შემთხვევაში, მმართველობის გაუმჯობესებას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, თანამდებობის პირები, რომლებმაც იცინა, რომ მათი საქმიანობა გახდება სასამართლო განხილვის საგანი, შეეცდებიან შეიმუშაონ სამართლიანი, დასაბუთებული და მისაღები გადაწყვეტილებები.⁵¹³

სწორედ ამიტომ მკვლევართა ნაწილი მართებულად მიიჩნევს, რომ პროცედურის დაცვა სწორი გადაწყვეტილების მიღების საწინდარია. „ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისათვის პროცესუალური წესების დადგენა და შესრულება სამართლიანობის უზ-

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, გვ. 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, გვ. 745, პიერსი აცხადებს, რომ მკაცრი კონტროლი არ არის არაპროგნოზირებადი და არ ართმევს სააგენტოებს კონგრესიის 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, გვ. 905-906.

⁵¹² C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, University of Illinois Law Review, 2002, გვ. 1125.

⁵¹³ იქვე, გვ. 1125.

რუნველყოფის მთავარი საშუალებაა.⁵¹⁴

აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების მოწინააღმდეგე მეცნიერთა არგუმენტი, რომ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი არც თუ ხშირია, რაც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლს არაეფექტიანს ხდის, საფუძველს მოკლებულია, რადგან სწორედ სასამართლო კონტროლის არსებობა აიძულებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს იყენენ უფრო ფრთხილები და მიიღონ ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც სასამართლო განხილვის საგანი არ გახდება.⁵¹⁵

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.

ამასთან, სზაკ-ით დადგენილი იქნეს, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში კოდექსით გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის

⁵¹⁴ 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. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, გვ. 217.

⁵¹⁵ C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, University of Illinois Law Review, 2002, გვ. 1125.

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 ცხადყო, რომ ამერიკისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა სრულყოფილად არ აწესრიგებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა პროცედურას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დასკვნის სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი რეკომენდაციები:

- დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლის ისეთი მექანიზმი, როგორიცაა 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 პროცე-

დურის გამოყენებას, როგორცაა მოლაპარკების 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 გავრცელდეს, 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 განთავსოს 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 გადანაცვებისათვის (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 წარიმართოს 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 მონესრიგდეს საკითხი იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში კოდექსით გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის უპირობო საფუძველი გახდეს;

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობითი 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.

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), 06.08.1999, 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. წიკელაძე, ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010;
6. პ. ტურავა, ნ. წიკელაძე, 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, Northhampton, 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 Ad-

ministration, 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, Fiduciary 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 Pittsburgh 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 rulemak-*

ing 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 Collaborative 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 Review 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, Assessing The Assessors: the Actual Performance of Negotiated Rulemaking, New York University Environmental Law Journal, 9, 2000;
77. C. Coglianese, Assessing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A response to Philip 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, Assessing 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;
89. C. Friedberg, From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight, The Journal of legislative Studies, 17:4, 2011;
89. 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;
90. 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;
91. 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;

92. K. W. Smith, *Congressional Use of Authorization and Oversight, Congress and the Presidency*, 37, 2010;
93. 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;
94. 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;
95. P. Leyland, Gordon Anthony, *Administrative Law*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009;
96. I. McLeod, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Oxford and Portland, Oregon, 2009;
97. C. Skrzycki, *The Regulators, Anonymous Power Brokers in American Politics*, Rowman and Littlefield Publishers, 2003;
98. R. Bejesky, "Congressional Oversight of the "Marketplace of Ideas:" Defectors as Sources of War Rhetoric," *Syracuse Law Review*, No 63, 2012;
99. K.M. Stack, *The president's statutory powers to administer the laws*, *Columbia Law Review*, 106, March, 2006;
100. D.A. Marcello, *Administrative Practice under the 1974 Constitution: A Silver Anniversary Review*, *Louisiana Law Review*, 62, 2002;
101. C.B. Harrington, L.H. Harter, *Administrative Law and Politics, Cases and Comments*, 14th edition, CQ Press, Washington D.C., 2009;
102. J. S. Lubbers, *A Guide to Federal Agency Rulemaking*, 4th edition, American Bar Association, 2006;
103. 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;
104. 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;

15. K.S. Coplan, Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing, and the Petition Clause, *Maine Law Review*, 61, 2009;
106. 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;
107. T. Ziamou, New Process Rights for Citizens? The American Tradition and the German Legal Perspective in Procedural Review of Rulemaking, *Public law*, Winter, 1999;
108. P.P. Craig, Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990;
109. Rationalizing Hard Look Review after the Fact, *Harvard Law Review*, May, 2009;
110. 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;
111. A.C. Aman Jr., Administrative Law in a Global Era, Cornell University, 1992;
112. M. Asimov, R. Levin, State and Federal Administrative Law, 3rd edition, West, 2009;
113. K.A. Watts, Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review, *Yale Law Journal*, October, 2009;
114. R.A. Cass, C.S. Diver, Administrative law, Cases and Materials, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1987;
115. D. Longley, J. Rhoda, Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, Cavendish Publishing Limited, London, 1999;
116. D. J. Rohlf, Avoiding the 'Bare Record': Safeguarding Meaningful Judicial Review of Federal Agency Actions, *Ohio Northern University Law Review*, 2009;

117. C. Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, *University of Illinois Law Review*, 2002;
118. M. Seidenfeld, *the Psychology of Accountability and Political Review of Agency Rules*, *Duke Law Journal*, 2001;
119. J. R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, Praeger, New York, Westport, Connecticut, London, 1990;
120. H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, Routledge-Cavendish, 2009;
121. I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights, A critical introduction*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press, 2009;
122. E.D. Elliot, *Re-inventing Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 41, 1991-1992;
123. M. Seidenfeld, *Cognitive Loafing, Social Conformity, and Judicial Review of Agency Rulemaking*, *Cornell Law Review*, 87, 2002;
124. A.B. Zegart, *The Domestic Politics of Irrational Intelligence Oversight*, *Political Science Quarterly*, Volume 126, №1, 2011;
125. M. Beatson, M. Elliot, *Administrative Law, Text and Materials*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2005;
126. D. Yardley, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, Butterworths, 1995;
127. J.S. Lubbers, *A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, spring, 2010;
128. C.R. Farina, *Achieving the Potential: The Future of Federal Rule-making* (2009) *Report of the Committee on the status and Future of Federal E-Rulemaking*, *Administrative Law Review*, 62, winter, 2010;
129. B.H. Brandon, *An Update on the E-Government Act and Electronic Rulemaking*, *Administrative and Regulatory Law News*, 29, Fall 2003;
130. S.M. Johnson, *Beyond the Usual Suspects: ACUS, Rulemaking 2.0*,

and a Vision for Broader, More Informed, and More Transparent Rule-making, *Administrative Law Review*, 65, winter, 2013;

131. M. Herz, Chair's Message, *Administrative and Regulatory Law News*, 37, Summer, 2012;

132. 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;

133. J. C. Reitz, E-Government, *American Journal of Comparative Law*, 54, fall, 2006;

134. K.K. Duvivier, E-legislating, *Oregon Law Review*, 92, 2013;

135. 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;

136. C. Coglianese, Enhancing Public Access to Online Information, *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law*, 2, fall, 2012;

137. C. Coglianese, E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process, *Administrative Law Review*, 56, spring, 2004;

138. G.L. Paul, J.R. Baron, Information Inflation: Can the Legal System Adapt? *Richmond Journal of Law and Technology*, 13, spring, 2007;

139. B. C. E. Dooling, Legal Issues in E-Rulemaking, *Administrative Law Review*, 63, fall, 2011;

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

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

142. 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;
143. S.M. Johnson, The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet, Administrative Law Review, 50, Spring, 1998;
144. 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;
145. J. Shkabatur, Transparency with (out) Accountability: Open Government in the United States, Yale Law and Policy Review, 31, fall, 2012;
146. 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;
147. C. Coglianese, S. Shapiro, S.J. Balla, Unifying Rulemaking Information: Recommendations for the New Federal Docket Management System, Administrative Law Review, 57, spring, 2005;
148. Notes, the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking, Harvard Law Review, 87, February, 1974;
149. 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;
150. Kathleen Taylor, the Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?, George Washington Law Review, 53, November, 1984;
151. John F. Duffy, Administrative Common Law in Judicial Review, Texas Law Review, 77, November, 1998;
152. Ronald J. Krotoszynski, Jr., "History Belongs to the Winners": The Bazelon- Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Pro-

cess/Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action, *Administrative Law Review*, 58, Fall, 2006;

153. Patrick M. Garry, Judicial Review and the "Hard Look" Doctrine, *Nevada Law Journal*, 7, fall, 2006;

154. Note, Regulatory Analyses and Judicial Review of Informal Rule-making, *Yale Law Journal*, 91, March, 1982;

155. 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;

156. Thomas O. McGarity, Some Thoughts on "Deossifying" the Rule-making Process, *Duke Law Journal*, 41, June, 1992, 1401;

157. *Vermont Yankee Nuclear Power Corp v NRDC* 435 U.S. 519 (1978);

158. *Londoner v Denver*, 210 U.S. 373, 28 S.Ct. 708, 52 L. Ed. 1103 (1908);

159. Administrative Procedure Act (APA) June 11, 1946 ;

160. Congressional Review Act (CRA) 1946;

161. Statutory Instrument Act 1946;

162. The Negotiated Rulemaking Act of 1996;

163. И. Рихтер, Г.Ф. Шуперт, Судебная практика по административному праву, М., 2000;

164. Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Административное право, Юристъ., М., 2002;

165. Ю.А. Тихомиров, Административное право и процесс: полный курс, М., 2001;

166. Ю.Н. Стариков, Курс общего административного права, Изд. Норма, Т. II, М., 2002;

167. Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, Админис-

ტრატივное право, М., 2003;

168. Законы об Административном производстве Азербайджана Армении и Грузии, GTZ, Ереван, 2007;

სასამართლო გადაწყვეტილებები:

169. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2009 წლის 22 ოქტომბრის №ბს-1260-1204 (გ-09), გადაწყვეტილება;

170. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 11 ივლისის №ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება;

171. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 29 მარტის №3გ/ად-168-კ-03 გადაწყვეტილება;

172. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 31 მაისის №ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება;

173. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 22 მარტის №ბს-772-359 (2კ-05) გადაწყვეტილება;

174. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2004 წლის 20 იანვარის №ბს-90-281-კ-03 გადაწყვეტილება;

ინტერნეტ რესურსი:

175. Vanessa K. Burrows and Todd Garvey, A Brief Overview of Rule-making and Judicial Review, Congressional Research Service, January 4, 2011, 10, available at: <http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>.

176. ლ. ავალიშვილი, ს. ჩუხუა, ელ-ჩართულობის მექანიზმე-

ბი საჯარო დანესებულებების 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);

177. 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);

178. 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);

179. 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);

180. 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);

181. 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);

182. 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, (ნანახია: 12.10.2013);

183. 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);

184. 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);

185. 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 (ნანახია: 05.09.2010);

186. 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);

187. 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);

188. 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, <http://www.creedexperiment.nl/pc2007/Rose-AckermanPCS07keynote11111.pdf> (ნანახია: 11.01.2010);

189. 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> (6s6s6n6s: 12.10.2011);

190. 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> (6s6s6n6s: 12.10.2011);

191. 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> (6s6s6n6s: 12.10.2011);

192. 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 (6s6s6n6s: 10.09.2010);

193. 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> (6s6s6n6s: 30.10.2012);

194. 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> (6s6s6n6s: 10.09.2010);

195. 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> (հանձն: 10.09.2010);

196. 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> (հանձն: 10.09.2010);

197. 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, 33-39. http://people.umass.edu/stu/eRulemaking/JITP4-1_Democracy.pdf, (հանձն: 10.09.2010);

198. R.W. Parker, The Next Generation of e-Rulemaking: A User's Perspective, eRulemaking's 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> (հանձն: 10.09.2010);

199. 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> (հանձն: 10.09.2010);

200. 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 (հանձն: 12.10.2013).