



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№1, 2018



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)

ს-216

მთავარი რედაქტორი

ირაკლი ბურდული (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

ლევან ალექსიძე (პროფ., თსუ)

გიორგი დავითაშვილი (პროფ., თსუ)

ავთანდილ დემეტრაშვილი (პროფ., თსუ)

ბესარიონ ზოიძე (პროფ., თსუ)

თევდორე ნინიძე (პროფ., თსუ)

ნუგზარ სურგულაძე (პროფ., თსუ)

პაატა ტურავა (პროფ., თსუ)

ლადო ქანტურია (პროფ., თსუ)

ნათია ჩიტაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)

ლელა ჯანაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)

გიორგი ხუბუა (პროფ., თსუ)

ლაშა ბრეგვაძე (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და

სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)

გუნთერ ტოიბნერი (პროფ.,

ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)

ბერნდ შუნემანი (პროფ.,

მიუნხენის უნივერსიტეტი)

იან ლიდერი (პროფ.,

ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)

ხესე ანტონიო სეოანე (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

კარმენ გარსიმარტინი (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

არტაკ მკრტიჩიანი (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გამომცემლობა, 2019

ISSN 1987-7668

**ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების დროს გამოყენებული
დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლი
(ამერიკის და და საქართველოს სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი)¹**

დღეს ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია ნორმატიული აქტების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლის ფარგლები. მოსამართლეები და მეცნიერები კამათობენ სასამართლო კონტროლის სტანდარტზე, როცა ადმინისტრაციული ორგანო იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას განმარტოს კანონი. ზოგიერთი მათგანი დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდულ სასამართლო კონტროლს ირჩევს. სხვები ხაზს უსვამენ სასამართლოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების მკაცრად გაკონტროლების მნიშვნელობას.

სტატია აანალიზებს ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შეხედულებას ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების დროს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების თაობაზე. სანყის ეტაპზე განხილულია ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები. ანალიზი ცხადყოფს, რომ ამერიკის სასამართლოები „დაუსაბუთებელ და თვითნებურ ტესტს“ იყენებენ არაფორმალური ნორმატიული აქტების შესამოწმებლად, მაშინ, როცა „ფაქტობრივი მტკიცებულების ტესტი“, რომელიც უფრო მკაცრი სტანდარტია, ფორმალური პროცედურების გასაკონტროლებლად გამოიყენება. ამის შემდეგ სტატიაში გაანალიზებულია „მინდობის დოქტრინა“, რომელიც ამერიკაში ჩამოყალიბდა. სტატიაში ხაზგასმულია, რომ „მინდობის დოქტრინის“ იდეა სასამართლო კონტროლის ფარგლების შეზღუდვაა, იქ, სადაც სააგენტოები გადაწყვეტილებას საკუთარ ექსპერტულ და სპეციალიზებულ ცოდნაზე აფუძნებენ.

სტატიაში ნაჩვენებია, რომ ამერიკის და საქართველოს სასამართლოების მიერ განხორციელებულ სასამართლო კონტროლს შორის არ არის მნიშვნელოვანი განსხვავება. საქართველოს სასამართლოების მიერ გამოყენებული სასამართლო კონტროლის სტანდარტი ამერიკის სასამართლოების მიერ გამოყენებულ ტესტებს ჰგავს. თუმცა, რადგან დისკრეციული უფლებამოსილების კანონიერების კონტროლი საქართველოში ყველა შემთხვევაში არ ხდება, სტატიით შემოთავაზებულია საქართველოს სასამართლოების მიერ დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების კანონიერების კონტროლის გაძლიერება.

საკვანძო სიტყვები: დისკრეციული უფლებამოსილება, ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების დროს გამოყენებული უფლებამოსილება, არაფორმალური ნორმატიული აქტების დროს გამოყენებული უფლებამოსილება, თვითნებური და დაუსაბუთებელი ტესტი, ფაქტობრივი მტკიცებულების ტესტი, მკაცრი კონტროლის დოქტრინა, მინდობის დოქტრინა, ექსპერტული და სპეციალიზებული ცოდნა.

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონ-ვეული ლექტორი, სამართლის დოქტორი.

¹ სტატიის ნაწილი ასახავს ნინო კილასონიას კვლევას, რომელიც შესრულებულია კარნეგის კვლევითი სტი-პენდიის ფარგლებში 2015 წელს.

1. შესავალი

სასამართლო კონტროლი მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტია. მას შეიძლება „სახანძრო განგაშის“ ფუნქცია ჰქონდეს საქმეებზე, რომელთა გაკონტროლება საკანონმდებლო შტოს არ შეუძლია.²

განსაკუთრებით საინტერესოა სასამართლო კონტროლის ფარგლები იმ შემთხვევებში, როცა ადმინისტრაციული ორგანოები დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადმინისტრაციული ნორმების შესამუშავებლად იყენებენ. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული სისტემები, რომლებიც დისკრეციულ უფლებამოსილებას იყენებენ, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას ანიჭებენ სააგენტოს და არა სასამართლოს. აქედან გამომდინარე, ამ მეცნიერების შეხედულებით, სასამართლოს როლი დისკრეციული უფლებამოსილების შემომცემის დროს უნდა იყოს შეზღუდული.³ საინტერესოა ამ საკითხზე ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პოზიცია.

წინამდებარე სტატიაში გაანალიზებულია სასამართლო კონტროლის ის სტანდარტი, რომელსაც მიმართავენ საქართველოს და ამერიკის უზენაესი სასამართლოები ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების ეფექტიანად შესამოწმებლად. სტატიის პირველ თავში განხილულია ამერიკის უზენაესი სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით (შემდგომში – აპა) გათვალისწინებული „თვითნებური და დაუსაბუთებელი“ კონტროლის სტანდარტის ინტერპრეტაცია. შემდეგ გამოკვლეულია მკაცრი კონტროლის და მინდობის დოქტრინების მნიშვნელობა. მეორე თავში შესწავლილია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიდგომა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლთან დაკავშირებით. დასკვნაში შეჯამებულია კვლევის შედეგები.

2. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლი ამერიკაში

ზოგადად, რადგან ნორმაშემოქმედება არის „კვაზისაკანონმდებლო ფუნქცია“, მას სასამართლო სუსტად აკონტროლებს. თუმცა, ის ფაქტი, რომ კონგრესს შეუძლია გამოიყენოს „სპეციფიკური სტატუტებრივი კონტროლი“,⁴ სასამართლოს ზოგიერთ შემთხვევაში

² *Reiss D.R., Tailored Participation: Modernizing the APA Rulemaking Procedures, NYU Journal of Legislation and Public Policy, 12, 2008-2009, 366.*

³ *Koch C.H. Jr., Judicial Review of Administrative Discretion, The George Washington Law Review, Vol. 54, No. 4, 1986, 470.*

⁴ კონგრესი ზოგჯერ აკონკრეტებს, რომ „ფაქტობრივი მტკიცებულების“ ტესტი გამოყენებული უნდა იქნეს ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედებისათვის. თუმცა, მეცნიერები მიუთითებენ, რომ „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“, ისევე როგორც „ფაქტობრივი მტკიცებულების“ სტანდარტი ერთნაირია და ისინი შერწყმისაკენ არიან მიდრეკილები არაფორმალური ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლის დროს, *Burrows V.K., Garvey T., A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Re-*

დიდ პასუხისმგებლობას აკისრებს.⁵ აპა-თი გათვალისწინებული სასამართლო კონტროლის „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ სტანდარტი გამოიყენება არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს,⁶ მაშინ, როცა „ფაქტობრივი მტკიცებულების“ ტესტს, რომელიც უფრო მკაცრი სტანდარტია, სასამართლო ფორმალური,⁷ სააგენტოს მიერ ჩანანერის წარმოებაზე გათვლილი საქმიანობისათვის მიმართავს.⁸

ამ თავში განხილულია „დაუსაბუთებელი და თვითნებური ტესტი“, მკაცრი კონტროლის და მინდობის დოქტრინა ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზის საფუძველზე.

2.1. „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ ტესტი

ამერიკის სასამართლოები იყენებენ „დაუსაბუთებელ და თვითნებურ“ ტესტს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესამოწმებლად. „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ სტანდარტის გამოყენებისას, სასამართლოები უმეტესად კონცენტრირდებიან ნორმაშემოქმედების დროს პროცედურულ დარღვევაზე. ისინი რეგულაციის შინაარსის ფორმულირებას სააგენტოს ანდობენ და არ ერევიან პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით სააგენტოს არჩევანში. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება,⁹ რომელმაც ამერიკაში არაფორმალურ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ სასამართლო კონტროლის სტანდარტი დაამკვიდრა, არის საქმე *ვერმონტ იანკის ბირთვული ენერჯის კორპორაცია ნატურალური რესურსების დაცვის საბჭოს წინააღმდეგ*.¹⁰ დავის გადა-

view, Congressional Research Service, January 4, 2011, 10, <<http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>>.

⁵ Note, the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking, Harvard Law Review, Vol. 87, 1974, 801.

⁶ აპა-ს 553-ე განყოფილების მიხედვით, არაფორმალურ ნორმაშემოქმედებას ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც სააგენტო გამოსცემს ცნობას შეთავაზებული ნორმის შინაარსთან ერთად ფედერალურ რეესტრში, აძლევს ხალხს შესაძლებლობას წარადგინონ წერილობითი კომენტარები და საბოლოოდ აქვეყნებს ნორმას „მოკლე ზოგად განცხადებასთან ერთად ნორმის გამოცემის საფუძვლის და მიზნის მითითებით“. საჯარო მოსმენა, ჯვარედინი დაკითხვა ან სხვა ფორმალური პროცედურა არ არის მოთხოვნილი არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს, *Strauss P.L.*, The Rulemaking Continuum, Duke Law Journal, Vol. 41, 1992, 1466.

⁷ ფორმალური ნორმაშემოქმედება შეიცავს პროცედურებს, რომელთა მიხედვით ნორმები მოცემულია ჩანანერში, სააგენტოს მოსმენის შესაძლებლობის გამოყენების შემდეგ, იქვე, 1466.

⁸ *McGrath M.J.*, Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking, George Washington Law Review, 54, 1986, 541, პროფ. *ლაბერსი* მოიხმობს *ზარინგს* და მიუთითებს, რომ სტანდარტი, რომელსაც იყენებს სასამართლო არის „დასაბუთებულობის“ ტესტი, *Lubbers J.S.*, A Guide to Federal Agency Rulemaking, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 429, მითითებულია: *Zaring D.*, Reasonable Agencies, Virginia Law Review, 96, 2010, 135.

⁹ როგორც *ბლერ ბრემბერგი* აღნიშნავს „1978 წელს უზენაესი სასამართლოს მნიშვნელოვანმა გადაწყვეტილებამ *ვერმონტ იანკის (Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.)* საქმეზე შეზღუდა სასამართლოს როლი აპა-თი გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების პროცედურების გაზრდასთან დაკავშირებით, *Bremberg B.P.*, Pre-Rulemaking Regulatory Development Activities and Sources as Variables in the Rulemaking Fairness Calculus: Taking a Soft Look at Ex-APA Side of Environmental Policy Rulemakings, Journal of Mineral and Law Policy, Vol. 6, 1990/1991, 11.

¹⁰ *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc. 1978.*

წყვეტის დროს კოლუმბიის ოლქის სასამართლომ საკუთარი გადაწყვეტილება პროცედურულ დარღვევაზე დააფუძნა და დიდი ყურადღება არ დაუთმო რეგულაციის შინაარსს.¹¹ უზენაესმა სასამართლომ ჩამოაყალიბა, რომ აპა-ს 553-ე განყოფილება განსაზღვრავს „მინიმალურ მოთხოვნებს“ არაფორმალური ნორმაშემოქმედებისათვის. აპა-ს ამ განყოფილების მიხედვით, სასამართლოები არ არიან უფლებამოსილები გააფართოვონ იგი,¹² გარდა იმ შემთხვევისა თუ კონგრესი სხვაგვარად არ გადაწყვეტს.¹³ უფრო მეტი, სასამართლომ ხაზი გაუსვა, რომ „სააგენტოები საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, თავისუფლები არიან დამატებითი პროცედურული უფლებების შემოღებაში. თუმცა მაკონტროლებელი სასამართლოები არ სარგებლობენ დამატებითი პროცედურების დადგენის თავისუფლებით“.¹⁴

მაშასადამე, *ვერმონტ იანკის* გადაწყვეტილებით უზენაესმა სასამართლომ დაასკვნა, რომ სასამართლოებს უფლებამოსილება არა აქვთ გამოიგონონ დამატებითი პროცედურული მოთხოვნები არაფორმალური ნორმაშემოქმედებისათვის.¹⁵ სასამართლოს აქტიურობა, რომ გაფართოვდეს აპა-თი გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურა, დაუნებელი იქნა. უზენაესმა სასამართლომ მიუთითა, რომ სასამართლოებმა უნდა გამოიყენონ „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ კონტროლის სტანდარტი,¹⁶ რომელიც სააგენტოს გადაწყვეტილების მიღების მეტ თავისუფლებას მიანიჭებს.

¹¹ *ვერმონტ იანკიმ* ხაზი გაუსვა, რომ თუ სტატუტი არ ითხოვს პროცედურებს, სასამართლოებს მათი დადგენა არ შეუძლიათ, *Taylor K., The Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?*, *George Washington Law Review*, Vol. 53, 1984, 127, გადაწყვეტილების სხვა ანალიზი მიუთითებს, რომ *ვერმონტ იანკიმ* შეცვალა კოლუმბიის ოლქის მკაცრი კონტროლის პრაქტიკა „კვაზიპროცედურული და დასაბუთებული მკაცრი კონტროლის გაუთვალისწინებლად“, *Keller S.A., Depoliticizing Judicial Review of Agency Rulemaking*, *Washington Law Review*, Vol. 84, 2009, 443-444.

¹² როგორც პროფესორი ლაბერსი აღნიშნავს, *ვერმონტ იანკის* მეშვეობით უზენაესმა სასამართლომ შეაფერხა „სასამართლოს მიერ შექმნილი საერთო სამართალი ნორმაშემოქმედების პროცედურასთან დაკავშირებით“, *Lubbers J.S., A Guide To Federal Agency Rulemaking*, 5 ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 8.

¹³ *Duffy J.F., Administrative Common Law in Judicial Review*, *Texas Law Review*, Vol.77, 1998, 183.

¹⁴ *Lubbers J.S., A Guide To Federal Agency Rulemaking*, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 8, უფრო მეტი, როგორც პროფესორი პიერსი ამატებს: „კონსტიტუციური შეზღუდვების ან დაუძლეველი გარემოებების არარსებობის პირობებში, ადმინისტრაციული სააგენტოები უნდა იყენენ თავისუფლები თვითონ დაადგინონ პროცედურული წესები“, *Pierce R.J. Jr., Waiting for Vermont Yankee II*, *Administrative Law Review*, Vol. 57, 2005, 671-672.

¹⁵ სასამართლომ განაცხადა, რომ აპა-ს საკანონმდებლო ისტორია, ისევე როგორც, პოლიტიკური განხილვები ეწინააღმდეგება სასამართლოს მიერ მოთხოვნილი ამგვარი დამატებითი პროცედურების გამოგონებას, *McFeeley N.D., Judicial Review of Informal Administrative Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 1984, 354, თუმცა პროფ. რაბინი აღნიშნავს, მიუხედავად იმისა, რომ *ვერმონტ იანკიმ* უარყო „კვაზიპროცედურული“ მკაცრი კონტროლის დოქტრინა, მოთხოვნა, რომ სააგენტოებმა მკაცრად შეაფასონ მტკიცებულება წარდგენილი ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების მიზნების დროს... „დასაბუთებული მკაცრი კონტროლის დოქტრინა, რომელიც აცხადებს, რომ სასამართლოები მკაცრად გააკონტროლებენ სააგენტოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების ხარისხს, ძალაში რჩება“, *Rubin E., It's Time to make the Administrative Act Administrative*, *Cornell Law Review*, Vol. 89, 2003, 140.

¹⁶ *Jordan W.S. III, Ossification Revised: Does Arbitrary and Capricious Review Significantly Interfere with Agency Ability to Achieve Regulatory Goals Through Informal Rulemaking?* *Northwestern University Law Review*, 2000, 398.

ზოგადად, იმის გადანყვეტისას ნორმაშემოქმედება „დაუსაბუთებელი და თვითნებურია“ თუ არა სასამართლოებმა უნდა განალიზონ გადანყვეტილება რას ეფუძნება.¹⁷ როცა სასამართლოები იყენებენ „დაუსაბუთებელ და თვითნებურ“ სტანდარტს, ისინი ყურადღებას ამახვილებენ ტესტის სამ ასპექტზე: „1. რამდენად განამტკიცებს ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი ფაქტობრივ დასკვნებს, რომელსაც ეფუძნება გადანყვეტილება. 2 პოლიტიკური დასკვნების „რაციონალურობაზე“ თუ „დასაბუთებულობაზე“, რომელსაც ნორმა ემყარება და 3. იმ ფარგლებზე, რომელშიც სააგენტომ მისი დასკვნების საფუძვლები ადეკვატურად ჩამოაყალიბა.“¹⁸

ლელანდი მიუთითებს, რომ „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ კონტროლის დროს „გამონწვევა, რომ სააგენტოს საბოლოო ქმედება დაუსაბუთებელი და თვითნებურია, შეიძლება მთლიანად დამოკიდებული იყოს ადმინისტრაციული ჩანაწერის შინაარსზე. „თუ სააგენტო დაადასტურებს, რომ მის მიერ შესწავლილი იქნა შესაბამისი ინფორმაცია და წარმოადგენს ახსნა-განმარტებას მიღებულ გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით, მათ შორის, ფაქტებსა და გაკეთებულ არჩევანს შორის რაციონალური კავშირის დადასტურებით“, სასამართლოები ვერ შეძლებენ სააგენტოს გადანყვეტილების გაუქმებას.“¹⁹

მაშასადამე, როცა ამერიკის სასამართლოები „დაუსაბუთებელ და თვითნებურ“ სტანდარტს იყენებენ, ისინი გადანყვეტილების შინაარსთან დაკავშირებით არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას სააგენტოს უტოვებენ. ეს არის სააგენტოს ნორმაშემოქმედების მიმართ მინდობის მიდგომის გამოყენება, რადგან სასამართლოებს სააგენტოს ქმედება, რომელიც პროცედურულად უვარგისია, იმ შემთხვევაშიც კი შეუძლიათ გააუქმონ თუ ის არსებითად დასაბუთებულია.“²⁰

2.2. მკაცრი კონტროლის დოქტრინა

ტრადიციულად აპა-თი გათვალისწინებული ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედება არ ითვალისწინებდა „მტკიცებულებითი ჩანაწერის წარმოებას“. თავდაპირველად სააგენტოები ვალდებული იყვნენ გადანყვეტილების საფუძვლების ზოგადი მიმოხილვა წარმოედგინათ. შესაბამისად, ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი „აუცილებლად ზედპირული“ იყო.²¹ თუმცა ქვემდგომი სასამართლოები არ მის-

¹⁷ *McGrath M.J.*, Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking, *George Washington Law Review*, Vol. 54, 1986, 561-562.

¹⁸ იქვე.

¹⁹ *Leland E.B.*, Agency Practices and Judicial Review of Administrative Records in Informal Rulemaking, Report to the Administrative Conference of the United States, 14, 2013, 6, <<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Agency%20Practices%20and%20Judicial%20Review%20of%20Administrative%20Records%20in%20Informal%20Rulemaking.pdf>>

²⁰ *Jordao E., Ackerman S.R.*, Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review, *Administrative Law Review*, Vol. 66, No 1, 2014, 7.

²¹ *Stewart R.B.*, Vermont Yankee and the Evolution of Administrative Procedure, Comment *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*: Three Perspectives, *Harvard Law Review*, 91, 1978, 1812.

დევედენ აპა-თი დამკვიდრებულ პროცედურებს და „აპა-ს 553-ე პარაგრაფით ცნობის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით გათვალისწინებული არასაკმარისი მოთხოვნები გართულებულ სამართლებრივ პროცედურებად გარდაქმნეს.“²²

ისტორიულად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლის „თვითნებური და დაუსაბუთებელი“ სტანდარტი სხვადასხვა სახეს იღებდა. *მოქალაქეები ოვერტონ პარკის დასაცავად ვოლფის წინააღმდეგ*²³ გადანყვეტილებით სასამართლო კონტროლის მკაცრი სტანდარტი დამკვიდრდა.²⁴

ოვერტონ პარკის მიერ ჩამოყალიბებული იქნა ახალი ტესტი არაფორმალური ადმინისტრაციული საქმიანობის (მათ შორის ნორმაშემოქმედების) კონტროლისათვის, რომლის თანახმად სააგენტოები ვალდებულები იყვნენ ნორმაშემოქმედების ჩანაწერი ეწარმოებინათ. ჩანაწერს სასამართლო სააგენტოს საქმიანობის შემოწმების მნიშვნელოვან ელემენტად მიიჩნევდა.²⁵

ოვერტონ პარკი ცნობილია როგორც პრეცედენტული საქმე, რომელმაც სააგენტოს საქმიანობის სასამართლო კონტროლის „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ სტანდარტი შეცვალა. ადრე გამოყენებული „დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ სტანდარტისგან განსხვავებით *ოვერტონ პარკში* სასამართლომ არ გამოიყენა პრეზუმპცია, რომ სააგენტოს გადანყვეტილება გამყარებული იყო ფაქტებით, ამის ნაცვლად, სასამართლომ დაიწყო გადანყვეტილების ფაქტობრივი საფუძვლის „გულმოდგინე და ფრთხილი“ გამოკვლევა. სასამართლომ *ოვერტონ პარკის* გადანყვეტილებით ჩამოყალიბა სასამართლო კონტროლის ახალი სტანდარტი, რომლის მიხედვით მოითხოვებოდა „არსებითი გამოკვლევის“ წარმოება იმის გამო-სარკვევად რამდენად ეფუძნებოდა გადანყვეტილება შესაბამისი ფაქტების განხილვას.²⁶

²² *Friendly H.J.*, Some Kind of Hearing, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 123, 1975, 1307.

²³ *Citizens to Preserve Overton Park Inc v Volpe*, 401 U.S. 402 (1971).

²⁴ მკაცრი კონტროლის სტანდარტის მიხედვით, „სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს ფართო მონაწილეობა რეგულაციურ პროცესში და არ უნდა უგულვებელყოს არც ერთი მონაწილის შეხედულება. ამ პროცედურულ მოთხოვნასთან ერთად სასამართლოებმა მოუწოდეს სააგენტოებს მკაცრი დასაბუთებული სტანდარტისკენ იმ საქმეების უკან დაბრუნებით, რომელი საქმეებიც მოსამართლეებს მიაჩნდათ რომ სააგენტომ სათანადოდ ვერ გაამყარა ადმინისტრაციულ ჩანაწერში წარმოდგენილი ინფორმაციით, *Asimow M., Levin R. M.*, *State and Federal Administrative Law, American Casebook Series*, Thomson Reuters, 2009, 592-593, უფრო მეტი, პროფესორი კროტოზინსკი აღნიშნავს, რომ ჩანაწერის გამოყენების მოთხოვნა, ისევე როგორც „საფუძვლების და მიზნის მოკლე მიმოხილვა“ არაფორმალურ ნორმაშემოქმედებასთან მიმართებით არის დამატებითი პროცედურული რეგულაცია თავად აპა-ს აღსრულებისათვის. მან ასევე ხაზი გაუსვა, რომ: „აპა მოითხოვს სააგენტოსაგან გაითვალისწინოს შესაბამისი მასალები და მიანიჭოს დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობა წარადგინონ კომენტარი ნორმასთან დაკავშირებით. აპა მოითხოვს განმხილველი სასამართლოსაგან დაადგინოს სააგენტოს საქმიანობის რაციონალურობა, მტკიცების ტვირთის სააგენტოსთვის დაკისრებით. სასამართლოები ადგენენ ახალ პროცედურებს, რომელიც არ არის დამახასიათებელი ზოგადი პროცედურული კონტროლისთვის, მაგრამ დამახასიათებელია სააგენტოს ქმედების დასაბუთებული „მკაცრი კონტროლისათვის“, *Krotoszynski R.J., 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, 2006, 1013.

²⁵ *Note*, the Judicial Review of the facts in informal Rulemaking, *Yale Law Journal*, 84, 1975, 1755.

²⁶ იქვე, 155, მაკ ფილი მართებულად განმარტავს გადანყვეტილების შედეგს: უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა სასამართლოებს შეემონებინათ სააგენტოს ჩანაწერი და სააგენტოებს შეექმნათ ჩანაწერი, რათა

სასამართლომ აღნიშნა: „მიუხედავად იმისა, რომ ფაქტების გამოკვლევა უნდა მოხდეს გულმოდგინედ და ფრთხილად, კონტროლის საბოლოო სტანდარტი შეზღუდულია. სასამართლო არ არის უფლებამოსილი, სააგენტოს გადაწყვეტილება ჩანაცვლოს“. თუმცა, სასამართლომ არ მიიღო „post hoc“ რაციონალიზაცია,²⁷ როგორც სააგენტოს გადაწყვეტილების საფუძველი დაადგინა რა, რომ „კონტროლის განხორციელებისათვის მას ადმინისტრაციული ჩანაწერი უნდა ჰქონდეს, რომელიც სააგენტოს ქმედების სრული და დაუყოვნებელი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა“.²⁸

მეცნიერების შეხედულებით, *ოვერტონ პარკმა* დაადგინა, რომ „ფაქტობრივი მტკიცებულების“ ტესტი გამოყენებული უნდა იქნეს არაფორმალური ნორმაშემოქმედების დროს.²⁹ უფრო მეტი, *ოვერტონ პარკმა* დაამკვიდრა კონტროლის „გულმოდგინე და ფრთხილი“³⁰ სტანდარტი, რომელიც ხშირად „მკაცრი კონტროლად“ იწოდებოდა და შემდგომში ფართოდ გამოიყენებოდა ქვემდგომი სასამართლოების მიერ ნორმაშემოქმედების ფაქტობრივი და პროცედურული საკითხების გასაკონტროლებლად.³¹ როგორც პროფესორი გარი მიუთითებს, მკაცრი კონტროლი იყო იმაზე მკაცრი ვიდრე ტესტები, რომლებიც სასამართლოს მიერ მანამდე გამოიყენებოდა.³² ტესტი შედგებოდა ორი ასპექტისგან. პირველი: ჩანაწერში ახსნილი უნდა ყოფილიყო ფაქტების გამოკვლევის შედეგი და მეორე: წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების არა მარტო რაციონალური, არამედ დასაბუთებული არჩევანი.³³

გაეადვილებითან ასეთი კონტროლი. ამ მოქმედებით სასამართლომ არაფორმალური ქმედების სასამართლო კონტროლს რეველუციური დატვირთვა მიანიჭა, *McFeeley N.D.*, *Judicial Review of Informal Administrative Rulemaking*, *Duke Law Journal*, 1984, 351.

²⁷ „Post hoc“ რაციონალიზაციაში იგულისხმება, როცა სააგენტოს წარმომადგენლები საკუთარ სიმართლეს პირდაპირ სასამართლოს წინაშე ამტკიცებენ.

²⁸ *Lubbers J.S.*, *A Guide To Federal Agency Rulemaking*, 5th ed., *American Bar Association's Section of Administrative Law*, 2012, 7.

²⁹ *Note*, *Judicial Review of the facts in informal Rulemaking*, *Yale Law Journal*, 84, July, 1975, 1755.

³⁰ *Schiller R.E.*, *Rulemaking's Promise: Administrative Law and Legal Culture in the 1960s and 1970s*, *Administrative Law Review*, Vol. 53, 2001, 1154.

³¹ *Garry P.M.*, *Judicial Review and the "Hard Look" Doctrine*, *Nevada Law Journal*, Vol. 7, 2006, 156.

³² თუმცა ზოგიერთ მეცნიერს მიაჩნია, რომ მკაცრი კონტროლის დოქტრინა არ არის ისეთი მკაცრი, როგორც ჩანს. მათი შეხედულებით, „მკაცრი დასაბუთებული კონტროლის ნაცვლად, ის ცდილობს იმაში დარწმუნებას, რომ სააგენტოს ნორმაშემოქმედების პროცესი არის დასაბუთებული და პირდაპირი, *Note*, *Regulatory Analyses and Judicial Review of Informal Rulemaking*, *Yale Law Journal*, 91, March, 1982, 745, უფრო მეტი, პროფესორი პიერსი აღნიშნავს, რომ მკაცრი კონტროლი არ ზრდის პროცედურულ მოთხოვნებს არაფორმალურ ნორმაშემოქმედებასთან დაკავშირებით და მოიხმობს *საპენსიო სარგებლის გარანტირების (Pension Benefit Guarantee)* საქმეს, რომლის თანახმად მკაცრი კონტროლით სტანდარტით დადგენილია ზოგადი პროცედურული მოთხოვნა, რომ სააგენტომ მიიღოს ის ზომები, რომლებსაც ის საჭიროებს ახსნა-განმარტების წარმოსადგენად, რაც სასამართლოს მისცემს შესაძლებლობას შეაფასოს სააგენტოს დასაბუთება გადაწყვეტილების მიღების დროს, *Pierce R.J.Jr.*, *Waiting for Vermont Yankee III, IV, and V? A Response to Beermann and Lawson*, *George Washington Law Review*, 75, Vol. 2007, 905-906.

³³ *Garry P.M.*, *Judicial Review and the "Hard Look" Doctrine*, *Nevada Law Journal*, 7, 2006, 156, უფრო მეტი, სრულად რომ ახსნას მკაცრი კონტროლი, პროფესორი გარი ამატებს, რომ, „მკაცრი კონტროლის სტანდარტი ასევე კვაზიპროცედურული მოიცავდა მოთხოვნების ნუსხას რომ უზრუნველყო სააგენტოს მხრიდან შესაბამის საკითხებზე მკაცრი კონტროლის განხორციელება გადაწყვეტილების მიღებამდე. ის ასევე მოიხმობს (ახლა მოსამართლე) მერიკ გარლანდის ახსნა-განმარტებას: „დოქტრინის განვითარებასთან

თუმცა ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ მკაცრი კონტროლის დოქტრინა „როგორც დაუსაბუთებელი და თვითნებური სტანდარტის შემადგენელი ნაწილი, ფაქტობრივი მტკიცებულების ტესტს დაემსგავსა“³⁴ და დღეს, იმის დადგენისას ნორმაშემოქმედება თვითნებური და დაუსაბუთებელია თუ არა, სასამართლოებმა უნდა გაანალიზონ რის საფუძველზე მიიღო სააგენტომ გადაწყვეტილება და „განსაზღვრონ რამდენად არის მტკიცებულება საკმარისად საფუძვლიანი, რომ გადაწყვეტილება გაამყაროს“. იგივე წესი გამოიყენება ფაქტობრივი მტკიცებულების სტანდარტის დროს. როცა სასამართლო მიმართავს ამ სტანდარტს, მან უნდა „გამოიკვლიოს ფაქტები, რათა დაადგინოს რაციონალური კავშირი ამ ფაქტებს და საბოლოო გადაწყვეტილებას შორის“. საბოლოოდ ეს ნიშნავს იმას, რომ ორივე სტანდარტი „უბრალოდ რაციონალურობის ტესტს“. წარმოადგენს.³⁵

ამერიკის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზი ცხადყოფს, მიუხედავად იმისა, რომ ამერიკის უზენაესი სასამართლო ნორმაშემოქმედების დისკრეციას სააგენტოს უტოვებს, ის სააგენტოების გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის კონტროლს მაინც მოითხოვს.

2.3. მინდობის დოქტრინა

შევრონი ნატურალური რესურსების დაცვის საბჭოს წინააღმდეგ³⁶ არის უზენაესი სასამართლოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, რომელიც სააგენტოებს სტატუტების ინტერპრეტაციის დროს ფართო დისკრეციას ანიჭებს. გადაწყვეტილებით ჩამოყალიბდა ცნობილი მინდობის დოქტრინა, რომელიც განმარტავს როგორ უნდა გადანაწილდეს უფლებამოსილება სააგენტოებსა და სასამართლოებს შორის სტატუტების ინტერპრეტაციის დროს.

გადაწყვეტილებით სტატუტის ინტერპრეტაციის ორსაფეხურიანი ტესტი დამკვიდრდა.³⁷ პირველ საფეხურზე, სასამართლო იკვლევს კონგრესმა სტატუტში პირდაპირ ჩამოა-

ერთად, სასამართლოები მოითხოვდნენ სააგენტოს დასაბუთების დეტალურ ახსნა-განმარტებას... სააგენტოს უნდა ეჩვენებინა, რომ მან პასუხი გასცა მნიშვნელოვან კომენტარებს, რომელიც წარმოდგენილი იქნა კომენტარების წარდგენის პერიოდში, შეამოწმა ყველა შესაბამისი ფაქტი და გაითვალისწინა მნიშვნელოვანი ალტერნატივები მოქმედების საბოლოოდ არჩეულ კურსამდე, იქვე, 156, ციტირებს *Garland M.B., Deregulation and Judicial Review, Harvard Law Review, 98, 1985, 526-527.*

³⁴ „მკაცრი კონტროლის დოქტრინის განვითარების შედეგად, სასამართლოებმა და კომენტატორებმა დაინწყეს ორი სტანდარტის შერწყმის თეორიის ჩამოყალიბება. ამ შერწყმის თეორიის მიხედვით ფაქტობრივი მტკიცებულების სტანდარტი ისეთივე სახით მოქმედებს, როგორც თვითნებური და დაუსაბუთებელი სტანდარტი, როცა სასამართლოები იხილავენ ცნობის გამოკვეყნების და მოსაზრების წარდგენის ნორმაშემოქმედებას“, *McGrath M.J., Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking, George Washington Law Review, Vol. 54, 1986, 552.*

³⁵ იქვე, 561-562.

³⁶ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

³⁷ *Merrill T.W., the Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark, Administrative Law Review, Vol. 66, No. 1, Spring 2014, 254*, მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ პირველი საფეხური გამოიყურება უფრო მეტად, როგორც „კანონიერების“ საფეხური, მაშინ, როცა მეორე სწავლობს როგორ შეიმუშავენ სააგენტო პოლიტიკას. სასამართლოებისათვის უფრო მარტივია მოახდინონ საკუთარი ქმედების ლეგიტიმაცია, როცა ისინი აუქმებენ ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებას „კანონიერების მიზეზით“ და არა მისი დაუსაბუთებულობის გამო. აქედან გამომდინარე, მეცნიერები მიუთითებენ, რომ იშვიათა, როცა სასამართლო აუქ-

ყალიბა თუ არა საკითხი. თუ აღმოჩნდა, რომ საკითხი ნათლად არის ჩამოყალიბებული, მაშინ სააგენტომ უნდა იმოქმედოს „კონგრესის მიერ არაორაზროვნად გაცხადებული განზრახვის“ შესაბამისად და სასამართლომ უნდა შეასრულოს კანონი. თუ საკითხი არ არის ნათელი, სასამართლომ უნდა გააგრძელოს განხილვა მეორე საფეხურზე, სადაც ისმის კითხვა „სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი კონსტრუქცია არის თუ არა იმგვარი, რომელსაც სასამართლოც დაადგენდა თვითონ რომ შეემუშავებინა კანონი“. თუ ასეა, სასამართლომ უნდა გამოიყენოს შეზღუდული დისკრეცია და საკითხის გადაწყვეტა მიანდოს სააგენტოს.³⁸

როგორც მოსამართლე სტივენსი მიუთითებს *შევრონის* გადაწყვეტილებაში: „მოსამართლეები არ არიან ამ სფეროს ექსპერტები, და არ არიან არც ერთი პოლიტიკური შტოს წინილი. სასამართლოებმა ზოგიერთ შემთხვევაში უნდა შეარიგონ მონინააღმდეგე პოლიტიკური ინტერესები, მაგრამ არა მოსამართლეთა პირადი პოლიტიკური შეხედულების საფუძველზე... მაშინ, როცა სააგენტოები არ არიან პირდაპირ ანგარიშვალდებულები ხალხის წინაშე, მთავარი აღმასრულებელი არის და შესაბამისად სრულიად ადეკვატურია, რომ ხელისუფლების ამ პოლიტიკურმა შტომ გააკეთოს პოლიტიკური არჩევანი იმ კონკურენტული ინტერესების გადაწყვეტისათვის, რომლებიც კონგრესმა გაუფრთხილებლობის გამო არ გადაწყვიტა ან განზრახ დაუტოვა სააგენტოს გადასაწყვეტად... ასეთ შემთხვევაში, ფედერალური მოსამართლეები, რომელთაც არ ჰყავთ ამომრჩეველი, ვალდებულები არიან პატივი სცენ იმ პირების ლეგიტიმურ პოლიტიკურ არჩევანს, ვისაც ამომრჩეველი ჰყავს“.³⁹

მეცნიერების შეხედულებების მიხედვით, *შევრონმა* რამდენიმე მნიშვნელოვანი სიახლე დაადგინა: „პირველი, სასამართლომ ჩამოაყალიბა სააგენტოს მიერ ინტერპრეტირებული სტატუტის შემონმების ახალი ორსაფეხურიანი სისტემა... მეორე, მან გადაუხვია დამკვიდრებულ სამართალს და დაადგინა, რომ კონგრესმა უფლებამოსილება სააგენტოებს იმისთვის გადასცა, რათა ისინი თავად ყოფილიყვნენ იმ სტატუტების პირდაპირ განმმარტებლები, რომლებსაც აღასრულებენ“.⁴⁰

მებს სააგენტოს ქმედებას მეორე საფეხურზე, *Jordao E., Ackerman S.R., Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review, Administrative Law Review, Vol. 66, No. 1, 2014, 20.*

³⁸ *Liu F., Chevron As a Doctrine of Hard Cases, Administrative Law Review, Vol. 66, No. 1, Spring 2014, 305*, ანტონინ სკალიას მიხედვით, „სასამართლოს მხრიდან სააგენტოსათვის გადაწყვეტილების მიღების მინდობა არის კონგრესის მიერ სააგენტოსათვის უფლებამოსილების დელეგირების ფუნქცია...სტატუტის ორაზროვნება არის არა კონგრესის მხრიდან კონსენსუსის პროდუქტი, არამედ კონგრესის უმოქმედობა. ეს არის, ხშირ შემთხვევაში ის, რომ, როცა სტატუტი ორაზროვანია ან დუმს, კონგრესმა უბრალოდ საკითხის გათვალისწინება მთლიანად ჩააგდო. არ უნდა იფიქრო, რომ, სადაც ორაზროვნებაა, კონგრესმა განაცხადა: „დავტოვოთ ის ორაზროვნად და დაუტოვეთ სააგენტოს გადასაწყვეტად“. ეს შეიძლება მოხდეს ზოგჯერ, მაგრამ დანამდვილებით არა როგორც საერთო წესი“, *Scalia A., Remarks by the Honorable Antonin Scalia the 25th Anniversary of Chevron v NRDC, American University Washington College of Law April, 2009, Administrative Law Review, Vol. 66, No.1, 2014, 251.*

³⁹ როგორც პროფესორი რუბინი აღნიშნავს *შევრონი* წარმოშობს „კონცეპტუალურ სირთულეებს“. მისი ორსაფეხურიანი ფორმულა ქმნის პრობლემას, რადგან „თუ სტატუტი ნათელია, სააგენტოს ინტერპრეტაცია შემონმებული იქნება განმეორებით, სააგენტოსთვის საკითხის გადაწყვეტის მინდობის გარეშე, მაგრამ, თუ სტატუტი მიჩნეულია ორაზროვნად, სააგენტოსადმი საკითხის გადაწყვეტის მინდობა არის გაფართოებული“, *Rubin E., It's Time to Make the Administrative Act Administrative, Cornell Law Review, 89, 2003, 141-142.*

⁴⁰ *Merrill T. W., The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark, Administrative Law Review, Vol. 66, No. 1, 2014, 255-257.*

3. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლი საქართველოში

ამ თავში საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა არის განხილული, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლს ეხება. ამავე თავში ყურადღება არის გამახვილებული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს ექსპერტული ცოდნის გამოყენების მნიშვნელობაზე.

3.1. დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შეზღუდული სასამართლო კონტროლი

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო შეზღუდულ სასამართლო კონტროლს ადგენს იმ შემთხვევებში, სადაც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დისკრეციული უფლებამოსილების შედეგად არის გამოცემული.

ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე შეზღუდული სასამართლო კონტროლის ნათელი მაგალითია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 31 მაისის ბს-ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება.⁴¹ მოსარჩელები ითხოვდნენ აჭარის ა/რ მთავრობის 29.11.05 წლის დადგენილების ბათილობას, რომლითაც ლიკვიდირებული იქნა სსიპ „ფოლკლორის კვლევითი ცენტრი“, სადაც ისინი მუშაობდნენ. მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას კანონით დადგენილი პროცედურები დაირღვა.⁴²

თავდაპირველად უზენაესმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში ყურადღება გაამახვილა, იმაზე რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიღებული იყო დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების შედეგად. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის, ასევე მისი ლიკვიდაციის მიზანშეწონილობის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ დასახული მიზნის მიღწევის ან მიზნის მიღწევის შეუძლებლობის, მთავრობის მიერ შექმნილი სტრუქტურული ერთეულის ეფექტურობის საკითხის გადაწყვეტა, განეკუთვნება აჭარის ა/რ მთავრობის დისკრეციული უფლებამოსილების სფეროს“.⁴³

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმაშემოქმედებისას დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების დადგენის შემდეგ უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ სასამართლო ვერ შეამოწმებს კოლეგიური ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დროს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს, რადგან კოლეგიური

⁴¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 31 მაისის ბს-ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, შეაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁴² იქვე.

⁴³ იქვე.

ორგანოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს სასამართლო ამონმებს მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით.⁴⁴

უზენაესმა სასამართლომ მიუთითა, რომ ქართული კანონმდებლობით დამკვიდრებულია „კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გადასინჯვის განსხვავებული წესი, მისი მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით შემონმება“, რაც განპირობებულია „კოლექტიური ორგანოს განსაკუთრებული სტატუსის და მისი დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვის მიზანშეუნონლობის გამო.“⁴⁵

აქედან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ აჭარის ა/რ მთავრობა უფლებამოსილი იყო საჯარო და კერძო ინტერესების შეფასების საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეერჩია ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება, მათ შორის, გადაწყვეტილება ფოლკლორის კვლევის ცენტრის ლიკვიდაციის შესახებ.⁴⁶

იმის მიუხედავად, რომ სასამართლომ ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების მიღებისას შეფასების თავისუფლება დაუტოვა, იქვე დასძინა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონით დადგენილი პროცედურების დაუცველობისგან, რადგან: „აღმასრულებელი ორგანოსათვის სამართლებრივი ნორმების დამოუკიდებელი გამოცემის, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, რაც განაპირობებს ასეთი უფლებამოსილების რეალიზაციის პროცედურის ზედმინევენით დაცვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას“.⁴⁷

ზემოთ მოცემულ ფორმულირებაზე დაყრდნობით, სასამართლომ დაადგინა, რომ პროცედურული დარღვევის გამო, რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის, ისევე როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოუქვეყნებლობაში გამოიხატა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დადგენილება არის ბათილი. სასამართლომ განსაკუთრებით გამოყო ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის ჩაუტარებლობა, რაც ხალხის მხრიდან მონაწილეობის მიუღებლობაში გამოიხატა და აღნიშნა, რომ ეს სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის 1 ნაწილის დარღვევას უთანაბრდებოდა, რომლის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გაუქმდეს... როცა მისი მომზადების და გამოცემის წესები „არსებითად დარღვეულია“.⁴⁸

⁴⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 31 მაისის ბს-ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ იქვე.

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ ამ საქმეზე უზენაესმა სასამართლომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა მიიჩნია, პროცედურული ნორმების „არსებით დარღვევად“, რომელმაც გამოიწვია ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობა. მან, დამატებით აღნიშნა, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებისას, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიმართოს არა მხოლოდ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურას, არამედ უზრუნველყოს ზეპირი მოსმენა. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 31 მაისის ბს-ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვე-

შესაბამისად, მოცემულ საქმეზე უზენაესმა სასამართლომ გამოიყენა დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შეზღუდული სასამართლო კონტროლი, მაგრამ იმავდროულად, მან განსაკუთრებით გამოკვეთა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას კანონით დადგენილ პროცედურული ნორმების დაცვის მნიშვნელობა. კანონთან პროცედურულ შესაბამისობაზე ხაზგასმით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ გამოიყენა დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კონტროლის ისეთივე სტანდარტი, როგორსაც ამერიკის უზენაესი სასამართლო, დაუსაბუთებელი და თვითნებური“ ტესტის დროს მიმართავს.

3.2. ადმინისტრაციული ორგანოს ექსპერტული ცოდნა, როგორც დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საფუძველი

შეზღუდული სასამართლო კონტროლის გამოყენება იმ საქმეებზე, სადაც გადაწყვეტილება მიღებულია დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, ხაზგასმულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის ბს-622-610 (კ-12) გადაწყვეტილებაში.⁴⁹ სასამართლო მიიჩნევს, რომ იმ შემთხვევაში, როცა გადაწყვეტილება მიღებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ექსპერტული ცოდნის საფუძველზე, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ფართო დისკრეცია. საქმის გარემოებების მიხედვით, მოსარჩელები ითხოვენ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48.1 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად ვალის დაფარვასთან დაკავშირებით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემუშავებას.⁵⁰

უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ სახელმწიფო დავალიანების გასტუმრების ნათელი მექანიზმის შემოღება საჭიროებდა რთული საფინანსო გაანგარიშების განხორციელებას. ეს კი ადმინისტრაციული ორგანოს განსაკუთრებულ ცოდნას და ექსპერტიზას მოითხოვდა. კერძოდ, „საკითხის არაორდინალობის... დიდძალი თანხების მობილიზაციის საჭიროების, საბიუჯეტო თანხების უკმარისობის, მოსაწესრიგებელი საკითხის რაციონალური ეკონომიკური მიდგომის აუცილებლობის, საბიუჯეტო კრიზისის, ეკონომიკურ-ფინანსური შესაძლებლობის, ბიუჯეტის დაბალანსების საჭიროების და რიგი სხვა საკითხების მხედველობაში მიღებით, საკასაციო პალატა თვლის, რომ მოთხოვნილი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემით დავალიანების დაფარვის წესის შემუშავება საჭიროებს დავალიანების წესთან დაკავშირებული პრობლემატიკის ზედმიწევნით შესწავლას, სათანადო რესურსების მოზიდვის სტრატეგიის შემუშავებას“.⁵¹

სასამართლო განსაკუთრებით ამახვილებს ყურადღებას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკითხის მიმართ „რაციონალური ეკონომიკური მიდგომის გამოყენების აუცილებლობაზე“.

ტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁴⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის ბს-622-610 (კ-12) გადაწყვეტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁵⁰ იქვე.

⁵¹ იქვე.

სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ რაციონალურად და გონივრულად უნდა გადაწყვიტოს ვალის დაფარვასთან დაკავშირებული ყველა პრობლემური საკითხი.⁵²

ამის შემდეგ სასამართლო განმარტავს რა იგულისხმება ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში. სასამართლოს შეხედულებით, დელეგირების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ კანონის მოთხოვნათა დაცვით რეგულირების ამოცანების შესრულებაში ჩართული იქნეს აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური შესაძლებლობანი და მისი პროფესიული ცოდნა.⁵³

შესაბამისად, სასამართლო აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო ვალის დაფარვასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება სცილდება სასამართლო კომპეტენციის სფეროს, რადგან ეს ადმინისტრაციული ორგანოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური შესაძლებლობები უნდა იქნეს გამოყენებული. თუმცა სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონით დადგენილი პროცედურების დაცვისგან, რის გამოც საქმეს უკან უბრუნებს სააპელაციო სასამართლოს მითითებით, რომ მან შეამოწმოს საქმის ფაქტობრივი გარემოებები და დაადგინოს დაცულია თუ არა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებული ნორმები.⁵⁴

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება ემსგავსება მინდობის დოქტრინას, რომელიც ამერიკის უზენაესი სასამართლოს მიერ იქნა დადგენილი შევრონის საქმეზე, რადგან საქართველოს უზენაესი სასამართლო განსაკუთრებით უსვამს ხაზს ადმინისტრაციული ორგანოების ექსპერტული ცოდნის მნიშვნელობას და მათ თავისუფლებას პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის ინტერპრეტაციის საქმეში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ზემოთ განხილული საქმეები ამერიკის უზენაესი სასამართლოს მიდგომას იზიარებენ და დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების კანონიერებას იკვლევენ, კვლავ რჩება ერთი საქმე, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება სასამართლო კონტროლის გარეშე დარჩა.

3.3. დამკვიდრებული პრაქტიკიდან გადახვევა

ზემოთ განხილული გადაწყვეტილებებისგან განსხვავებით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ არ გამოიყენა დისკრეციული უფლებამოსილების კონტროლთან დაკავშირებით უკვე დამკვიდრებული მიდგომა თავის 2007 წლის ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილებაში,⁵⁵ რომელიც ბს-565-534 გადაწყვეტილებიდან ერთი თვის თავზე მიიღო. საქმის გარემოებების მიხედვით, მოსარჩელები ითხოვდნენ აჭარის ა/რ შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბათუმის სოციალური დახმარების განყოფილების ლიკვიდაციის შესა-

⁵² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის ბს-622-610 (კ-12) გადაწყვეტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁵³ იქვე.

⁵⁴ იქვე.

⁵⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 11 ივლისის № ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

ხებ აჭარის ა/რ მთავრობის 2006 წლის 6 ივნისის 52-ე დადგენილების გაუქმებას, რომელიც ეხებოდა ბათუმის სოციალური დახმარების სამსახურის ლიკვიდაციას და სოციალური სამსახურის უფროსის ბრძანების ბათილობას, რომლითაც ისინი სამსახურიდან გათავისუფლდნენ. მოსარჩელები მიუთითებდნენ, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას დაირღვა კანონით დადგენილი პროცედურები.⁵⁶

საკასაციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე და აღნიშნა, რომ „აჭარის ა/რ მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის 28¹-ე მუხლის თანახმად სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს შექმნის, გარდაქმნის და საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა და ეს მის დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. გარდა ამისა, სასამართლომ მიუთითა, რომ კანონმდებლობა ამ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის არ ითვალისწინებს რაიმე დათქმას ან პირობას, რაც ლეგალურად შეზღუდავდა აჭარის ა/რ მთავრობის უფლებამოსილებას ზემოხსენებული ორგანიზაციულ-სტრუქტურული ხასიათის გადაწყვეტილების მიღებისას“. აქედან გამომდინარე, სასამართლოს შეხედულებით, მთავრობას განყოფილების ლიკვიდაციის ექსკლუზიური უფლება ჰქონდა.⁵⁷

დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე როგორც გადაწყვეტილების მიღების საფუძველზე ხაზგასმის შემდეგ, სასამართლომ დასძინა, რომ აჭარის ა/რ მთავრობის აღნიშნული დისკრეციული უფლებამოსილება არ გამორიცხავდა აჭარის ა/რ მთავრობის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, დაეცვა ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.⁵⁸

დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღებისას გადაწყვეტილების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მნიშვნელობაზე ხაზგასმის მიუხედავად და იმის მიუხედავად, რომ უზენაესმა სასამართლომ ცნობის გამოქვეყნების და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის დარღვევა დაადგინა, პროცედურის დარღვევა სასამართლომ „ზოგად ზიანად“ ჩათვალა, რომელიც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას ვერ გამოიწვევდა⁵⁹ და შესაბამისად გადაუხვია თავის მიერ დადგენილ პრაქტიკას, სადაც სასამართლო დისკრეციული უფლებამოსილების კნონიერებას განიხილავდა.

გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად აშკარაა, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, როგორც ამერიკის უზენაესი სასამართლო, პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლებას ადმინისტრაციულ ორგანოებს უტოვებს, თუმცა ამერიკის სასამართლოსაგან განსხვავებით, საქართველოს სასამართლო ყოველთვის სრულად არ განიხილავს დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებულობას.

⁵⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 11 ივლისის № ბს-107-101 (კ-07) გადაწყვეტილება, შესაძლებელია მისი გაცნობა უზენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონულ საძიებო სისტემაში.

⁵⁷ იქვე.

⁵⁸ იქვე.

⁵⁹ იქვე.

4. დასკვნა

კვლევა ცხადყოფს, რომ ამერიკის და საქართველოს უზენაესი სასამართლო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების არჩევანს ადმინისტრაციულ ორგანოს უტოვებს. თუმცა, როცა ამერიკის სასამართლო აღნიშნავს, რომ მას აქვს შეზღუდული უფლებამოსილება გააკონტროლოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას გამოყენებული დისკრეცია, ის მაინც მიმართავს „დასაბუთებულობის ტესტს“ გადაწყვეტილების კანონიერების შესამოწმებლად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო მიჰყვება ამერიკის უზენაესი სასამართლოს კვალს და ხაზს უსვამს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას კანონის მოთხოვნები დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისას, თუმცა საქართველოს უზენაესი სასამართლო ყოველთვის არ აკონტროლებს გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილების კანონიერებას ან დასაბუთებულობას. შესაბამისად, დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ეფექტიანი კონტროლისათვის, სასურველი იქნება თუ საქართველოს სასამართლოები ყველა შემთხვევაში შეამოწმებენ დისკრეციული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების კანონიერებას.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 23 მაისის № ბს-622-610 (კ-12) გადაწყვეტილება.
2. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 11 ივლისის № ბს-107-101(კ-07) გადაწყვეტილება.
3. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 31 მაისის № ბს-565-534 (კ-06) გადაწყვეტილება.
4. *Asimow M., Levin R.M.*, State and Federal Administrative Law, American Casebook Series, Thomson Reuters, 2009, 592-593.
5. *Bremberg B.P.*, Pre-Rulemaking Regulatory Development Activities and Sources as Variables in the Rulemaking Fairness Calculus: Taking a Soft Look at Ex-APA Side of Environmental Policy Rulemakings, Journal of Mineral and Law Policy, Vol. 6, 1990/1991, 11.
6. *Duffy J.F.*, Administrative Common Law in Judicial Review, Texas Law Review, Vol. 77, 1998, 183, 153.
7. *Friendly H.J.*, Some Kind of Hearing, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 123, 1975, 1307.
8. *Garry P.M.*, Judicial Review and the “Hard Look” Doctrine, Nevada Law Journal, Vol.7, 2006, 155, 156.
9. *Garland M.B.*, Deregulation and Judicial Review, Harvard Law Review, Vol. 98, 1985, 526-527.
10. *Jordan W.S. III*, Ossification Revised: Does Arbitrary and Capricious Review Significantly Interfere with Agency Ability to Achieve Regulatory Goals Through Informal Rulemaking? Northwestern University Law Review, 2000, 398.
11. *Jordao E., Ackerman S.R.*, Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review, Administrative Law Review, Vol. 66, Number 1, 2014, 7, 20.
12. *Keller S.A.*, Depoliticizing Judicial Review of Agency Rulemaking, Washington Law Review, Vol. 84, 2009, 443-444.

13. *Krotoszynski R.J., Jr.*, History Belongs to the Winners: The Bazelton - Leventhal Debate and the Continuing Relevance of the Process, Substance Dichotomy in Judicial Review of Agency Action, *Administrative Law Review*, Vol. 58, 2006, 1013.
14. *Lubbers J.S.*, A Guide to Federal Agency Rulemaking, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 429, in: D., Zaring, Reasonable Agencies, *Virginia Law Review*, Vol. 96, 2010, 135.
15. *Lubbers J.S.*, A Guide To Federal Agency Rulemaking, 5th ed., American Bar Association's Section of Administrative Law, 2012, 8, 425, 7.
16. *Liu F.*, Chevron As a Doctrine oh Hard Cases, *Administrative Law Review*, Vol. 66, No. 1, 2014, 305.
17. *McGrath M.J.*, Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review during Informal Rulemaking, *George Washington Law Review*, Vol. 54, 1986, 541, 561-562, 552.
18. *McFeeley N.D.*, Judicial Review of Informal Administrative Rulemaking, *Duke Law Journal*, 1984, 354, 351.
19. *Merrill T.W.*, The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark, *Administrative Law Review*, Vol. 66, Number 1, 2014, 254, 255-257.
20. *Note*, the Judicial Role in Defining Procedural Requirements for Agency Rulemaking, *Harvard Law Review*, Vol. 87, 1974, 801.
21. *Note*, Judicial Review of the facts in informal Rulemaking, *Yale Law Journal*, Vol. 84, 1975, 1755,
22. *Note*, Regulatory Analyses and Judicial Review of Informal Rulemaking, *Yale Law Journal*, Vol. 91, 1982, 745.
23. *Pierce R.J. Jr.*, Waiting for Vermont Yankee II, *Administrative Law Review*, Vol. 57, 2005, 671-672.
24. *Pierce R.J. Jr.*, Waiting for Vermont Yankee III, IV, and V?A Response to Beermann and Lawson, *George Washington Law Review*, Vol. 75, 2007, 905-906.
25. *Reiss D.R.*, Tailored Participation: Modernizing the APA Rulemaking Procedures, *NYU Journal of Legislation and Public Policy*, Vol. 12, 2008-2009, 366.
26. *Rubin E.*, It's time to make the Administrative Act Administrative, *Cornell Law Review*, Vol. 89, 2003, 140-142.
27. *Strauss P.L.*, The Rulemaking Continuum, *Duke Law Journal*, Vol. 41, 1992, 1466.
28. *Stewart R.B.*, Vermont Yankee and the Evolution of Administrative Procedure, Comment *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.: Three Perspectives*, *Harvard Law Review*, Vol. 91, 1978, 1812.
29. *Schiller R.E.*, Rulemaking's Promise: Administrative Law and Legal Culture in the 1960s and 1970s, *Administrative Law Review*, Vol. 53, 2001, 1154.
30. *Taylor K.*, The Substantial Impact Test: Victim of the Fallout from Vermont Yankee?, *George Washington Law Review*, Vol. 53, 1984, 127.
31. *Leland E.B.*, Agency Practices and Judicial Review of Administrative Records in Informal Rulemaking, Report to the Administrative Conference of the United States, 2013, 6, <<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Agency%20Practices%20and%20Judicial%20Review%20of%20Administrative%20Records%20in%20Informal%20Rulemaking.pdf>>
32. *Burrows V.K., Garvey T.*, A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review, Congressional Research Service, 4, 2011, 10, <<http://www.wise-intern.org/orientation/documents/crsrulemakingcb.pdf>>.
33. Decision *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).
34. Decision of *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense Council Inc.* 435 U.S. 519 (1978).
35. Decision of *Citizens to Preserve Overton Park Inc. v Volpe*, 401 U.S. 402 (1971).