

امکان شناسایی غیرمنطقی بودن اعمال اداری به عنوان موجبات نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران مرتضی نجابت خواه*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۱۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۸/۲۷

چکیده

در نظام حقوقی ایران، مغایرت با قوانین یا شرع یا خروج از حدود اختیارات، موجبات نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال اداری را تشکیل می‌دهند؛ حال آنکه در نظام حقوقی کامن‌لا، غیرقانونی بودن، غیرمنطقی بودن و نادرستی آیینی موجبات نظارت قضایی دادگاه ها بر اعمال اداری به شمار می‌آیند. طبق این دسته‌بندی، غیرعقلانی بودن ونزبری و عدم تناسب در زیرمجموعه غیرمنطقی بودن قرار می‌گیرند. این مقاله در صدد آن است تا با مطالعه مفهوم غیرمنطقی بودن و اجزاء آن در کامن‌لا و همچنین بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری، به این موضوع بپردازد که آیا امکان شناسایی چنین جهتی برای نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری وجود دارد یا خیر؟ مطالعه اخیر نشان داده است که دیوان در رویه خود عدم تناسب و همچنین غیرعقلانی بودن در مفهوم موسع آن را نه به‌طور مستقل، بلکه در مواردی در ذیل قانونی بودن و خروج از حدود اختیارات مورد شناسایی قرار داده است، لکن غیرعقلانی بودن ونزبری را از موجبات نظارت قضایی دیوان به شمار نیاورده است. این در حالی است که به نظر می‌رسد جهت اخیر نیز در ذیل مفهوم سوء استفاده از اختیارات و خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، قابل شناسایی باشد.

کلید واژگان

دیوان عدالت اداری، غیرعقلانی بودن ونزبری، غیرمنطقی بودن، نظارت قضایی، نظام حقوقی کامن‌لا.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

مقدمه

در یک دولت قانونمدار، اعمال صلاحیت از سوی دستگاه اداری، تنها تا جایی معتبر است که در تعارض با قانون اساسی و قوانین وضع شده از سوی قانون‌گذار عادی نباشد. لئون دوگی، حقوق‌دان برجسته فرانسوی، در توصیف اصل قانونی بودن اظهار می‌دارد که در یک دولت قانون‌مدار، «هیچ نهاد دولتی وجود ندارد که بتواند تصمیم موردی که با استاندارد عامی که پیشتر اعلام شده ناسازگار است، اتخاذ کند».^۱ البته همچنان که دوگی بیان می‌کند «بدیهی است که شناسایی نظری اصل قانونی بودن کافی نخواهد بود» و «برای کشوری که تحت حاکمیت قانون بسر می‌برد، مطلقاً ضروری است که یک دادگاه عالی با تمامی تضمینات استقلال، بی‌طرفی و صلاحیت داشته باشد که در نزد آن بتوان دعوی ابطال هرگونه تصمیمی که ادعای مغایرت آن با قانون مطرح است، اقامه کرد».^۲

با این توصیف، یکی از تضمین‌های اصلی و عملی برای اجرای اصل حاکمیت قانون، پذیرش نظارت قضایی دادگاه‌ها بر اعمال اداری است.^۳ دادگاه‌ها با بررسی قانونی بودن اعمال اداری، همچنان که سرجان دونالدسون در دعوی فوت (۱۹۸۳)^۴ بیان داشته است، به کنترل این امر می‌پردازند که مقامات اداری از حدود اختیاراتی که به موجب قانون به آنها واگذار شده است، تجاوز نمایند.^۵ اما باید توجه داشت که بررسی قانونی بودن اعمال اداری تنها یکی از موجبات نظارت قضایی به شمار می‌آید و موجبات دیگری نیز ممکن است اعمال اداری را در معرض نظارت دادگاه‌ها قرار دهد.

1. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 732 (3d ed.), quoted in: Schwartz Bernard (2006), *French Administrative Law and the Common-Law World*, Clark, New Jersey: the Lawbook Exchange Ltd., p 110.

2. Duguit, *Leçons de droit public general*, 280 (1926), quoted in: Ibid, p 112.

3. Parpworth Neil (2012), *Constitutional & Administrative Law*, UK: Oxford University press, p 252.

4. *R. v Boundary Commission for England, ex p Foot* (1983).

5. Seerden R. and Stronik F. (eds.) (2002), *Administrative Law of the European Union, Its Members and the United States*, Intersentia Vitgevers Antwerpen- Groningen, p 227.

در نظام حقوقی ایران در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی که بیانگر جهات نظارت قضایی دادگاه ها بر مقررات اداری و به طور خاص، نظارت دیوان عدالت اداری بر اعمال اداری می‌باشند، علاوه بر عدم مغایرت با قوانین، عدم مخالفت با مقررات اسلامی (شرع) و خروج از حدود اختیارات به عنوان موجبات دیگری برای نظارت قضایی برشمرده شده‌اند؛ آنچه که در مواد ۱ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری هم مورد اشاره قرار گرفته است.

این در حالی است که در نظام حقوقی کامن‌لا با توجه به دسته‌بندی که توسط لرد دیپلاک در دعوی^۱ در سال ۱۹۸۵ ارائه شده است، عناوین مورد شناسایی جهت نظارت قضایی عبارتند از: ۱. قانونی نبودن؛^۲ ۲. غیرمنطقی بودن؛^۳ و ۳. نادرستی شکلی.^۴ دیپلاک در تعریف خود از «قانونی نبودن»، عدم صلاحیت و تجاوز از حدود اختیارات، اشتباهات حکمی و برخی موارد از اشتباهات موضوعی، اقدام با هدف ناصحیح، لحاظ نمودن عوامل غیرمرتبط یا قصور در ملاحظه عوامل مرتبط و مقید کردن صلاحیت را جای می‌دهد و در ذیل عنوان «غیر منطقی بودن»، به غیرعقلانی بودن "ونزبری" و تناسب اشاره می‌نماید و نهایتاً، «نادرستی شکلی» را شامل نقض آیین‌های قانونی مهم، تعصب و جانب‌داری، عدم رسیدگی منصفانه و قصور در ارائه دلیل می‌داند.^۵

با توجه به شناسایی «غیرمنطقی بودن» اعمال اداری به عنوان یکی از موجبات نظارت قضایی در نظام حقوقی کامن‌لا این سؤال شکل می‌گیرد که آیا این موضوع در نظام حقوقی ایران هم می‌تواند به عنوان موجبی برای نظارت قضایی به شمار آید؟ برای این منظور ابتدا باید منظور از غیرمنطقی بودن را با توجه به رویه قضایی نظام حقوقی کامن‌لا به روشنی دریافت و دکترین‌های حقوقی را به دقت مورد مطالعه قرار داد (۱)؛ سپس باید رویه دیوان عدالت اداری را به عنوان

1. CCSU v. Minister for the Civil Service (GCHQ) (1985).

2. Illegality.

3. Irrationality.

4. Procedural impropriety.

5. Alder J. (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York: Palgrave Macmillan, p. 368; House of Commons, *Judicial Review: A Short Guide to Claims in Administrative Court* (Research Paper 06/44), 28 sep. 2006, pp. 13- 17, in: [www. Parliament.uk](http://www.Parliament.uk).

مرجع قضایی نظارت بر اعمال اداری بررسی نمود (۲) و با توجه به تمییز قانون گذار بین غیرقانونی بودن و خروج از حدود اختیارات در اصل ۱۷۰ قانون اساسی در بیان موجبات نظارت قضایی بر اعمال اداری، این مطلب را مورد مطالعه قرار داد که آیا می‌توان غیرمنطقی بودن را در ذیل غیرقانونی بودن یا خروج از حدود اختیارات جای داد؟ (۳)

۱. مفهوم «غیرمنطقی بودن»

این مفهوم را می‌توان فرمول‌بندی دوباره‌ای از «اصل ونزبری» دانست؛^۱ یعنی «اصل غیرعقلانی بودن».^۲ لرد دیپلاک، در دعوی سال ۱۹۸۵، غیرمنطقی بودن را به عنوان یکی از جهات کنترل قضایی از دعوی معروف ونزبری اقتباس کرده و در تعریف آن اظهار داشته است که تصمیم در صورتی غیرمنطقی قلمداد می‌شود که «از حیث مخالفت با منطق یا استانداردهای اخلاقی پذیرفته شده، آنچنان غیرمعمول باشد که هیچ شخص عاقلی که عقل خود را برای تصمیم‌گیری در خصوص مسئله موضوع رسیدگی بکار می‌بندد، نتواند به چنین تصمیمی برسد».^۳ آیین در حالی است که دونالدسون در دعوی در سال ۱۹۹۰^۴ قائل به این است که غیرمنطقی بودن را نه تنها شامل غیرعقلانی بودن ونزبری، بلکه همچنین باید شامل وضعیت‌هایی دانست که در آنها مقام تصمیم‌گیرنده از توجه به عوامل مرتبط و مؤثر قصور می‌نماید و یا صلاحیت‌های خود را به گونه‌ای به کار می‌بندد که اهداف مورد نظر قانون گذار را برآورده نمی‌سازد؛^۵ آنچه که دیپلاک در ذیل غیرقانونی بودن مورد اشاره قرار می‌دهد.

لرد بریج قائل به این است که مفهوم غیرمنطقی بودن را باید به معنای مضیق آن، یعنی غیرعقلانی بودن محدود نمود. وید و فورسیت هم اساساً با اشاره به دعوی ونزبری و بکارگیری عبارت «غیرعقلانی بودن» و ترجیح دادن آن، در مقام مخالفت با عبارت «غیرمنطقی بودن»

1. Carroll A. (1998), *Constitutional and Administrative Law*, UK: Financial Times, Pitman Publishing, p 276.

2. *Unreasonableness*.

3. Carroll A, *ibid*.

4. *R. v Secretary of State for the Environment, ex p. Hammersmith and Fulham London Borough Council* (1990)

5. Seerden R. and Stronik F., *ibid*, pp 241- 242.

برآمده‌اند. اما دونالدسون در دعوایی در سال ۱۹۸۹^۱ به چنین موضوعی روی خوش نشان نداده است؛ زیرا، به نظر وی، بکارگیری عبارت غیرعقلانی بودن توسط سیاستمداران و قانون‌گذاران، می‌تواند تردیدهایی جدی را در رابطه با قدرت ذهنی تصمیم‌گیرندگان در پی داشته باشد.^۲ با این همه همچنان که پیشتر هم اشاره نمودیم، دونالدسون نیز غیرعقلانی بودن ونزبری را در ذیل غیرمنطقی بودن می‌داند و لذا این سؤال مطرح می‌شود که غیرعقلانی بودن ونزبری به چه اشاره دارد و غیرمنطقی بودن امروزه آیا همچنان به غیرعقلانی بودن محدود می‌شود یا خیر؟

الف) غیرعقلانی بودن "ونزبری"

ونزبری^۳ عنوان شرکتی بوده است که به موجب بند (۱) ماده یک قانون سرگرمی‌های روز یکشنبه^۴ از صلاحیت اختیاری برای اعطای پروانه پخش فیلم به صورت عمومی در روزهای یکشنبه برخوردار بوده است و می‌توانسته به منظور اعطای مجوز، شرایطی را که به نظر این مرجع مناسب به نظر می‌رسند، تحمیل نماید. دعوی ونزبری^۵ در سال ۱۹۴۸ نیز به واسطه اختلاف میان شرکت ونزبری و یک شرکت خصوصی در رابطه با شرطی بوده است که شرکت ونزبری قائل شده بود. شرکت خصوصی برای بر پا کردن سینمایی در روزهای یکشنبه در یک پارک از شرکت ونزبری مجوز را مشروط به این دریافت کرده بود که کودکان زیر ۱۵ سال اجازه ورود نداشته باشند. شرکت دریافت‌کننده مجوز، این شرط را عقلانی نمی‌دانست و ادعای این را داشت که شرکت ونزبری از قلمرو صلاحیت قانونی خود تجاوز نموده و خارج از حدود اختیارات خود عمل کرده است. بر همین اساس، این شرکت خواهان کنترل قضایی تصمیم صادره از سوی شرکت ونزبری بود.^۶

1. R. v Devon County Council, ex p G (1989).

2. Ibid.

3. Wednesbury Corporation.

4. the Sunday Entertainments Act(1932).

5. Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation (1948).

6. Leyland P. & Anthony G. (2013), *Textbook on Administrative Law*, UK: Oxford, p 316.

در نتیجه، در دعوایی که شرکت مزبور اقامه کرد، لرد گرین در رابطه با اینکه آیا چنین دعوایی قابل استماع خواهد بود یا نه، ابتدائاً بر این نکته تأکید نمود که قانون به مرجع عمومی صلاحیتی اختیاری برای تعیین شرایطی که بر آنها محدودیتی مترتب نیست، داده است. علاوه بر این وی قائل به این شد که برای نقض تصمیم اداری باید احراز نمود که چنین تصمیمی که مرجع اداری در راستای صلاحیت خود اتخاذ نموده، قانون را نقض نموده است. او برای اینکه بر مبنای غیرعقلانی بودن بتوان قائل به نقض قانون شد اشاره به این موضوع می‌نماید که اگر مقام اداری در اعمال صلاحیت خود شرایط و ملاحظات مؤثر در تصمیم‌گیری را لحاظ ننماید یا اینکه عوامل غیرمرتبط را در تصمیم‌گیری خود دخالت دهد، در چنین حالتی می‌توان تصمیم اتخاذ شده را غیرعقلانی دانست.^۱ البته وی در ادامه رأی خود شکل دیگری از غیرعقلانی بودن که به «غیرعقلانی بودن ونزبری» مشهور شده است، را نیز مورد اشاره قرار داده و اشعار داشته است:

می‌توان گفت که چنانچه یک تصمیم در خصوص مسئله موضوع صلاحیت آنچنان غیرعقلانی باشد که هیچ مرجع معقولی امکان نداشته باشد که هرگز به آن برسد، در این صورت دادگاه‌ها می‌توانند مداخله کنند. یعنی، به نظر من، کاملاً بجا است؛ اما اثبات موردی از این دست دلیلی قوی را اقتضا می‌کند که در این مورد، از واقعیات امر اصلاً چنین چیزی بر نمی‌آید.^۲

با این توصیف، لرد گرین، اشاره به دو صورت متفاوت از آنچه که می‌تواند غیرعقلانی قلمداد شود، می‌کند. صورت اول، که از آن به عنوان «سوء استفاده از صلاحیت» یا «مفهوم موسع خروج از حدود اختیارات» هم تعبیر شده و تعریفی عام از غیرعقلانی بودن را ارائه می‌نماید، همان است که دادگاه، «عمل مرجعی عمومی را از این حیث مورد بررسی قرار می‌دهد که آیا آنها موضوعاتی را مورد ملاحظه قرار داده‌اند که نباید مد نظر قرار می‌دادند و یا برعکس، از مد نظر قرار دادن موضوعاتی خودداری ورزیده‌اند و یا موضوعاتی را نادیده گرفته‌اند که باید آنها را مورد توجه قرار می‌دادند.» و اما صورت دوم، که برخلاف مورد قبلی، نویسندگان آثار حقوقی را به تبعیت از آراء دادگاه‌ها بر آن داشته است تا قائل به مجزا و متمایز بودن آن از دیگر جهات

1. Ibid.

2. Künnecke M. (2007), *Tradition and Change in Administrative Law*, Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag, p. 93.

شناخته شده برای کنترل قضایی شوند، حالتی است که در آن، اولاً: جهات متعارف سوء استفاده از صلاحیت وجود ندارد، ثانياً: مرجع عمومی هم از چارچوب موضوعی که باید مورد رسیدگی قرار می‌داد، تخطی نکرده است، اما با این همه، مرجع تصمیم‌گیرنده به نتیجه‌ای رسیده است که آنچنان غیرعقلانی است که هیچ مرجع معقولی هرگز امکان نداشته به آن برسد.^۱

در اینجا باید به عبارت اخیر تأکید بیشتری نمود و متذکر این مطلب شد که برای اثبات غیرعقلانی بودن یک تصمیم کافی نیست که اثبات نماییم که یک انسان عاقل به چنین تصمیمی نمی‌رسد، بلکه باید اثبات شود که هیچ انسان عاقلی ممکن نیست چنین تصمیمی بگیرد. این مطلب در دعوای هال^۲ در سال ۱۹۶۴ نیز مورد تأکید قرار گرفته است؛ زمانی که مرجعی محلی اگرچه به موجب قانون، از این صلاحیت برخوردار بوده است که در هنگام اعطای پروانه ساختمان، صدور تصمیم خود را منوط به شرایطی نماید که مناسب تشخیص می‌دهد، لکن از آنجا که اعطای پروانه ساختمان به آقای هال را منوط به احداث یک مسیر دسترسی عمومی در جلوی ساختمان به هزینه خود شخص متقاضی نموده بود، تصمیم وی مورد اعتراض قرار گرفت و در این باره دادگاه تجدید نظر اظهار داشت که به منظور توجیه اینکه چنین شرطی خارج از حدود اختیارات است، باید اثبات نمود که شرط مذکور آنچنان غیرعقلانی است که هیچ مرجع عاقلی نمی‌تواند چنین شرایطی را تحمیل نماید و لذا در این دعوی، از آنجا که مرجع محلی در صدد آن بوده است که تکلیفی عمومی مبنی بر احداث معابر و شوارع عمومی را بر عهده اشخاص خصوصی بگذارد و حال آنکه مطمئناً پارلمان چنین چیزی را مد نظر نداشته است، چنین شرطی کاملاً غیرعقلانی قلمداد شد.^۳

لرد دیپلاک هم در دعوایی^۴ در سال ۱۹۷۷ به طور مشابهی اظهار داشته است که تنها در صورتی می‌توان تصمیم یا اقدامی را غیرعقلانی دانست که هیچ مرجع معقولی که با درک صحیحی از وظایف و مسئولیت‌های خود عمل می‌نماید، آن را اتخاذ نخواهد نمود.^۱

1. Ibid.

2. *Hall & Co Ltd v Shoreham-by-Sea UDC* (1964).

3. Parpworth Neil, *ibid*, p 292.

4. *Secretary of State for Education and Science v. Time-side Metropolitan Borough Council*(1977.)

اما مطمئناً اثبات چنین امری که تصمیم به گونه‌ای است که هیچ شخص عاقلی به چنین تصمیمی نمی‌رسد، نه تنها چندان آسان نمی‌نماید، که به گفته لرد گرین واقعا دلیلی بسیار قوی می‌طلبد.^۲ زیرا، هر تصمیمی ممکن است از نظر یک شخص عقلانی و موجه به نظر برسد و حال آنکه از نظر شخصی دیگر، غیرعقلانی؛ لذا تنها در مواردی خیلی جدی و محدود می‌توان قائل به وجود صلاحیت نظارتی دادگاه‌ها مبنی بر نقض و ابطال تصمیمی به جهت غیرعقلانی بودن آن شد. همچنان که لرد کوک در دعوی دالی^۳ در سال ۲۰۰۱ نیز این مطلب را بیان داشته است که باید درجاتی را برای غیرعقلانی بودن تصمیمات در نظر گرفت و تنها میزان بسیار شدیدی از آن را در قلمرو نظارت قضایی دادگاه‌ها جای داد. البته زمانی که اتخاذ چنین تصمیماتی توأم با سوء نیت باشد، احراز این موضوع آسان‌تر به نظر می‌رسد؛ همچنان که در دعوی در سال ۱۹۲۶^۴، قاضی وارینگتون در رابطه با اخراج یک معلم به دلیل رنگ قرمز موهایش، تصمیم به اخراج را آنچنان غیرعقلانی قلمداد نموده است که وجود سوء نیت در چنین تصمیمی را منتفی ندانسته است.^۵

نکته‌ای که در اینجا نباید از خاطر برد این است که با توجه به فراز نهایی از حکم لرد گرین در دعوی ونزبری، تمامی موجبات نظارت قضایی چه در تئوری و چه در عمل ضرورتاً از یکدیگر منفک و مجزا نیستند و از این‌رو، چه بسا به ندرت غیرعقلانی بودن ونزبری به طور مستقل اتفاق می‌افتد و معمولا با موجبی دیگر برای نظارت قضایی همراه است. به طور مثال، در دعوی رابرتز علیه هاپوود^۶ که در آن تصمیم شورای محلی مبنی بر پرداخت حقوق بالاتر از سطح بازار مورد اعتراض قرار گرفت و غیرعقلانی در تعبیر ونزبری آن قلمداد شد، حکم دادگاه مبتنی بر این دیدگاه نیز بوده است که اهداف حمایتگرانه شورا به عنوان ملاحظاتی غیرمرتبط در تصمیم‌گیری

1. Leyland & Anthony, *ibid*, p 320.

2. Carroll A., *Ibid*.

3. *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Daly* (2001).

4. *Short v Poole Corporation* (1926).

5. Varghese R. (2014), The relevance of wednesbury unreasonableness in the light of proportionality as a ground for judicial review, *Indian Journal of Public Administration*, V. LX, No. 1, pp 90-92.

6. *Roberts v Hopwood*(1925).

شورا دخالت داشته است و از سویی دیگر، هزینه‌هایی که پرداخت کنندگان این مبالغ باید متحمل شوند، مؤلفه مؤثری بوده است که باید لحاظ می‌شد ولی نادیده گرفته شده است.^۱ با این همه این به آن معنا نیست که غیرعقلانی بودن ونزبری اساساً به طور مستقل امکانپذیر نیست و فرضی محال به شمار می‌آید.

نکته قابل توجه دیگری که از رویه قضایی انگلستان، از جمله دو دعوای رابرتز علیه هاپوود و لوبی^۲ آشکار می‌شود این است که در مواردی که قانونگذار بیان داشته است که مرجع عمومی باید صلاحیت اختیاری خود را به طور معقولی اعمال نماید، بیان قانون‌گذار صرفاً مفید این مطلب تلقی می‌شود که فرض قانون همواره این است که مراجع عمومی به طور معقولی عمل می‌نمایند و این فرض مصون از تعرض خواهد بود مگر اینکه و تنها در صورتی که خلاف آن ثابت شود. لذا بیان عبارت «به طور معقول» از سوی قانون‌گذار به هیچ وجه صلاحیت دادگاه برای مداخله را تحت‌الشعاع خود قرار نمی‌دهد. این در حالی است که در مواردی که قانون‌گذار صلاحیتی را به مرجعی عمومی با بکارگیری عباراتی همچون «اگر مرجع عمومی دلایل معقولی برای اعتقاد به این داشته باشد» اعطا می‌نماید، بیان چنین معیاری اقتضای آن را می‌کند که مرجع مربوط نه تنها بر اساس اعتقاد خود عمل نماید، بلکه همچنین باید ادله‌ای را برای این باور خود ارائه کند که تصمیم وی مبتنی بر آن شکل گرفته است. لذا اگر مرجع ذی‌ربط بر اساس ادله‌ای قابل قبول تصمیم گرفته باشد، نظارت قضایی منتفی خواهد بود. در این باره در دعوایی^۳ در سال ۱۹۴۲ از آنجا که وزیر ادله قابل قبولی برای اعتقاد خود به اینکه شخص دیدگاه خصمانه‌ای داشته است ارائه نکرد، زمینه برای اعمال نظارت قضایی فراهم شد.^۴

نکته آخر اینکه نظارت بر تصمیمات مراجع اداری به جهت غیرعقلانی بودن قابلیت آن را دارد که دادگاه‌ها را با این مشکل مواجه سازد که از حدود صلاحیت خود، دایر بر بررسی اعتبار و قانونی بودن تصمیم فراتر بروند و وارد حوزه بررسی درستی تصمیم شوند: امری که می‌تواند تعارض

1. Leyland & Anthony, *ibid*, p 318.

2. *Luby v. Newcastle-under-Lyme Corporation* (1964).

3. *Liversidge v. Anderson* (1942).

4. *Ibid*, pp 320- 321.

میان دستگاه اجرایی و قضایی را در پی داشته باشد.^۱ از همین رو، دادگاه‌های انگلستان به اتکای دکترین «پیروی از رویه قضایی»^۲ چندان تمایلی به کنترل اعمال و تصمیمات اداری به جهت غیرعقلانی بودن نداشته‌اند^۳ و لذا تا زمانی که قانون حقوق بشر در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید، مصادیق بسیار کمی از دعاوی با چنین جهتی در دادگاه‌ها مطرح شده‌اند.^۴

البته پیش از تصویب قانون حقوق بشر هم، دادگاه‌ها به واسطه الحاق انگلستان به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، در مواردی چند،^۵ معیار اصلاح شده‌ای از اصل ونزبری را با توجه به مقررات کنوانسیون اعمال کرده و از جمله در دعوی سال ۱۹۹۵، اظهار داشته‌اند که دادگاه‌ها می‌توانند در مواردی اقدام به مداخله کنند که تصمیم به گونه‌ای غیرمعقول باشد که خارج از طیف واکنش‌هایی باشد که فراروی یک تصمیم‌گیرنده عاقل است و این مداخله در صورتی که نقض حقوق بشر وجود داشته باشد، الزام‌آورتر خواهد بود،^۶ اما با تصویب این قانون، دعوی محمود علیه وزیر کشور^۷ در سال ۲۰۰۱ را می‌توان گواهی بر ارتباط وثیق و عمیق میان غیرعقلانی بودن ونزبری و حقوق بشر دانست؛ از آنجا که لرد فیلیپس در این دعوی اظهار داشته است که «اعمال محدودیت نسبت به حقوق بشر تنها تا اندازه‌ای می‌تواند موجه باشد که خود کنوانسیون اجازه داده است» و دادگاه باید در بررسی یک تصمیم اجرایی محدودکننده حقوق بشر، با اعمال معیاری نوعی، به دنبال پاسخ این سؤال باشد که «آیا تصمیم‌گیرنده می‌توانست به طور معقولی به این نتیجه برسد که اعمال محدودیت توسط وی، برای نیل به یک یا چندین مورد از اهداف مشروع مورد شناسایی در کنوانسیون، ضرورت داشته است.»^۸

1. Stott D. & Felix A. (1997); *Principles of Administrative Law*, UK: Cavendish Publishing Ltd, p 45.

2. *Stare Decisis*.

3. Chun Lo Hoi (2006), *A Study of Recent Development in the Grounds for Judicial Review: Where are we heading?* Hong Kong Baptist University, pp 5-6.

4. Carroll A., *ibid*.

5. See, e.g. *R v. Secretary of State for the Home Department ex p. Bugdaycay* (1987); *R v. Ministry of Defence ex p. Smith* (1995).

6. Chun L. H., *ibid*, p 6.

7. *R (Mahmood) v. Secretary of State for the Home Department* (2001).

8. *Ibid*, p 9.

جدول شماره ۱: اشکال مختلف اعمال اصل ونزبری^۱

نوع اعمال اصل ونزبری	عبارات مذکور در احکام صادره	دعاوی موضوع رسیدگی
شبه ونزبری	- «آنچنان غیرمعقول که تصمیم گیرنده می‌بایست دست از تشخیص خود بردارد.» - «آنچنان غیرعقلانی که هیچ مرجع عاقلی هرگز نمی‌توانست به آن برسد.»	- Nottinghamshire County Council (1986) - R v. Ministry of Defense ex p. Smith (1995)
نوع متعارف از اصل ونزبری	- «تصمیمی که فریاد شخص را برمی‌آورد که "خدای من، این تصمیم مطمئناً ناصحیح است!"» - «آنچنان غیرمعمول از حیث مخالفت با منطق یا استانداردهای اخلاقی پذیرفته شده، که هیچ شخص عاقلی که عقل خود را برای تصمیم‌گیری در خصوص مسئله موضوع رسیدگی بکار می‌بندد، نتواند به چنین تصمیمی برسد.»	- R v. Devon County Council ex p. George (1989) - GCHQ case (1985)
نوع شدید از اعمال اصل ونزبری	- «در چنین دعاوی، غیرعقلانی بودن مترادف با بی‌معنا بودن نیست. کنترل دقیق‌تر است و دادگاه‌ها به این سوالات می‌پردازند که "آیا یک وزیر عاقل، با توجه به اطلاعاتی که در اختیار دارد، می‌تواند به طور معقولی به این نتیجه‌گیری برسد که اعمال محدودیت بر آزادی بیان موجه بوده است." این معیار، از آستانه غیرعقلانی بودن فرومی‌کاهد. علاوه بر این، از آن برمی‌آید که تصمیمات ناقض حقوق باید از سوی دادگاه‌ها مورد دقیق‌ترین بررسی‌ها قرار گیرند.» - «دادگاه‌ها نمی‌توانند در اعمال یک صلاحدید اداری بنا بر جهات ماهوی مداخله کنند مگر اینکه دادگاه متقاعد شود که تصمیم به گونه‌ای غیرعقلانی است که فراتر از طیف واکنش‌هایی است که فراروی یک مقام تصمیم‌گیرنده عاقل قرار دارد. البته در ارزیابی اینکه آیا مقام تصمیم‌گیرنده از محدوده ارزیابی خود تجاوز کرده یا نه، ارتباط تصمیم با مسائل حقوق بشری از اهمیت برخوردار است. هرچه میزان اعمال محدودیت بر حقوق بشر بیشتر باشد، دادگاه الزام بیشتری برای یافتن میانی‌ای جهت عقلانی دانستن آن تصمیم دارد.»	- Woolf, H., Jowell, J., Le Sueur, A. P. (1999). <i>De Smith, Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review</i> (5 th ed.) (p.497). Approved in R v. Saville Inquiry ex p. A and others (1999) - R v. Ministry of Defence ex p. Smith (1995)

1. Ibid, pp 7-9.

ب) تناسب^۱

غیرمنطقی بودن می‌تواند در یک استدلال حقوقی، به رابطه بین فرضیه و نتیجه‌گیری، و به عبارتی دیگر، به رابطه بین «اگر» و «آنگاه» تحلیل شود؛ همچنان که لرد هافمن آن را در مثال زیر این گونه بیان می‌کند که اینکه گفته می‌شود «اگر» بازی کریکت را در انگلستان در تابستان ها ممنوع کنیم، «آنگاه» آب و هوای انگلستان بهبود می‌یابد، زیرا، بارها مشاهده شده است که انجام این بازی‌ها، با بارش‌های سنگینی همراه بوده است، ادعایی است که غیرمنطقی به نظر می‌رسد. اما جدای از این، غیرمنطقی بودن را به صورت رابطه بین ابزار و هدف نیز می‌توان فرمول بندی نمود. در چنین فرمول‌بندی جدیدی، مثال فوق را این گونه می‌توان بیان کرد که ممنوعیت کریکت به عنوان ابزاری برای تضمین این هدف که آب و هوای انگلستان بهبود یابد، به روشنی غیرمنطقی به نظر می‌رسد.^۲ این مطلب مدخلی است برای ورود به تبیین شکلی جدید از مفهوم غیرمنطقی بودن در تعبیر دیپلاک؛ یعنی عدم تناسب.

عدم تناسب به معنای فقدان رابطه‌ای عقلانی و منطقی میان هدف و ابزار تقنینی یا اداری^۳، در حقوق انگلستان ابتدائاً چندان به عنوان جهتی مستقل جا نیفتاده بود و این اصل که اساساً یک اصل حقوق اداری اروپایی است و ریشه در آراء دادگاه‌های آلمانی دارد^۴، با این مشکل جدی مواجه بود که ارزیابی منافع عمومی و خصوصی برای بررسی تناسب تصمیم اداری با هدف مورد نظر از آن، به شکلی از کنترل می‌توانست منتهی شود که به صلاحیت تجدیدنظر نزدیک تر بود و

1. Proportionality .

2. Harbo T. (2015), *The Function of Proportionality Analysis in European Law*, Hotei Publishing, p 111.

3. Chun L. H., *ibid*, p 10.

البته باید توجه داشت که منظور از فقدان رابطه‌ای عقلانی و منطقی میان هدف و ابزار جهت نیل به هدف، با توجه به آنچه که لرد کلاید در دعوی *de Freitas v. Permanent Secretary of Ministry of Agriculture* سال ۱۹۹۹ اظهار داشته، هم به معنای آن است که منطقی‌ترین ابزاری برای نیل به چنین هدفی بکار برده نمی‌شود و هم به معنای آن است که ابزار بیش از آنچه که برای تحقق هدف لازم است، استفاده نمی‌شوند.

[Turner Ian (2008), *Judicial Review, Irrationality, and the Legitimacy of Merits- Review*, *Liverpool Law Review*, 29 (3), p 314].

4. Chun L. H., *ibid*.

لذا از کارکرد نظارتی سنتی فرایند کنترل قضایی فراتر می‌رفت.^۱ از همین رو، قضات در دعاوی مطروحه، آن را به عنوان جهتی مستقل برای کنترل قضایی نمی‌توانستند چندان قبول داشته باشند؛ اگرچه احتمال آن را می‌داده‌اند که روزی این اصل می‌تواند یکی از جهات کنترل قضایی را تشکیل دهد.^۲ اولین بار، اعمال این معیار در حقوق انگلستان، در دعوی هوک^۳ در سال ۱۹۷۶ مطرح و در آن، تناسب جهتی در ذیل عنوان موسع غیرعقلایی بودن و نزبری قلمداد شد؛ اما در سال ۱۹۸۵، در دعوی دیگری علیه وزیر خدمات کشوری،^۴ این لرد دیپلاک بود که آن را به طور جدی مطرح کرد و قائل به این شد که «تناسب» را می‌توان جهتی مجزا برای کنترل تصمیمات و اقدامات اداری به شمار آورد.^۵ با این همه، این جهت از کنترل قضایی نیز تا پیوستن انگلستان به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و وضع قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ با استقبال چندان از سوی قضات دادگاه‌ها مواجه نبود. لذا جای تعجب نیست که گفته شود که در دعوی^۶ در سال ۱۹۹۱ اصل تناسب به شدت به دلیل مخالفت آن با اصل تفکیک قوا مورد انتقاد مجلس اعیان قرار گرفت و لرد رسیکل در این باره اظهار داشت که پذیرش تناسب به دادگاه این امکان را می‌دهد که رأی و نظر خود را در خصوص آنچه که برای نیل به هدف خاصی لازم است جایگزین نظر مرجع اداری که پارلمان این تکلیف را به وی واگذار کرده، نماید که این امر مخالف اصل تفکیک قوا است.^۷ البته در همین دعوا در دادگاه تجدیدنظر لرد دونالدسون رویکرد متفاوتی را

1. Künnecke M., *ibid*, p. 96.

2. *Ibid*, pp 96-97.

3. *R v. Barnsley Metropolitan Borough Council ex parte Hook* (1976).

4. *CCSU v. Minister for the Civil Services* (1985).

5. Stott D. & Felix A., *ibid*, p. 82; Das Cyrus V. (2001), *Judicial Checks on Government, Commonwealth Law Bulletin*, 27(1), p 584.

یکی از دعاوی که تا پیش از وضع قانون حقوق بشر، در آن به «تناسب» به عنوان یکی از موجبات غیرمعتبر دانستن تصمیم اداری اشاره شده است، دعوی *R v. Coventry City Council, ex p. Phoenix Aviation* در سال ۱۹۹۵ است که در آن قاضی لرد سیمون- براون، راه حل شورای شهر کاونتری برای مقابله با تظاهرکنندگان مخالف را کاملاً نامتناسب با خطر امنیتی مطرح در این دعوی دانست؛

(Turner Ian, *ibid*, p 312)

6. *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Brind* (1991).

7. Turner Ian, *ibid*, p 314.

اتخاذ نموده و بیان داشته بود که بر خلاف اروپای قاره‌ای، هیچ ضرورتی برای مطرح نمودن اصل تناسب در نظام حقوقی انگلستان وجود ندارد؛ زیرا، تصمیمی که نامتناسب باشد، تصمیمی غیرمنطقی خواهد بود و بر این اساس قابل خدشه و اعتراض می‌باشد.^۱

به هر حال در سالیان اخیر با توجه به اهمیت اصل تناسب در رویه دیوان دادگستری اروپایی، همچنان که لُرد اسلین هم مطرح کرده^۲، این رویکرد در حقوق انگلستان شکل گرفته است که از آنجا که «قطعا دیوان دادگستری اروپایی اصل تناسب را در رسیدگی به موضوعات اعمال می‌کند، قضات داخلی هم باید این اصل را زمانی که به موضوعات حقوقی جامعه اروپا می‌پردازند، اعمال کنند» و اساسا فارغ از پیوستن انگلستان به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و وضع قانون حقوق بشر ۱۹۹۸، «زمان آن فرارسیده است که این اصل را به عنوان بخشی از حقوق اداری انگلستان مورد شناسایی قرار دهیم؛ نه تنها زمانی که قضات در حال رسیدگی به اعمال جامعه اروپا هستند، بلکه همچنین زمانی که آنها اعمال موضوع حقوق داخلی را مورد رسیدگی قرار می‌دهند.»^۳ البته با این توضیح که در رسیدگی به تصمیمات و اقدامات اداری از جهت اعمال اصل تناسب، دادگاه این رویکرد را اتخاذ نمی‌کند که آیا تصمیم مورد اعتراض، درست بوده یا نه و آیا این تصمیم، تصمیمی است که وی هم آن را صادر می‌کرده است یا نه، بلکه دادگاه در این نوع از کنترل به بررسی این مطلب می‌پردازد که آیا تصمیمی که محدودیتی را متوجه حق بشری یک شخص کرده است، تصمیمی است که بر اساس یک دلیل قابل قبول اتخاذ شده است یا نه و آیا تصمیمی است که در یک جامعه دموکراتیک ضروری است یا نه.^۴

1. Seerden R. and Stronik F., *ibid*, p 244.

2. *R v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions ex p. Holding and Barnes* (2001).

3. Slapper G. & Kelly D. (2003), *the English Legal System*, Cavendish Publishing Ltd, p 240.

بر همین اساس، لرد اسلین در دعوی *R (Alconbury Development Ltd.) v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* در سال ۲۰۰۳ به روشنی «اصل تناسب» را در جایگاه یکی از جهات اصلی کنترل قضایی مطرح ساخت. (Turner I., *ibid*, p 316)

4. Künnecke M., *op- cit*, p 104.

۲. غیرمنطقی بودن و رویه قضایی دیوان عدالت اداری

با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری همچنان خود را محدود به تعریف سنتی از اصول کلی نظارت قضایی یعنی قانونی بودن و خروج از صلاحیت می‌داند^۱، غیرعقلانی و غیرمنطقی بودن در مفهوم ونزیری آن، هنوز به عنوان موجبی مستقل برای نظارت قضایی تصمیمات و اقدامات مراجع عمومی مورد شناسایی قرار نگرفته است. لذا هیئت عمومی دیوان در مقابل درخواست‌هایی که به نوعی صرفاً مبتنی بر ادعای غیرمنطقی و غیرعقلانی بودن بوده، همچون درخواست مذکور در دادنامه شماره ۵۵۸-۵۵۹ (۱۳۸۴/۱۰/۱۱) دایر بر غیرعقلانی بودن پنج برابر شدن عوارض کسب به موجب مصوبه شورای اسلامی شهر که تصمیم مزبور را مستلزم پنج برابر شدن نرخ خدمات بخش خصوصی دانسته است؛ درخواست مذکور در دادنامه شماره ۲۳۲ (۱۳۸۴/۵/۳۰) مبنی بر ناصحیح بودن تحمیل موظفی هفتگی ۳۰ ساعت به مشاوران مدارس متوسطه، در حالی که «با توجه به ماده ۲ طرح طبقه‌بندی معلمان کشور و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه، موظف دبیران و مربیان امور تربیتی مدارس متوسطه ۲۴ ساعت می‌باشد» و درخواست مطرح شده در دادنامه شماره ۷۱۸ (۱۳۸۵/۱۱/۱) دایر بر غیرمنطقی بودن کاهش کارمزد پرداختی رانندگان شاغل در مؤسسات توریستی و اتومبیل کرایه به صاحبان این اژانس‌ها به موجب مصوبه هیئت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی کشور، پاسخی جزء این ارائه نکرده است که اعتراض شاکی متضمن اعلام علل و جهات مذکور در قانون دیوان عدالت اداری نیست، و بنابراین موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به چنین اعتراضاتی در هیئت عمومی دیوان وجود ندارد.

این در حالی است که دیوان عدالت اداری در رویه خود مکرراً غیرعقلانی بودن را در مفهوم موسع آن که شامل وضعیت‌هایی است که در آنها مقام تصمیم‌گیرنده از توجه به عوامل مرتبط و مؤثر قصور می‌نماید و یا صلاحیت‌های خود را به گونه‌ای به کار می‌بندد که اهداف مورد نظر قانون گذار را برآورده نمی‌سازد، مورد توجه قرار داده و بر اساس آن عمل اداری مورد اعتراض را ابطال نموده است. به طور مثال، در فرضی که مدیر یک دستگاه اجرایی با وجود اینکه «تغییر محل جغرافیایی مستخدمین دولت به تقاضا یا رضایت آنان و یا بنا به مقتضیات اداری در صورت

۱. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹)؛ اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران، انتشارات خرسندی، ص ۱۱.

اجتماع شرایط و عوامل مؤثر در این زمینه از اختیارات مدیریت است» و «تغییر محل جغرافیایی مستخدم دولت به موجب بند ه ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ در زمره مجازات های اداری قلمداد شده است و اعمال آن درباره مستخدمین خاطی منوط به صدور رأی قطعی از طرف هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری می باشد»، «اختیار مدیریت» خود را «در جهت تغییر محل خدمت مستخدم متخلف به منظور تنبیه او با عنایت به محدودیت اختیارات مدیریت در اعمال مجازات های اداری به شرح ماده ۱۲ قانون مذکور» اعمال کرده است،^۱ و یا مرجعی عمومی با نادیده گرفتن «عدم کارایی مستخدم» به عنوان عاملی مؤثر در تعیین فوق العاده شغل و تغییر میزان آن، نسبت به تعیین فوق العاده مزبور تصمیم گیری نموده است؛^۲ و یا مرجع اداری بدون توجه به عواملی که «مؤثر در معیشت و میزان تورم» هستند، به تعیین ضریب ریالی جدول حقوقی کارکنان پرداخته است؛^۳ و همچنین مرجعی که می بایست کارمزد خدمات ارائه شده از جانب خود را به طور متناسب و «بر مبنای طبقه بندی خدمات از حیث نوع و ماهیت و کمیت و کیفیت» دریافت کند، تعیین و دریافت کارمزد را بر «مأخذ عواملی که مورد نظر مقنن نبوده، از جمله میزان سرمایه» قرار داده است.^۴

در رابطه با عدم تناسب به عنوان شکل دیگری از غیرمنطقی بودن در تعبیر دیپلاک نیز در مواردی به گونه ای غیرصریح از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. اما واقعیت این است که در این موارد هیئت، آن را به عنوان یک موجب مستقل دنبال نکرده، بلکه درصدد تشخیص و ارزیابی آن بوده است که عدم رعایت اصل تناسب منجر به غیرقانونی شدن تصمیم یا خروج مرجع عمومی از حدود اختیارات شده است یا نه؛ لذا هیئت به طور مثال در دادنامه شماره ۲۱۷ (۱۳۷۸/۴/۲۶)، «واگذاری زمین به افراد واجد شرایط... به قیمت روز» را با هدف قانون گذار از وضع قوانین اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ و زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، یعنی «هدف تأمین نیازمندی های عمومی و تدارک واحدهای مسکونی برای افراد فاقد

۱. رأی وحدت رویه شماره ۴۱۲ (۸۱/۱۱/۱۳) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۷۶ (۷۵/۸/۱۲) هیئت عمومی دیوان.

۳. رأی وحدت رویه شماره ۱۲۷ (۸۱/۴/۹) هیئت عمومی دیوان.

۴. دادنامه شماره ۲۲۰ (۷۹/۷/۱۰) هیئت عمومی دیوان.

مسکن» نامتناسب دانسته و مبادرت به ابطال بخشنامه‌هایی که دایر بر چنین موضوعی بوده‌اند، کرده است و حال آنکه در دادنامه شماره ۱۰ (۱۳۸۴/۱/۲۱)، مصوبات مورد اعتراض را که انتقال محل جغرافیایی متصدیان شغل به‌ورزی به خارج از روستا را ممنوع اعلام کرده بودند، مغایر با قانون ندانست، زیرا، «ماهیت و طبیعت وظایف و مسئولیت‌های پست ثابت سازمانی به‌ورز اختصاص به ارائه خدمات مبتنی بر آن در روستا دارد و متصدیان پست مذکور به منظور ارائه خدمات به‌ورزی متناسب با شرایط روستا و زندگی در محیط روستایی به خدمت دولت گمارده می‌شوند.»

۳. غیرمنطقی بودن و خروج از حدود اختیارات

در ماده اول قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری علاوه بر خلاف قانون یا شرع بودن عمل اداری، خروج آن از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، به عنوان موجب جداگانه و مستقلی برای نظارت قضایی دیوان بر اعمال اداری برشمرده شده است. در بند (۱) ماده ۱۲ این قانون نیز علاوه بر مغایرت داشتن با شرع یا قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، به عنوان جهات نظارت قضایی بر مقررات اداری مورد اشاره قرار گرفته‌اند. رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز ناظر بر این است که علاوه بر مغایرت با شرع، در مواردی هم هیئت عمومی دیوان خروج از حدود اختیارات را به طور مستقل مبنای تصمیم‌گیری خود در خصوص ابطال یک مصوبه اداری قرار داده است.^۱ حال، چنانچه با در کنار هم قرار دادن مواد ۱ و ۱۲ قانون دیوان، خروج از حدود اختیارات را شامل عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات بدانیم و با توجه به رویه دیوان که پیشتر هم اشاره کردیم قائل به آن باشیم که هیئت عمومی دیوان در رابطه با شکل دوم از مفهوم غیرمنطقی بودن، عدم تناسب را نه به عنوان جهتی مستقل بلکه تا جایی که عدم رعایت آن منجر به غیرقانونی شدن تصمیم یا خروج مرجع عمومی از حدود اختیارات می‌شود، در موارد متعددی مورد

۱. به طور نمونه: دادنامه شماره ۲۶ (۹۴/۱/۱۷)؛ دادنامه شماره ۱۰۱ (۹۴/۲/۱۴)؛ دادنامه شماره ۱۱۸ (۹۴/۲/۲۱) و دادنامه شماره ۵۶۰ (۸۵/۸/۷).

شناسایی قرار داده است، این سؤال مطرح می‌شود که آیا غیرعقلانی بودن هم می‌تواند در ذیل عنوان خروج از حدود اختیارات جای داده شود و مورد شناسایی قرار گیرد؟

در پاسخ باید گفت که اگر سوء استفاده از اختیارات را چنین تعریف نماییم که مأمور یا مقام اداری تصمیماتی می‌گیرد یا عملی انجام می‌دهد که به ظاهر قانونی است ولی در باطن، تحت تأثیر انگیزه‌های درونی- مثبت یا منفی- یا با استنباط و تفسیر ناصحیحی از قانون، هدفی خلاف آنچه که قانون‌گذار تعیین کرده است را تعقیب می‌کند؛ عوامل غیرمرتبط را در تصمیم‌گیری خود دخالت می‌دهد؛ عوامل مؤثر و مرتبط را در تصمیم‌گیری لحاظ نمی‌کند و یا صلاحیتی را به جای صلاحیتی دیگر بکار می‌بندد.^۱ در این صورت، عناصر تعریف موسع از غیرعقلانی بودن در تعریف سوء استفاده از اختیارات جای خواهد گرفت. اما آیا تعریف ونزبری از غیرعقلانی بودن نیز می‌تواند در ذیل این عنوان قرار داده شود؟ به نظر می‌رسد که چنانچه مقام اداری از اختیاراتی که به وی داده شده است، چه در فرایند اتخاذ تصمیم و چه در ماهیت آن، به طور ناصحیحی استفاده نماید و در نتیجه تصمیمی غیرعقلانی اتخاذ نماید به گونه‌ای که هیچ فرد عاقلی نتواند به چنین تصمیمی برسد، می‌توان این را به عنوان سوء استفاده از اختیارات قلمداد نمود و در این صورت به نظر می‌رسد که علی‌رغم تعریف سنتی از خروج از حدود اختیارات، غیرعقلانی بودن ونزبری می‌تواند در ذیل این عنوان مورد مطالعه قرار گیرد؛ همچنان که در دعوی هال در سال ۱۹۶۴ دادگاه در صدد این برآمد تا با اثبات این مطلب که تصمیم آنچنان غیرعقلانی است که هیچ مرجع عاقلی چنین تصمیمی را اتخاذ نمی‌کند، تصمیم مرجع محلی را خارج از حدود اختیارات وی تعریف نماید.^۲

علاوه بر این قید عبارت «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» در ذیل بند (۱) ماده ۱۲ قانون دیوان به عنوان یکی از جهات نظارت بر مقررات دولتی می‌تواند افاده آن را نماید که چنانچه قانون‌گذار مرجع تصویب کننده مقررات اداری را موظف نموده باشد

۱. بر اساس تعاریف مذکور در منابع زیر:

- Stott, D. & Felix, A., op-cit, p 82.
 - Wade, E.C.S & Bradley, A.W. (1993), *Constitutional and Administrative Law*, London and New York: Longman, p 678.
 - Hawke, N. & Parpworth, N. (1998), *Introduction to Administrative Law*, Sydney and London: Cavendish Publishing Ltd., p 200.
 2. Parpworth Neil, ibid, p 292.

که به طور معقولی به وضع مقررہ بپردازد، در این صورت اگر مرجع مزبور چنین امری را رعایت ننموده باشد می‌تواند از موجبات نظارت قضایی بر مقررہ دولتی به شمار آید. همچنین اگر تصمیم‌گیری عقلانی توسط مرجع اداری را فرض قانون‌گذار و امری «علی‌القاعده» بدانیم، همچنان که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با مستدل و مستند بودن آراء مراجع اختصاصی اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۱۹ (۶۸/۱۲/۲۴) خود ابتدای آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی را امری علی‌القاعده دانسته و صدور رأی بدون رعایت این قاعده را مخالف مقررات و موازین قانونی دانسته است، در این صورت، مقام اداری اساساً مکلف به اتخاذ تصمیم عقلانی خواهد بود و اتخاذ هرگونه تصمیم غیرعقلانی می‌تواند در ذیل خودداری مقام اداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود، قرار گیرد. در نتیجه چنین تصمیمی قابل نظارت و ابطال توسط مرجع قضایی خواهد بود.

البته در اینجا باید این نکته را هم توجه داشت که با توجه به تعاریفی که از اصل ونزبری شده، این مفهوم با غیرعقلانی بودن بیشتر مترادف است تا غیرعقلایی بودن؛ زیرا، غیرعقلانی بودن، به معنای آن خواهد بود که عمل اداری با حکم عقل در تعارض است، حال آنکه در صورت دوم، معنای آن تعارض عمل اداری با عرف و بنا عقلا است. برخی فقها مانند شهید صدر، بنا عقلا را شامل سلوک و عمل خارجی عقلا و مرتکبات عقلاییه، هرچند که بر اساس آن مرتکبات، عملی در خارج صورت نگرفته باشد، می‌دانند و به جای عبارت «بنا عقلا»، «مواقف عقلاییه» را پیشنهاد می‌کنند^۱ و برخی مانند محقق اصفهانی، تا اندازه‌ای قائل به عدم تفاوت میان حکم عقل و بنا عقلا هستند،^۲ اما مشهور فقها معتقدند که مراد از بنا عقلا استمرار عمل عقلا بما هم عقلا است،^۳ حال آنکه منظور از حکم عقل در این رابطه، آن است که «اگر یک فعلی ملائم با عقل و قوه عاقله باشد، آن فعل حسن می‌گردد و اگر یک فعلی منافر با عقل و قوه عاقله باشد، آن فعل،

۱. اصغری، سیدمحمد (۱۳۸۴)؛ **بنا عقلا**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ش ۷۰، ص ۶.
۲. اصفهانی غروی، محمد حسین (۱۴۱۵-۱۴۱۴)؛ **نهایه الدرایه فی شرح الکفایه**، قم، مطبعه سیدالشهدا، ج ۴، ص ۹۱.
۳. جبارگلیبای ماسوله، سید علی (۱۳۷۸)؛ **درآمدی بر عرف**، قم، مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، ص ۱۷۳.

قیح می شود؛ لذا دیگر ملاک بنا عقلا [یعنی آنچه عقلا در خصوص آن اتفاق نظر دارند] نیست بلکه ملاک، ملائمت و منافرت با قوه عاقله و عقل است.^۱

همچنین مشهور آن است که بنا عقلا، عملی خارجی و مسبوق به مصلحت و ملاحظه آن می باشد و با تکرار عمل حاصل می آید و مؤلفه اخیر، از اهم عناصر تکوینی آن است؛ و حال آنکه حکم عقل، استنتاجی عقلی و مجرد از ملاحظه مصلحت است و حصول و تکون آن، به عمل ارتباطی ندارد. پذیرش معنای عقلایی بودن برای یک حکم، حجیت مشروط را در پی خواهد داشت؛ به این معنا که در چنین صورتی باید حتما حکم صریحی از قانون گذار هم وجود داشته باشد و بنای عقلا، دلیلی در کنار حکم صریح شارع خواهد بود و خود دلیل مستقلى برای صدور حکم به شمار نخواهد آمد.^۲ به عبارتی دیگر، بنای عقلا از حجج قطعی در مقام کشف واقع به شمار نمی رود زیرا، ممکن است که شارع آن را تخطئه کرده باشد^۳ و لذا بنای عقلا در زیرمجموعه سنت قرار می گیرد و حال آنکه عقل از اقسام منبع استنباط است و حکم عقلی از سنخ علم است و اگر دلیل عقلی مفید علم با طمأنینه باشد، علم آن مطلقا حجیت خواهد داشت.^۴ با این توصیف به نظر می رسد که از نظر اصولی هم غیرعقلانی بودن تصمیم اداری از آنجا که حجیت تصمیم را مخدوش می سازد، می تواند مفید قابل اعتراض بودن و در نتیجه ابطال آن باشد.

۱. فاضل لنکرانی، محمدجواد (۱۳۸۹)؛ *دروس خارج اصول (اصول عملیه: بحث برائت)*، جلسه یکصد و بیست و چهارم، سوم مهر، در: پایگاه اطلاع رسانی شیخ محمدجواد فاضل لنکرانی: www.fazellankarani.org
۲. المنصوری، خلیل رضا (۱۴۱۳)؛ *دراسة موضوعیه حول نظریه العرف و دورها فی عملیه الاستنباط*، قم، مرکز النشر مکتب الاعلام الاسلامی، ص ۱۵۴.
۳. حکیم، سیدمحمدتقی (۱۹۷۹)؛ *الاصول العامه للفقہ المقارن*، قم، مؤسسه آل البيت عليهم السلام للطباعة و النشر، ص ۱۹۸.
۴. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۳)؛ *فلسفه حقوق بشر*، قم، انتشارات اسراء، ص ۴۲؛ همو (۱۳۸۶)؛ *منزلت عقل در هندسه معرفت دینی*، قم، انتشارات اسراء، ص ۷۹.

نتیجه گیری

برخلاف تعریف سنتی از جهات کلی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال اداری (قانونی بودن و خروج از صلاحیت) که «غیرمنطقی بودن» و به طور خاص، غیرعقلانی بودن در مفهوم ونزبری آن در این تعریف نمی‌گنجد، به نظر می‌رسد که با قرائت نوینی از جهات و موجبات نظارت قضایی بر پایه اصل ۱۷۰ قانون اساسی و مواد ۱ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بتوان این جهت نظارت را نیز در دیوان عدالت اداری اعمال نمود. در این باره هیئت عمومی دیوان در رویه خود تناسب و همچنین غیرعقلانی بودن در مفهوم موسع آن را به عنوان زیرمجموعه غیرقانونی بودن و خروج از حدود اختیارات در آرا متعددی مورد شناسایی قرار داده است، لکن در مواردی که شکایات مبتنی بر غیرعقلانی بودن در مفهوم ونزبری بوده است، اعتراض شاکی را متضمن اعلام علل و جهات مذکور در قانون دیوان عدالت اداری ندانسته و بنابراین موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به چنین اعتراضاتی در هیئت عمومی دیوان قائل نشده است. این در حالی است که به نظر می‌رسد با توجه به ذکر خروج از حدود اختیارات به عنوان جهتی جداگانه و مستقل از غیرقانونی بودن برای نظارت قضایی دیوان بر اعمال اداری در اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده یک قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و همچنین شناسایی این امر در رویه قضایی دیوان، می‌توان قائل به این شد که غیرعقلانی بودن در مفهوم ونزبری نیز می‌تواند در ذیل مفهوم سوء استفاده از اختیارات و به عنوان خروج مقام اداری از نیت و اراده قانون‌گذار در نتیجه اعمال غیرعقلانی اختیارات اعطا شده گنجانده شود. مضافاً بر این با فرض اینکه اساساً مقام اداری باید تصمیم خود را عقلانی اتخاذ نماید، اتخاذ تصمیم غیرعقلانی می‌تواند به عنوان خودداری مقام اداری از انجام وظایف که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، قلمداد شود.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. اصغری، سیدمحمد (۱۳۸۴): «بنا عقلا»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دانشگاه تهران، ش ۷۰.
۲. جبار گلباغی ماسوله، سید علی (۱۳۷۸): *درآمدی بر عرف*، قم، مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
۳. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۳): *فلسفه حقوق بشر*، قم، انتشارات اسراء.
۴. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۶): *منزلت عقل در هندسه معرفت دینی*، قم، انتشارات اسراء.
۵. فاضل لنکرانی، محمدجواد (۱۳۸۹): *دروس خارج اصول (اصول عملیه: بحث برائت)*، جلسه یکصد و بیست و چهارم، سوم مهر، در: پایگاه اطلاع رسانی شیخ محمدجواد فاضل لنکرانی: www.fazellankarani.org
۶. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹): *اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)*، تهران، انتشارات خرسندی.

ب) عربی

۷. اصفهانی غروی، محمد حسین (۱۴۱۵-۱۴۱۴): *نهایه الدرایه فی شرح الکفایه*، قم، مطبعه سیدالشهدا، ج ۴.
۸. حکیم، سید محمدتقی (۱۹۷۹): *الاصول العامه للفقہ المقارن*، قم، مؤسسه آل البيت علیهم السلام للطباعه و النشر.
۹. المنصوری، خلیل رضا (۱۴۱۳): *دراسه موضوعیه حول نظریه العرف و دورها فی عملیه الاستنباط*، قم، مرکز النشر مکتب الاعلام الاسلامی.

ج) لاتین

10. Alder J. (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York: Palgrave Macmillan.

11. Carroll A. (1998), *Constitutional and Administrative Law*, UK: Financial Times, Pitman Publishing.
12. Chun Lo Hoi (2006), *A Study of Recent Development in the Grounds for Judicial Review: Where are we heading?*, Hong Kong Baptist University.
13. Das Cyrus V. (2001), Judicial Checks on Government, *Commonwealth Law Bulletin*, 27(1), pp 583- 590.
14. Harbo T. (2015), *the Function of Proportionality Analysis in European Law*, Hotei Publishing.
15. Hawke, N. & Parpworth, N. (1998), *Introduction to Administrative Law*, Sydney and London: Cavendish Publishing Ltd.
16. House of Commons (2006), *Judicial Review: A Short Guide to Claims in Administrative Court* (Research Paper 06/44), 28 sep. 2006, in: www.Parliament.uk.
17. Künnecke M. (2007), *Tradition and Change in Administrative Law*, Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag.
18. Leyland P. & Anthony G. (2013), *Textbook on Administrative Law*, UK: Oxford.
19. Parpworth Neil (2012), *Constitutional & Administrative Law*, UK: Oxford University press.
20. Schwartz Bernard (2006), *French Administrative Law and the Common-Law World*, Clark, New Jersey: the Lawbook Exchange Ltd.
21. Seerden R. and Stronik F. (eds.) (2002), *Administrative Law of the European Union, Its Members and the United States*, Intersentia Vitgevers Antwerpen-Groningen.
22. Slapper G. & Kelly D. (2003), *the English Legal System*, Cavendish Publishing Ltd
23. Stott D. & Felix A. (1997); *Principles of Administrative Law*, UK: Cavendish Publishing Ltd.
24. Turner Ian (2008), Judicial Review, Irrationality, and the Legitimacy of Merits- Review, *Liverpool Law Review*, 29 (3), pp 309- 333.
25. Varghese R. (2014), The relevance of wednesbury unreasonableness in the light of proportionality as a ground for judicial review, *Indian Journal of Public Administration*, V. LX, No. 1, pp 88- 104.
26. Wade, E.C.S & Bradley, A.W. (1993), *Constitutional and Administrative Law*, London and New York: Longman.