



چکیده :

یکی از اصول کلی حقوق ، مورد استفاده در نظام حقوقی اتحادیه اروپا که نشأت گرفته از حقوق آلمان می باشد اصل تناسب (The Principle of Proportionality) است. این اصل به معنی ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذه و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم می گیرد. لذا باید رابطه معقولی بین نتایج حاصله و ابزار مورد استفاده و تصمیم اتخاذی وجود داشته باشد. بر این اساس اتخاذ هر قسم تصمیم یا اقدامی که خارج از هدف مورد نظر بوده و یا هر اقدام سخت گیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است. هدف اصل تناسب، محدود کردن صلاحیت مقام صالح به یک سطحی است که برای مطابقت با هدف مورد نظر ضروری می باشد.

اصل تناسب در دو موقعیت یکی در کنترل صلاحیت تخییری (Discretionary Power) مقامات عمومی ، و دوم در حوزه مربوط به منفعت عمومی و تأمین آن اهمیت دو چندان می یابد. در نظام حقوقی اتحادیه اروپا، معاهدات ماستریخت ولیسبون به این اصل اشاره کرده اند. قوه قضائیه اتحادیه اروپا (دادگاه اروپایی حقوق بشر و دیوان دادگستری اتحادیه اروپا) نیز در بسیاری از تصمیمات خود به اصل تناسب استناد کرده است.

به طور کلی اصل تناسب اگرچه ریشه اروپایی دارد اما می توان گفت در تمام خانواده های حقوقی بالا گسترانیده و به عنوان یک دکترین حقوق عمومی اهمیت جهانی یافته است.

نگارنده در این نوشتار سعی در روشن ساختن مفهوم اصل تناسب و بررسی اجمالی جایگاه آن در نظام حقوقی اتحادیه اروپا دارد و در این راه، به اصل معقول بودن (Reasonableness) نیز اشاره می کند تا در پرتو آن مفهوم اصل تناسب بیشتر روشن گردد.

کلید واژگان : اصل تناسب - هدف مورد نظر - ابزار تصمیم گیری - صلاحیت - مقام عمومی - عقلایی بودن تصمیم.

مقدمه

امروزه ضرورت توجه به اصول حقوق عمومی به طور عام و حقوق اداری به طور خاص بر اهل علم پوشیده نیست اصولی که تضمین کننده حکمرانی خوب، تحقق حاکمیت قانون و در نهایت حقوق و آزادی های شهروندان می باشد. حقوق اداری نوین هدف اصلی و اساسی خود را کنترل قدرت مقامات عمومی و تضمین رعایت حقوق شهروندان قرار داده است و در این راه، اصولی چند را تعریف کرده و به کار می گیرد. اصولی که از آنها تحت عنوان جهات نظارت بر عملکرد و تصمیمات مقامات عمومی نیز یاد می شود اصولی همانند قانونی بودن، الزام به بیان دلایل ، معقول بودن، تناسب و ...

اصل تناسب یکی از همین اصول حقوق اداری است که می تواند در راستای تحقق اهداف این رشته از حقوق نقش بسیار مهم و کلیدی را ایفا نماید. این اصل اگرچه ریشه ای اروپایی دارد و به طور خاص از نظام حقوقی کشور آلمان سرچشمه گرفته، اما امروزه به عنوان یک اصل کلی حقوق اداری و یا حتی یک دکترین حقوق عمومی، در اغلب خانواده های بزرگ حقوقی جهان مورد پذیرش واقع شده است. از طرف دیگر در نظام حقوقی انگلستان نیز مدت هاست که اصلی به نام معقول بودن وجود دارد که پیوند نزدیکی با اصل تناسب دارد.

اما نظام پیشرفته حقوق اتحادیه اروپا با وام گرفتن از نظام حقوقی آلمان، اصل تناسب را در سیستم حقوقی خود جذب نموده و به کار می‌گیرد به طوری که نهادهای قضایی اتحادیه در بسیاری از تصمیمات خود به این اصل استناد می‌کنند. حقوق موضوعه اتحادیه نیز به شکل مناسبی این اصل را مورد پوشش قرار داده است چرا که معاهدات ماستریخت و لیسبون به این اصل اشاره کرده‌اند هم‌چنین توصیه‌نامه وزیران اتحادیه اروپا و کد رفتار خوب اداری اروپا نیز حاوی مطالبی راجع به این اصل می‌باشند.

لذا ما برآن شدیم مفهوم این اصل و جایگاه آن را در یک نظام پیشرفته حقوقی بازشناسیم تا گام کوچکی باشد در راستای آشنایی با اصول حقوق اداری نوین و کاربرست آن در چارچوب نظام حقوقی کشورمان. در همین راستا قسمت اول را به اصل تناسب در حقوق اتحادیه اختصاص داده‌ایم و مفهوم و معیارهای اعمال آن را بیان کرده و به یک پرونده مهم در این زمینه اشاره می‌کنیم. قسمت دوم با توجه به اهمیت اصل معقول بودن در شناسایی اصل تناسب، به بیان مفاهیم این اصل و بررسی چند پرونده در ارتباط با آن اختصاص دارد.

قسمت اول: اصل تناسب در حقوق اتحادیه اروپا

1- مفهوم اصل تناسب و ویژگی‌های آن :

فرهنگ حقوقی آکسفورد اصل تناسب را چنین تعریف می‌کند: « عمل انجام شده از سوی اتحادیه نباید فراتر از چیزی باشد که برای دستیابی به اهداف معاهده EC ضروری است به منظور و برای تحقق این اصل.

اقدامات باید متناسب و ضروری باشند و نباید تعهد اضافی بر افرادی که مشمول آن اقدام هستند وارد آورد.^۱

بنابراین، شاکله‌ی اصلی در بیان مفهوم اصل تناسب، وجود رابطه‌ی معقول میان تصمیم اتخاذی و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم‌گیری می‌کند. در واقع اگر مقام عمومی یا اداره از گزینه‌های متعددی برای رسیدن به هدف مورد نظرش برخوردار باشد، باید آن گزینه‌ی را انتخاب کند که کمترین زحمت را بر افراد تحمیل نماید. در این رابطه می‌توان به اختیاراتی که به شهردارها داده می‌شود برای جریمه کردن اشاره کرد. به این شکل که خود شهرداری می‌تواند مال شخص را نیز توقیف یا دارایی او را ضبط نماید، باید جریمه‌ها با نوع تخلفات سرزده از سوی مردم متناسب و سازگاری داشته باشد.^۲

در ساختار حقوقی اتحادیه اروپا، اصل تناسب به معنی نسبت معقول بین اقدام اتخاذ شده از سوی اتحادیه و موضوع مربوطه می‌باشد به عبارت دیگر نهادهای اتحادیه، چنانچه اقدام به وضع قانون و یا مقررات خاصی نمایند بایستی اقدامات قانونگذاری یا اجرایی آنها متناسب با موضوع مربوطه باشد و نمی‌توان به استناد این اصل تکالیف و یا وظایف مالایطاق بر اشخاص، نهادها و دول تحمیل نمود.^۳

به علت اهمیت زیاد این اصل و لزوم رعایت آن در نظام قانونگذاری و اجرایی اتحادیه، معاهده ماستریخت این اصل را مورد تأکید قرار داد و لذا اکنون نه تنها این اصل به عنوان اصول کلی حقوقی لازم الاجرا می‌باشد بلکه بعلاوه آنکه در معاهده ماستریخت نیز آمده، اجرای آن ضروری می‌باشد. ضرورت وجود اجرای این

1- Oxford Law - نشر میزان - چاپ سوم - پائیز 87 - ص 42

2- زارعی، محمد حسین، حقوق اداری تطبیقی - جزوه در سی ص 85

3- کدخدایی، عباسعلی، ساختار اتحادیه اروپایی - نشر میزان - چاپ اول - پائیز 1380 ص 97

اصل امروزه بیشتر در روابط اقتصادی و تنظیم معاملات تجاری اتحادیه نمایان شده و نهادهای اتحادیه ملزم هستند تا در تنظیم این روابط و اتخاذ تصمیمات تجاری- اقتصادی، مانند وضع مالیات ها، هزینه ها و یا تعرفه ها این اصل را رعایت نمایند.

همچنین بر طبق ماده (1) (B) 3 معاهده لیسبون که اصلاحیه ای است بر معاهده اتحادیه اروپا و معاهده ای که جامعه اروپا را بنا نهاد. کاربست صلاحیت های اتحادیه تحت پوشش اصول سابسیداریتی (Subsidiarity) و تناسب می باشد. ماده (4)(B) 3 بیان می دارد که « اقدامات اتحادیه در محتوا و فرم نباید از چیزی که برای بدست آوردن اهداف معاهدات ضروری است تجاوز کند.»

توصیه نامه 2007 وزیران اتحادیه اروپا بیان داشته مقامات اداری باید اقداماتی را که حقوق و منافع اشخاص خصوصی را تحت تأثیر قرار می دهند تنها در حد ضرورت و به میزانی که برای رسیدن به هدف مورد نظر لازم است به کار برد. مقامات عمومی هنگام اعمال صلاحیت تخییری باید توازن مناسبی میان هرگونه تأثیر نامطلوبی که ممکن است تصمیم اتخاذی بر حقوق و منافع اشخاص خصوصی و اهدافی که تعقیب می شود برقرار نمایند و هر اقدام اتخاذی نباید از حد بگذرد.

در نهایت می توان به شکل خلاصه مفهوم اصل تناسب را چنین بیان کرد که بایستی یک رابطه منطقی بین تصمیمی که گرفته شده و بین اهداف و منظوری که مأمور دولتی بر اساس آن تصمیم گرفته است، وجود داشته باشد.

در واقع همان گونه که یکی از قضات انگلیسی بیان داشته، اصل تناسب اجازه نمی دهد. « برای شکستن فندق از پتک استفاده می شود.»

2- معیارهای اعمال اصل تناسب

اصل تناسب یکی - از اصولی است که ریشه در حقوق آلمان دارد. بنابراین مناسب است که ابتدا معیارهای اعمال اصل تناسب را در حقوق این کشور بررسی نمود. دادگاه های آلمان 3 خرده آزمون (Subtest) را برای اعمال اصل تناسب در نظر می گیرند:

(1) اقدام باید برای بدست آوردن هدف مورد نظر مناسب باشد. یعنی یک اقدام باید قابلیت دستیابی به یک هدف مشروع را داشته باشد. (suitability)

(2) هیچ وسیله ی متعادل دیگری برای بدست آوردن هدف مورد نظر قابل پیگیری نباشد، یعنی اقدام جایگزین دیگری که شامل محدودیتهای کمتری باشد، وجود نداشته باشد. (Necessity)

(3) برای آنکه انجام اقدام توجیه پذیر باشد، منفعت حاصله از انجام آن به طور کلی باید سنگین تر از صدمه ای باشد که به افراد مرتبط با آن اقدام وارد می شود. یعنی نهاد مورد نظر نباید اقدامی را که مستلزم تحمیل یک بار یا آسیبی که از حدود مرتبط با هدف مورد نظر خارج است، بر افراد تحمیل

نماید.^{۲۱} (Appropriateness)

1- Cohn, margit, three aspects of proportionality, paper presented at vii world congress of the international association of constitutional mexicocity , December 2001.p.4

دیوان دادگستری اتحادیه اروپا (ECJ) تمایل دارد دو فرمول، که هر دو شبیه 3 معیار آلمانی پیش گفته است را اجرا نماید. بر طبق این فرمولها، دادگاه در نظر می گیرد که آیا اقدام مورد بحث مناسب یا ضروری بوده است یا نه؟

دادگاه اروپایی حقوق بشر نیز معیار ساده ای را اعمال می کند، بدین توضیح که اغلب دادگاه تناسب اقدام مورد بحث را به وسیله ی بالانس ابزار بکار گرفته شده و هدف منظور ارزیابی می کند. به عنوان یک پیشرفت قابل ملاحظه دادگاه 2 شرط (معیار) اضافی با هدف حمایت از حقها بیان می دارد : اولی ، الزام یک نفع اجتماعی اجباری برای توجیه مداخله در یک حق مورد حمایت است . دومی ، مشروط نمودن اقدام مورد بحث به یک موشکافی بسته بر این اساس که دلایل خیلی وزین نیاز است تا مداخله در یک حق بشری حیاتی توجیه شود .

در ادامه باید بیان داشت که تنوع استاندارد ها و معیار های اصل تناسب در حقوق اتحادیه اروپا وابسته به یک طیف پیچیده ای از عناصر شامل ماهیت و وزن منافع هدف مورد نظر یا حقی که بوسیله شاکی مورد ادعا است ، ماهیت دادگاه به عنوان مخالف مقامات تصمیم گیرنده در ارتباط با انتخابهای مربوط به سیاستگذاری وهمچنین فقدان نسبی تخصص دادگاه در پروسه های مبتنی بر دلایل و رویه ها می باشد .

بررسی کیس لا (case law) نشان می دهد که ارزیابی اصل تناسب که توسط دادگاه اروپایی حقوق بشر (echr) و دیوان دادگستری اتحادیه اروپا (ECJ) رفتار شده است بیشتر بر معیار دوم (Necessity) تمرکز دارد . برای مثال در قضیه آلمان علیه پارلمان اروپا و شورا ، که در رابطه با بخشنامه تنباکو بود، وکیل

مدافع عمومی با یقین بیان کرد که بدون یک دلیل روشن (Clear evidence) که محدودیتها بر آگهی و تبلیغات دخانیات محتملا منجر به تغییرات در رفتار مصرف کنندگان در راستای سلامت بهتر عموم می شود . این محدودیتها ضرورت ندارد . دادگاه نیز ضرورت را برای اعمال محدودیت ها لازم دانست .

در اینجا بی مناسبت نیست که به معیار های اعمال اصل تناسب در نظام حقوقی انگلستان نیز نظری بیفکنیم در پرونده : ((فریتاس علیه دبیر موقت)) معیار تناسب به شرح ذیل خلاصه می شود : آیا (1) هدف قانون گذار آنقدر اهمیت دارد که محدود کردن یک حق بنیادین را توجیه کند . دادگاه معمولا خودش به این پرسش پاسخ نمی دهد ، زیرا این کار مغایر با دموکراسی است اما باید مطمئن شود که یک وزیر خردمند می توانسته به این نتیجه برسد .

(2) تدابیر پیش بینی شده از سوی وزیر برای تحقق هدف مقنن ، به لحاظ عقلی ، با هدف در ارتباط است .

(3) ابزار های مورد استفاده برای صدمه زدن به حق یا آزادی بیش از آنکه برای تحقق بخشیدن به هدف

مقنن لازم است ، نیستند . این مهمترین عامل است یعنی تناسب میان هدف و ابزار مورد استفاده برای رسیدن به آن¹ .

دادگاه های انگلیس گاهی اوقات به اصل تناسب اعتراض دارند به این دلیل که بطور کامل دادگاه را با خود به اعماق موضوعات سیاسی می برد . بنابراین حقوق انگلستان گهگاه با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر درگیر می شود ، زیرا از رسیدن به استاندارد مورد انتظار دکترین تناسب قاصر است .

1- هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، انتشارات سمت ، 1389، جلد دوم ص 571

در پرونده ((آر. علیه وزیر دفاع)) که به تصمیم ممنوعیت روابط همجنس گرایانه در ارتش ارتباط داشت ، دادگاه علی رغم این موضوع به یک حق بشری ارتباط می یافت به بهانه اینکه تخصص لازم را برای ارزیابی اهمیت مقتضیات نظامی ارتش ندارد ، با اکره نیز نپذیرفت که در موضوع مداخله کند .^۱

یکی از مسائل مهم در دعاوی مربوط به حقوق بشر و همچنین در اکثریت تصمیم گیریهای اداری برقراری ((موازنه منصفانه)) و سازش میان یک حق با دیگر حقها و منافع رقیب یا با منفعت عمومی است . علی رغم وجود برخی رهنمودها در این زمینه معیارهای عینی مشخصی برای سبک و سنگین کردن حقها و سازش میان منافع متعارض وجود ندارد . اصل تناسب یکی از شیوه هایی است که بوسیله آن موازنه منصفانه تأمین می شود . از این منظر تناسب به این مفهوم است که ((دولت در صورتی که به این نتیجه رسیده است که باید در حق موصوف مداخله کند مکلف است شیوه ای را برگزیند که متضمن حداقل مداخله ، متناسب با هدف عمومی مورد نظر باشد)) این معیار هم در سطح کلان برای برقراری محدودیت های عام و هم در سطح خرد در ارتباط با موارد خاص کاربرد دارد .

بنابراین اصل تناسب نمی تواند از مواجهه با مسئله انتخاب سوپزکتیو (شخصی - ذهنی) رویگردان شود ، صرفا به این بهانه که شمار اندکی از منافع عمومی ، با ابعاد غول آسا خودنمایی کنند . اصل تناسب اقتضاء

می کند که حق مورد حمایت به کمترین حدی که برای تامین یک نیاز اجتماعی ضروری رقیب یا یک حق مهم دیگر اجتناب نا پذیر است مورد مداخله قرار گیرد.¹

اما مسئله این است که چه میزان از یک حق یا منفعت عمومی باید عقب نشینی کند و به این سوال منطقا نمی توان پاسخ داد . برای مثال در پرونده ((مک دونالد علیه کانادا)) در دیوان عالی کانادا ، در مورد این که تا چه حدی تبلیغات تنباکو برای حفظ سلامت عمومی باید محدود شود بین قضات اختلاف نظر پدید آمد . چرا باید هر چیزی کمتر از ممنوعیت مطلق تبلیغات تنباکو، متناسب با هدف حفظ سلامت عمومی باشد ؟ به علاوه وقتی رقابت میان دو حق قانونی فردی مطرح می شود و مثلا میان حق خلوت ، معیار تناسب به راحتی قابل اعمال نیست ، زیرا معضل اصلی در این حالت بستگی خواهد داشت به کسی که از سر اتفاق در جایگاه خواهان قرار گرفته است . در اینجا دادگاه ممکن است مجبور به ترجیح دادن یک حق نسبت به حق دیگر شود که این خود یک انتخاب سیاسی سوژ کتیو (ذهنی - شخصی) است . اصل تناسب در چنین موقعیت هایی به مثابه یک اصل میانجی ظاهر می شود این اصل به منزله راهنمایی برای پاسخ دادن به این پرسش عمل می کند که چگونه می توان میان منافع متعارض به گونه ای سازش بر قرار کرد که امکان حمایت از هر یک از آنها فراهم شود .

1- همان، ص 572

3-نگاهی گذرا به case c-212/03 commission of the European v French republic

قضیه از این قرار بود که دولت فرانسه برای واردات نوع خاصی از داروهای پزشکی یک آیین تنفیذی یا اجازه قبلی (Prior aouthority) را مقرر داشت . شکات از کمیسیون اتحادیه اروپا خواستار بررسی انطباق این مقررات ملی با حقوق اتحادیه اروپا شدند .

خلاصه استدلال فرانسه این بود که اگر مقررات این کشور در رابطه با واردات تولیدات پزشکی بوسیله اشخاص سختگیری می کند . چنین اقداماتی بر اساس ماده 30 معاهده اتحادیه ، مبنی بر تعهد دولتها به حفظ سلامتی اشخاص ، توجیه پذیر است . کمیسیون اروپا ابتدا سه موقعیت را شناسایی می کند :

موقعیت اول : آیین اجازه قبلی در مورد واردات شخصی تولیدات پزشکی که بطور قانونی در فرانسه تجویز شده است و بر طبق بخشنامه اروپا هم در فرانسه و هم در دولتهای عضو مجاز هستند .

موقعیت دوم : آیین اجازه قبلی در مورد واردات شخصی تولیدات پزشکی که بطور قانونی در فرانسه تجویز شده و در یک دولت عضو بدنبال بخشنامه شورای اروپا به ثبت رسیده است .

موقعیت سوم : آیین اجازه قبلی در مورد واردات شخصی تولیدات پزشکی که در فرانسه مجاز نیستند اما در دولتهای عضو که آنها خریداری می شوند ، مجاز می باشند .

سپس کمیسیون بیان می دارد که مقررات ملی فرانسه در دو موقعیت اول مغایر با تعهدات این کشور بر طبق ماده 28 معاهده اتحادیه می باشد (ماده 28 به تعهد دولتها در زمینه تامین آزادی مبادله کالاها اشاره

دارد.) و آیین تنفیذی که در موقعیت سوم اعمال شده است نامناسب است. چرا که اجازه قبلی باید به سادگی و از خلال یک دوره معقول قابل دستیابی باشد. در حالی که آیین اجازه قبلی اعمالی از سوی فرانسه در رابطه با واردات شخصی چنین محصولاتی، این معیارها را اجابت نمی نماید. و بنابراین نسبت به هدفی که منظور است نامتناسب می باشد.

دیوان دادگستری اتحادیه اروپا بیان می دارد اگرچه تعهد به حفاظت از سلامتی می تواند محدودیتهای وارده بر آزادی مبادله کالاها بین دولتهای عضو را توجیه نماید چنین اقداماتی باید مطابق با اصل تناسب باشد. این محدودیتهای باید مربوط به چیزی باشند که واقعاً برای تضمین سلامتی عموم ضروری است. محدودیتهای باید متناسب با هدف منظور باشد که قابل دستیابی از طریق اقداماتی که محدودیتهای کمتری از تجارت داخلی اتحادیه دارند، نیست.

بنابراین دادگاه نظر کمیسیون را قابل قبول می داند یعنی دولت فرانسه نتوانسته است ضرورت نیاز به آیین اجازه قبلی را براساس تعهد به حفاظت از سلامتی توجیه نماید.

قسمت دوم: اصل معقول بودن (Reasonableness)

این اصطلاح پس از اظهار نظر لرد گروین در پرونده ((خانه تصویر علیه موسسه ونزبری)) معمولاً با غیر

معقول بودن ونزبری نامیده می شود . لرد گروین تاکید کرد که دادگاه فقط در صورتی می تواند مداخله کند

که یک تصمیم آنقدر غیر معقول باشد که هیچ مقام عاقلی نتواند چنین تصمیمی را اتخاذ کند .^۱

تصمیم مقام دولتی بر طبق این اصل می بایست عقلایی باشد . ولی شخص برای استناد به این اصل باید

خیلی زحمت بکشد تا بتواند ثابت کند که تصمیم دولتی مورد شکایت غیر عقلایی بوده است .^۲

تعریف دیگری که در این مورد می توان ارائه داد آن است که تصمیم اتخاذ شده باید داخل نظم منطقی

باشد که برای یک تصمیم گیرنده عاقل قابل درک است .

مفهوم عقلایی بودن بسیار وسیع و کلی است و معانی متعددی دارد و نیازمند توضیح و تشریح است بنابر

آنچه در حقوق عمومی انگلستان مطرح است این اصل دارای دو مفهوم است . موسع و مضیق

1- مفهوم موسع اصل معقول بودن

عوامل دخیل در تصمیم گیری باید بهطور کامل رعایت شوند . لازمه این امر رعایت فاکتورهای زیر است :

مقام اداری در تصمیماتش نباید سوء نیت (bad faith) داشته باشد .

1- Wade, William, forsyth, Christopher, administrative law, axford university press 2004. P 115

2- محمد حسین، زارعی، حقوق اداری تطبیقی، جزوه درسی ص 59

یعنی نباید به نفع منافع شخصی خود تصمیم گرفته باشد. بهترین مصادیق آن، منفعت شخصی یا منفعت حزبی است. علاوه بر این دخالت اهداف یا مقاصدی که منظور نظر قانونگذار نیست نیز از مواردی است که موجب غیر عقلایی بودن تصمیمات دولتی می شود. معیار دیگر رعایت لوازم و شرایط وابسته و ذاتی تصمیم ها و توجه به آثار و نتایج آن می باشد. (Relevant considerations) مطابق این اصل مقامات دولتی از دخالت دادن عناصر و ملاحظات غیر منطقی و غیر وابسته به تصمیم منع می شوند. به عنوان نمونه چنانچه قانونگذار برای اعطای هزینه های تامین اجتماعی وضعیت جسمانی و بهداشتی افراد متقاضی را مد نظر قرار داده است، مقام دولتی نمی تواند به عناصر و ملاحظات دیگری مانند وضع شغلی آنها توجه کرده و وضعیت شغلی آنها را مبنای توزیع هزینه های تامین اجتماعی قرار دهد.¹

2- مفهوم مضیق یا محدود عقلایی بودن

مطابق این مفهوم در حقوق عمومی انگلستان، یک تصمیم یا اقدام دولتی زمانی غیر عقلایی تصور می شود که توسط شکایت کننده ثابت شود که چنان اقدام و تضمینی فقط می تواند از جانب یک غیر عاقل اتخاذ شده باشد. بر خلاف مفهوم موسع پیش گفته، چنین مفهومی بار اثبات غیر عقلایی بودن تصمیم یا اقدام دولتی را بر دوش افراد و اشخاص متضرر از آن تصمیمات قرار می دهد. و چنین وظیفه ای بسیار دشوار و سنگین است به ویژه آنکه افراد بخواهند تصمیم های مقامات عالی اجرایی مانند وزراء را زیر سوال ببرند.

1- همان، ص 60

3- بررسی چند پرونده در رابطه با اصل معقول بودن¹

در پرونده ((هال علیه شورای محلی شور هام)) یک مقام محلی برنامه ریزی شهری ، خواهان را ملزم کرد تا جاده ای را وقف عموم کند این گونه رأی داده شد که این تصمیم غیر معقول است زیرا به مصادره اموال بدون جبران خسارت منجر می شود.

در پرونده ((میلر علیه شورای لستر سیتی)) یک مقام محلی تقاضای باشگاه راگی را برای استفاده از روش بازی مخصوص به خودش رد کرد. این بدین دلیل بود که باشگاه مزبور با اعزام اعضای خود به آفریقای جنوبی در زمان آپارتاید موافقت نکرده بود. مجلس لردان رأی داد که آزادی فردی به شکل غیر معقولی نقض شده است. و این تصمیم مبتنی بر یک هدف سیاسی نامناسب بوده است.

در مورد پرونده های مشمول قانون حقوق بشر 1998 باز نگری قضایی عمیق تری مورد نیاز است بر خلاف قاعده معمول و متعارف در اینجا ممکن است لازم باشد که دادگاه دلایل را سبک و سنگین کند نه فقط برای اینکه در مورد معقول بودن و خردمندانه بودن یک تصمیم قضاوت کند. مداخله کردن در حقی که از سوی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مورد حمایت قرار گرفته ، ممکن است برای تأمین یک نیاز ضروری اجتماعی از همان نوعی که در کنوانسیون به آنها اشاره شده است، اجتناب ناپذیر شد.

برای مثال در پرونده ((آر. علیه وزیر کشور)) سیاست دولت این بود که مکاتبات محرمانه زندانی با وکیلش باید در غیاب او مورد بررسی قرار گیرد. تا صداقت او احراز شود. مجلس لردان رأی داد، علی رغم اینکه این

¹ هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، انتشارات سمت، 1389، جلد دوم، صص 569-570

سیاست با معیار خرد پسند بودن انطباق دارد اما در تضاد با ماده هشت کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در زمینه حفظ حرمت مکاتبات است. وزیر مربوط نمی تواند این گونه استدلال کند که اتخاذ چنین سیاستی برای هدف موجه برقراری نظم در زندانها ضروری است مجلس لردان تأکید کرد که در پرونده های حقوق بشر استناد به اصل معقول بودن کافی نیست و این که دادگاه باید تصمیم متخذه را به صورت سخت گیرانه مورد بررسی ، مذاقه و موشکافی قرار دهد تا مطمئن شود که وزیر مربوطه وزن و اهمیت کافی برای حق در معرض خطر قائل شده و کفه ی آن را سنگین تر از سایر عوامل در نظر گرفته است.

در قضیه ی ((آر.علیه وزیر کشور)) رأی داده شده که تصمیم به ممانعت از ورود رهبر گروه ضد یهود به پادشاهی متحده با توجه به آزادی بیان ، یک محدودیت غیر قانونی محسوب می شود. چرا که وزیر کشور دلیل مشخص و معینی نداشته است که این ملاقات به بروز خشونت و آشوب منجر میشود.

4-مقایسه اصل تناسب با اصل معقول بودن

در پرونده ((آر. علیه وزیر کشور)) لرد اسلیم اعلام داشت که اصل تناسب با اصل معقول بودن تفاوت دارد اما تأکید کرد که این تفاوت در عمل آن گونه که تصور میشود .پذیرفته نشده است. از نظر او اصل تناسب و معقول بودن نباید در تفسیر ها جدای از یکدیگر در نظر گرفته شود. و اینکه حتی بدون ارجاع به قانون حقوق بشر 1991 ، زمان آن فرا رسیده است که این اصل بخشی از حقوق اداری انگلستان باشد نه فقط در زمانی که قضاوت با قوانین جامعه اروپا سر و کار دارند بلکه حتی وقتی که آنها به اقداماتی می پردازند که مشمول قوانین داخلی هستند.

سورن شونبرگ در انتظاراتهای مشروع در حقوق اداری در بیان ارتباط این دو اصل مینویسد¹: کاربست معیار تناسب چونان اصل کلی تجدید نظر قضایی، مزیت قابل ملاحظه ای دارد: اول اینکه مفهوم تناسب دقیق تر، سامان یافته تر و آسان یاب تر از معیار معقول بودن است از این رو بکارگیری آن ثبات و امنیت حقوقی را افزایش می دهد. دوم، به هنگام اعمال معیار تناسب، اداره و محکمه باید منافع رقیب و نسبت شان را با یکدیگر بسنجند. این امر روند تصمیم گیری را سازمان می بخشد و دلیل آوری برای تصمیم ها تسهیل می کند. دلایلی که ارزش داوری های نهفته در تصمیم گیری های گزینشی را می نمایاند و این به نوبه ی خود درک پیش داوری های قضایی به سود برخی ایدئولوژی ها و طبقات جامعه را کاهش می دهد. سوم اینکه به درستی معلوم است که دادگاههای انگلستان که گاه تصمیم هایی که آن چنان نا معقول نیستند که هیچ مقام معقولی نتواند آن ها را نقض می کنند معیار معقول بودن پرده ای است که پشت آن واقعیت تجدید نظر قضایی پنهان میماند، بنابراین اتخاذ اصل تناسب، واقع گرایی و شرافت فکری را به حقوق انگلیس ارزانی می دارد.

اما آینده اصل تناسب چونان معیار کلی تجدید نظر قضایی در حقوق انگلیس چندان اطمینان بخش نیست. دادگاه ها ممکن است احتیاط به خرج دهند و درباره دو موضوع بیشتر فکر کنند: اول اینکه چگونه مفهوم تناسب بر روند تصمیم گیری در خود اداره تأثیر میگذارد؟ تناسب بستگی دارد به آنچه که میتوان بر داشت حقوقی اداره نامیدش که در آن بر احتیاط و به کارگیری تحلیل هزینه _ فایده گزینه های جایگزین تأکید میشود. دوم، این امر به طور کلی پذیرفته شده که اصل تناسب در قیاس با معیار سنتی معقول بودن، معیار

- شونبرگ، سورن، انتظاراتهای مشروع در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، نشر میزان، بهار 87، ص 187

دقیق تر و کامل تری است و به دادگاه ها امکان بررسی جدی تر و مفصل تری می بخشد. چنانکه برخی شارحان پر نفوذ پیش بینی می کنند ، ممکن است دادگاه های انگلستان با دقت و احتیاط عمل کنند و از انعطاف ذاتی نهفته در این اصل برای رفع خطر مداخله های نابجا در آزادی عمل اداره بهره گیرند. اما مجلس لردان ممکن است پیش از آنکه سنت معقول بودن را یکسره کنار بگذارد، ترجیح دهد منتظر بماند تا ببیند چگونه اصل تناسب در حقوق جامعه اروپایی و دعاوی حقوق بشر اعمال می شود.

نتیجه گیری

اصل تناسب به عنوان یک اصل کلی حقوقی ، در نظام حقوقی اتحادیه اروپا مورد پذیرش واقع شده است و قوه قضاییه اتحادیه و دیوان دادگستری و دیوان اروپایی حقوق بشر در بسیاری از پرونده ها ، به این اصل استناد نموده اند. معاهدات ماستریخت و لیسبون نیز حاوی مقرراتی در رابطه با اصل تناسب و کاربست آن میباشد. این اصل از حقوق آلمان به اتحادیه اروپا راه یافته و توانسته در آن جا منشأ اثر واقع شود.

شاکله ی اصل تناسب ایجاد توازن و بالانس میان ابزارهایی که مقام اداری برای اتخاذ تصمیم آنها را به کار می گیرد و هدفی است که تصمیم برای دست یابی به آن اتخاذ می شود تا از این طریق تصمیمی اتخاذ شود که کمترین هزینه را بر افراد تحمیل نماید اصل تناسب به طور بسیار نزدیکی با صلاحیت اختیاری در ارتباط است، در واقع وسیله ای برای کنترل صلاحیت های اختیاری مقامات عمومی و اداری می باشد. از طرف دیگر اصل تناسب که ریشه ی آن در حقوق کشورهای رومی ژرمنی شکل گرفته است پیوند نزدیکی با اصل معقول بودن در نظام حقوقی انگلستان دارد. در این رابطه ، به نظر می رسد اصل تناسب بهتر از اصل معقول

بودن ، اهداف حقوق اداری نوین که همانا کنترل قدرت مقامات عمومی است را تأمین می کند و معیار دقیق تر و کامل تری از اصل معقول بودن است و همانطور که بسیاری از قضات انگلیسی بیان کرده اند ، وقت آن است که اصل تناسب جایگزین اصل معقول بودن ، شود .

النهاییه باید گفت اصل تناسب ، به عنوان یک دکترین حقوق عمومی ، جایگاه ویژه ای در نظام حقوقی اتحادیه اروپا ، پیدا کرده است و مخصوصاً در پرونده های مربوط به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ، کاربرد زیادی دارد. هر چند معیارهای اعمال این اصل متفاوت تر از معیارهای اعمال آن در حقوق آلمان می باشد.

منابع فارسی

- 1-زارعی ، محمد حسین، حقوق اداری تطبیقی، جزوه درسی ، دانشگاه آزاد اسلامی ، 79-1378 .
- 2-شورنبرگ ، سورن ، انتظاراتهای مشروع در حقوق اداری ، ترجمه احمد رنجبر ،نشر میزان ، بهار 87 .
- 3-کدخدایی ، عباسعلی، ساختار اتحادیه اروپایی ، نشر میزان ، چاپ اول، پاییز 80 .
- 4-هداوند ، مهدی ، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم ، انتشارات سمت ، 1389 .
- 5-فرهنگ حقوقی آکسفورد ، نشر میزان ، چاپ سوم ، پاییز 87 .

منابع انگلیسی

- 1-Cohn, Margit, Three aspects of proportionality paper presented at VII world congress of the international associations of constitutional mexicocity, December 2006.
- 2-Wade, William, forsyth, Christopher,Adminstrative law, oxford university press, 2004.