

تحولات معیار عقلایی بودن در نظارت قضایی ایالات متحده آمریکا

خدیجه شجاعیان^۱

دریافت: ۱۳۹۶/۶/۲۸ - پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۶

چکیده

معیار عقلایی بودن یکی از جهات نظارت قضایی در نظام کامن لا است. خاستگاه آن انگلستان بوده و به کشورهای دیگر این نظام با تغییراتی وارد شده و اعمال می‌شود. این معیار در نظام حقوقی آمریکا، به عنوان یکی از جهات نقض قواعد غیررسمی سازمان‌های اداری، تحت عنوان «معیار عمل خودسرانه و نامعقول» به کار می‌رود. در ماده ۷۰۶ قانون آیین اداری مصوب ۱۹۴۶ به آن پرداخته شده است. مقاله با توجه به رویه قضایی، به توصیف و تحلیل تحولات روی داده در اعمال معیار مذکور در دادگاه‌های کشور آمریکا می‌پردازد. بررسی رویه قضایی نشان می‌دهد که در طول زمان تفسیر دادگاه‌ها از این معیار تغییر کرده و از برداشتی مضیق در برابر تصمیمات سازمان‌های اداری به سمت معیاری سختگیرانه عزیمت نموده‌اند و شدت آن را در مقایسه با معیار انگلیسی بالاتر برده‌اند. بر اساس معیار سختگیرانه، دادگاه‌ها برای تضمین عقلایی بودن تصمیمات اداری، باید به دقت بر فرآیند تصمیم‌گیری سازمان‌های اداری نظارت نمایند. بر این اساس، سازمان‌های اداری باید همه ابعاد مهم موضوع و راه‌حل‌های جایگزین را مورد بررسی قرار دهند و با استناد به مدارک، توضیحات مفصلی برای تصمیمات جدید خود و تغییر رویه قبلی خود ارائه دهند.

واژگان کلیدی: عقلایی بودن، قاعده‌سازی، نظارت سختگیرانه، اعمال خودسرانه، معیار عمل خودسرانه و نامعقول

مقدمه

قانون حاکم بر اعمال اداری سازمان‌های اداری ایالات متحده، قانون آیین اداری است که در سال ۱۹۴۶ به تصویب رسیده است. این قانون، آیین‌هایی را در برمی‌گیرد که سازمان‌های اداری باید در قاعده‌گذاری، وضع مقررات و داوری رعایت کنند و شامل مقرراتی در مورد قلمرو نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات آنها نیز می‌باشد (Beermann, 2011: 2). در ایالات متحده آمریکا، نظارت قضایی به قضات این امکان را می‌دهد که با نظارت بر اعمال قوه مجریه به نوعی در سیاستگذاری عمومی مشارکت کنند و خط‌مشی حکومت را تحت تاثیر قرار دهند (پتنت و مرکز مال‌میری، ۱۳۹۵: ۱۱).

ماده ۷۰۶ قانون آیین اداری، جهات نظارت قضایی را بیان می‌کند. در ماده مذکور، یکی از دلایل نقض تصمیم سازمان‌های اداری، عقلایی بودن است که بر این اساس در صورتی که عمل مورد ایراد، مصداق «عمل خودسرانه^۱ و نامعقول^۲» یا سوءاستفاده از اختیار باشد، دادگاه آن را ابطال می‌سازد. این معیار در ابتدا به گونه‌ای مضیق اعمال می‌شد؛ اما به تدریج به معیار نظارتی سختگیرانه با شدت بیشتر تغییر جهت داده است. در حال حاضر عنوان هارد لوک^۳ (سختگیرانه) برای این نوع نظارت رایجتر شده است.

قانون مذکور، برای وضع قاعده از سوی سازمان‌های اداری دو شیوه رسمی و غیررسمی را بیان می‌کند و معیار عقلایی بودن را برای نظارت بر اعمال غیررسمی سازمان اداری و معیار مدرک مهم^۴ را برای نظارت بر اعمال رسمی سازمان اداری در نظر گرفته است (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۰۷). قبل از توصیف وضعیت آمریکا، لازم است مفهوم اصل عقلایی بودن در خاستگاه آن بیان گردد.

اصل عقلایی بودن یکی از اصول کلی اداری است که نخست در انگلستان ایجاد و رشد یافته و به سایر کشورهای نظام کامن‌لا نیز وارد شده است. این معیار با پرونده ونزبری^۵ گره خورده و به آن غیرعقلایی بودن ونزبری^۵ نیز گفته می‌شود. در رویه قضایی، برای آن دو مفهوم مضیق و موسع بکار رفته است. معیار مذکور در برداشت مضیق به عنوان معیار نقض تصمیماتی مورد استناد قرار

-
1. Arbitrary.
 2. Capricious.
 3. Hard Look.
 4. Substantial Evidence.
 5. Wednesbury Unreasonableness.

می‌گیرند که به علت بی‌توجهی به استانداردهای اخلاقی و منطقی چنان ناموجه‌اند که هیچ مقام عمومی متعارف و عاقلی آنها را اتخاذ نمی‌کند (زارعی و شجاعیان، ۱۳۹۳: ۱۱۱). به علت دشوار بودن اثبات معیار مذکور بیان شده در این تعریف، دادگاه‌ها آن را مورد بازبینی قرار داده‌اند و در تلاش برای اصلاح سختی نظارت بر اساس آن، استانداردهای مختلفی را بسته به موضوع پرونده پذیرفته‌اند (Lester & Jowell, 1998: 368) و سعی کرده‌اند نسخه ساده‌تری از این معیار را به کار برند (Pillay, 2011: 101) و با سخت‌گیری و شدت بیشتری تصمیمات مقام عمومی را مورد بررسی قرار دهند (Laws, 1998: 186). در حال حاضر، قاضی برای اعمال معیار مذکور این سوال را مطرح می‌سازد که آیا تصمیم اتخاذ شده درون طیف پاسخ‌های عقلایی فراروی تصمیم‌گیرنده متعارف قرار می‌گیرد یا خیر (Woolf & others, 2007: 545).

بدین ترتیب فرمول افراطی غیرعقلایی بودن اصلاح و به گونه‌ای تعدیل شده که ملزم می‌نماید تصمیم در طیف پاسخ‌های عقلایی قرار گیرد. یعنی دیگر لازم نیست که تصمیم چنان غیرعقلایی باشد که هیچ مقام عمومی عاقلی آن را اتخاذ نکند؛ بلکه صرف قرار نگرفتن در طیف واکنش‌های متعارف و عقلایی برای نقض تصمیم کافی است. رویکرد جدید از جهت سهولت اثبات و بالا بردن شدت نظارت از برداشت قبلی قابل دفاع‌تر است (Craig, 2013: 32). اما بر اساس مفهوم عام و موسع این معیار، عوامل مختلفی می‌توانند تصمیم مقام اداری را غیرعقلایی و قابل ابطال بسازند. عواملی از قبیل: غیرعقلانیت یا فقدان ارتباط منطقی میان مدارک و مستندات و تصمیم نهایی، عدم قطعیت و ابهام شدید تصمیم، عدم توجه به مسائل مرتبط با تصمیم و ابتای تصمیم بر عوامل بی‌ارتباط، ارزشگذاری نامناسب میان ملاحظات و مسائل مرتبط با تصمیم، نقض اصل برابری و محدود کردن حقوق شهروندان از این دسته هستند (زارعی و شجاعیان، ۱۳۹۳: ۱۱۲).

شدت و درجه اعمال این معیار بسته به زمینه تصمیم، قابل تغییر است. دادگاه‌ها در رابطه با موضوعات مهم و منافع و حقوق شهروندان شدت نظارت را بالا می‌برند و با سخت‌گیری بیشتری اعمال مقامات عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهند و در رابطه با موضوعاتی که جنبه تکنیکی و تخصصی دارند و یا مسائلی که به امنیت و سیاست مربوط می‌شوند و در حوزه سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند، شدت نظارت را کم می‌کنند و به جز در شرایط فوق‌العاده‌ای از قبیل احراز سوءنیت مقام مسئول، یا اتخاذ عمل مورد ایراد در جهت هدفی ناشایست و یا غیرعقلانیت

آشکار، نظر تصمیم گیران اداری را می پذیرند (شجاعیان، ۱۳۹۴: ۲۱۳).

در این مقاله چگونگی اعمال این معیار در نظام نظارت قضایی ایالات متحده، مورد بحث قرار می گیرد. در رویه قضایی ایالات متحده، سه پرونده مرجع در خصوص معیار مذکور، پرونده‌های *اورتون پارک*^۱ و *استیت فارم*^۲ و *اف سی سی*^۳ هستند که در بخش‌های بعدی مقاله، به آنها پرداخته می شود.

در نظام حقوقی ایران، طبق اصول ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مغایرت با شرع و قوانین و خروج از حدود اختیارات از جهات نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات اداره است. همچنین طبق ماده ۱۲ قانون دیوان، «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود»، از وظایف هیات عمومی دیوان بیان شده است. دیوان عدالت اداری اصل عقلایی بودن را به عنوان موجبی مستقل برای نظارت قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی شناسایی نکرده است (نجابت خواه، ۱۳۹۴: ۲۷۵). ولی در آرای متعددی، برخی ابعاد تعریف موسع این اصل (از قبیل توجه به ملاحظات مرتبط) را به عنوان زیرمجموعه غیرقانونی بودن پذیرفته است (نجابت خواه، ۱۳۹۴: ۲۸۱).

قانون دیوان عدالت اداری، سوء استفاده از اختیارات را از جمله جهات نظارت دیوان ذکر کرده است؛ اما در خصوص چگونگی تشخیص سوء استفاده مقام عمومی از اختیارات خود، توضیحی نداده است؛ در این خصوص کاربرست اصول کلی اداری برای انجام نظارت کاملتر و رفع کاستی‌های قواعد حقوقی ضرورت دارد. (پتفت و مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۱۶۶) در نظام کامن لا، دادگاه‌ها تحت عنوان سوء استفاده از اختیار به این مسئله می پردازند که آیا صلاحیت اختیاری برای هدفی نادرست به کار رفته است، آیا در اتخاذ تصمیم، ملاحظات بی‌ربطی مورد توجه قرار گرفته است و آیا اجرای تصمیم به نحو غیرعقلایی بوده است (کونکه، ۱۳۹۶: ۱۰۶). بررسی

1. Overton Park.
2. State Farm.
3. FCC.

ادبیات حقوقی نظام کامن‌لا در این خصوص برای آشنایی هر چه بیشتر با اصل عقلایی بودن و زمینه‌سازی پذیرش آن به عنوان معیاری مستقل در نظام دادرسی اداری ایران اهمیت دارد.

۱. قاعده‌گذاری^۱ در ایالات متحده

در ایالات متحده، همسویی کنگره و رییس‌جمهور در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ منجر به اجرای مجموعه‌ای از برنامه‌های رفاه اجتماعی و توسعه اقتصادی شد و اختیارات گسترده‌ای به سازمان‌های اداری برای وضع قواعد، تفویض شد (Watts, 2009: 215)، در نتیجه مقررات زیادی وضع شد. قانون آیین اداری فرآیندهایی را برای اعمال سازمان‌های اداری از قبیل قاعده‌گذاری و همچنین معیارهایی را برای نظارت قضایی بر اعمال آنها تعیین می‌کند. قاعده‌گذاری، فرآیند سازمان اداری برای تدوین، اصلاح یا نسخ، یک مقرر است. طبق ماده ۵۵۱ قانون آیین اداری، قاعده، «بیانیه صادره از سازمان اداری با قابلیت اعمال کلی یا خاص و اثر برای آینده که برای اجرا، تفسیر یا توصیف قانون یا سیاست یا توصیف الزامات سازمانی، آیینی و عملکرد سازمان اداری طراحی شده است». همه سازمان‌های اداری ایالات متحده اختیار ذاتی برای صدور قواعد تفسیری، اظهارات سیاسی (خط‌مشی‌گذار) و قواعد رویه‌ای دارند. تنها یک نوع از قواعد، یعنی قواعد تقنینی اثر حقوقی الزام‌آور دارد. سازمان‌های اداری باید در وضع این نوع قاعده، رویه ذکر شده در ماده ۵۵۳ قانون را رعایت نمایند. سازمان‌های اداری فدرال می‌توانند قواعد را با شیوه‌های مختلف از قبیل رسمی، ترکیبی و مستقیم و مذاکره‌ای تدوین کنند، اما شیوه قاعده‌گذاری اعلام و نظر (غیررسمی) مقرر شده در ماده ۵۵۳ قانون، رایج‌تر است (Burrows & Garvey, 2011: 1).

روش اعلام و نظر سه مرحله دارد: الف- اعلام مقررات پیشنهادی؛ ب- دوره دریافت نظریات و پ- وضع مقررات نهایی (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۱۸). براساس این ماده، قاعده پیشنهاد شده باید از طریق روزنامه رسمی دولت فدرال به اطلاع عموم رسانده شود. بر این اساس، مواردی که از این طریق باید اعلام شوند، عبارتند از: ۱- زمان، مکان و چگونگی فرآیندهای وضع قاعده؛ ۲- مقام قانونی مربوطه و ۳- شرایط یا محتوای قاعده پیشنهادی یا توصیف موضوعات و مسائل مربوطه. الزام ماده ۵۵۳ زمانی محقق می‌شود که سازمان اداری به افراد ذینفع، فرصت معقول و معناداری برای مشارکت در فرآیند قاعده‌گذاری اعطا کند. در تلاش برای تضمین مشارکت

1. Rulemaking.

عموم در فرآیند قاعده‌گذاری غیررسمی، سازمان‌های اداری باید مقرر پیشنهاد شده را به نحو کافی و روشن بیان کنند و فرصت مناسبی برای اعلام‌نظر در مورد محتوای قاعده در اختیار آنها قرار دهند. حداقل زمانی مشخصی برای این دوره وجود ندارد؛ اما دادگاه‌ها بر این نکته تأکید می‌کنند که سازمان اداری باید فرصت کافی برای اعلام‌نظر در نظر گرفته باشد و طول مدت را تنها به عنوان یک عامل تلقی می‌کنند. با اتمام مدت، سازمان اداری؛ موضوعات مرتبط ارائه شده را بررسی کرده و به صورت کلی، مبنا و هدف قاعده‌نهایی را بیان می‌کند. این بیان اجمالی، باید عموم مردم را قادر سازد که به صورت کلی هدف و توجیه اساسی قاعده مذکور را درک کنند. قاعده‌نهایی و بیانیه کلی باید حداقل ۳۰ روز قبل از لازم‌الاجرا شدن در روزنامه رسمی فدرال منتشر شوند (Burrows & Garvey: 2011: 2). قانون مذکور برخی موضوعات را از شمول ماده ۵۵۳ مستثنی می‌سازد: ۱- موضوعات مربوط به امور خارجی یا امور نظامی؛ ۲- موضوعات مربوط به مدیریت یا پرسنل سازمان اداری یا ۳- موضوعات مربوط به اموال عمومی، وام‌ها، کمک‌های مالی و قراردادهای.

اداره مکلف است تا تصمیم‌نهایی خود را به همراه توضیح و توجیه مبانی نظری و حقوقی آن ارائه نماید. به‌رغم اینکه قانون مربوط به آیین اخذ تصمیم اداری تنها ضرورت ارائه یک توضیح فشرده و کلی را در خصوص مبانی و اهداف تصمیم مورد نظر بیان نموده، دیوان عالی ایالات متحده این تکلیف اداره را بسیار گسترده‌تر تفسیر نموده است. بر این اساس، توضیح و توجیه و ارائه اطلاعات به مردم و پرونده مربوط به اظهارنظر آنها، باید در هنگام صدور قاعده انجام پذیرد و توجیحات بعدی اداره در نظارت قضایی و در مقابل دادگاه پذیرفته نخواهد بود. نتیجه این رویه قضایی آن است که اداره مربوطه، حتی در چهارچوب تشریفات غیررسمی، موظف است عملاً کلیه اطلاعات مربوط به مبنای تصمیم‌نهایی را از قبل در معرض افکار عمومی قرار داده و به ملاحظات و آرای مخالف مردم پاسخ دهد (پارکر، ۱۳۸۸: ۳۸۸) و سازمان اداری ملزم به پاسخگویی به نظریات مهمی است که مستقیماً به موضوع مقررات پیشنهادی مربوط است. نحوه پاسخگویی این‌گونه است که سازمان اداری باید به این نظریات از طریق اصلاح مقررات‌نهایی ترتیب اثر دهد یا اینکه در شرح همراه با مقررات‌نهایی، علت عدم تغییر مقررات را بیان کند (هداوند و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۱۸).

قاعده‌سازی رسمی فرآیندی متفاوت دارد. در این نوع قاعده‌سازی، سازمان اداری جلسه

استماعی شبیه جلسه دادگاه برگزار می‌کند. به افرادی که به صورت مستقیم از قاعده مورد بحث، تحت تاثیر قرار می‌گیرند، برای شرکت در جلسه اطلاع داده می‌شوند و آنها می‌توانند مدارک خود را به صورت شفاهی یا مکتوب ارائه دهند و در نهایت قاضی اداری یا هیاتی از قضات تصمیم نهایی را اتخاذ می‌نمایند (3: Burrows & Garvey, 2011).

۲. معیار عمل خودسرانه و نامعقول^۱

قبل از تصویب قانون آیین اداری، دیوان عالی شکل حداقلی نظارت ماهوی را بکار می‌برد. سازمان‌ها برای تصویب یک قاعده و مقرر به مدرک، پیشینه^۲، سابقه و بیان دلایل نیاز نداشتند. قواعد به ندرت به چالش کشیده می‌شدند و چالش‌ها به ندرت به موفقیت می‌انجامیدند (Watts, 2009: 215). برای مثال در پرونده^۳ Pacific States Box and Basket Co v. White، دادگاه مقرر داشت که فرض بر عقلایی بودن قاعده اداری است مگر اینکه خواهان خودسرانه بودن آن را اثبات کند. این وضعیت با تصویب قانون آیین اداری، در سال ۱۹۴۶ تغییر یافت. این قانون، سازمان‌ها را برای هر قاعده تقنینی، ملزم به بیان مبنا و هدف آن نمود. بر این اساس، دادگاه‌ها می‌توانستند قاعده‌ای را به علت عدم کفایت در بیان مبنا و هدف، خودسرانه اعلام کنند. با این حال، تا ۱۹۶۷ به ندرت قاعده‌ای به چالش کشیده می‌شد (Duffy, 1998: 113).

قانون آیین اداری، قواعد اداری ایجاد شده از طریق فرایند قاعده‌گذاری غیررسمی را بر اساس معیار عمل خودسرانه و نامعقول قابل نظارت می‌داند. دیوان عالی ایالات متحده، در ابتدا این استاندارد را به عنوان معیاری مضیق توصیف کرده بود (Murphy, 2004: 1132) و دادگاه‌ها تا حد زیادی نظر مقام اداری را می‌پذیرفتند.^۴ بر این اساس، دادگاه نباید نظر خود را جایگزین نظر سازمان اداری نماید (Beermann, 2011: 24) و نقش نظارت قضایی فقط احراز این مسئله است که آیا سازمان اداری استانداردهای حداقلی مقرر شده در قانون را محقق ساخته است یا خیر.^۵ سازمان اداری مکلف بود به تمام موضوعاتی که در جریان قاعده‌سازی مطرح شده‌اند، توجه کند؛ اما ملزم نبود که تصمیم خود را بر مبنای گزارش اطلاعات ثبت

1. Arbitrary & Capricious Test.

2. Record.

3. 296 US 176 (1935) 184.

4. National Association of Home Builders v. Defenders of Wildlife 551 US 644 (2006).

5. United States Postal Service v. Gregory 534 US 1[2001].

شده اتخاذ کند؛ یعنی سازمان اداری می‌توانست به حقایق و اطلاعاتی تکیه کند که از طرف هیچ کس در جریان قاعده‌سازی ارائه نشده بود و سازمان‌های اداری از آزادی عمل گسترده‌ای برخوردار بودند (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۰۸).

دادگاه به صراحت این موضوع را در پرونده *American Hospital Association v. National Labor Relations Board* بیان نمود. بر اساس این معیار، به جای پرسیدن اینکه آیا عمل دولت، بهترین عمل قابل تصور است یا حتی آیا عمل درستی است؟، دادگاه فقط می‌پرسد که آیا یک شخص عاقل و متعارف می‌تواند دلایل مشروعی^۲ برای عمل انجام شده، داشته باشد؟ در صورت عدم وجود چنین دلیلی، عمل خودسرانه و نامعقول است (Shapiro, 194: 1992). در پرونده *Allied Stores v. Bowers*^۳ دادگاه مقرر داشت اگر عمل اداری آشکارا خودسرانه نباشد، برای تایید آن کفایت می‌کند. در پرونده *Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight System*^۴، دیوان عالی توضیح داد که معیار عمل خودسرانه و نامعقول صرفاً مستلزم بیان مبنای عقلایی برای بررسی مدارک سازمان اداری است. در پرونده *Pacific States Box & Basket Co. v. White*^۵ خواهان، یک تولیدکننده کالیفرنایی بود و درخواست اجرای قاعده صادر شده از سوی سازمان اداری / اوراگونی را داشت که استفاده از انواع خاصی ظروف برای بسته‌بندی دانه‌های قهوه را ممنوع کرده بود. دادگاه مقرر داشت که عمل سازمان اداری مثل مقننه است، زمانی که چنین عمل تقنینی مورد اعتراض است، مدعی باید غیرعقلایی و خودسرانه بودن آن را به اثبات برساند. در پرونده *Consolidated Edison Co. v. NLRB*^۶ اعلام شد که دادگاه مدارک و مستندات را تا حدی بررسی می‌کند که یک انسان متعارف برای حمایت از نتیجه، کافی بداند. بنابراین نظارت ماهوی بر قاعده‌گذاری تحت معیار عمل خودسرانه و نامعقول شدیداً مضیق بود؛ به این دلیل که قواعد سازمان اداری اغلب ملاحظات سیاسی را منعکس می‌کنند و دادگاه‌ها قواعد مصوب سازمان اداری را شبیه به قانون می‌دانستند (McGrath, 1986: 547-548).

1. 499 US 606, 618 (1991).

2. Legitimate.

3. 358 US 522, 530 (1959).

4. 419 US 28 (1974).

5. 296 U.S. 176, 1935.

6. 305 U.S. 197, 1938.

۳. تغییر در نگرش دادگاه‌ها و شکل‌گیری معیار سختگیرانه

خاستگاه اصطلاح نظارت سختگیرانه، تصمیمات دادگاه‌های آمریکایی در حدود سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ است. در این سال‌ها با ظهور تورم مقررات‌گذاری تغییراتی رخ داد. در پی گسترش صلاحیت سازمان‌های اداری از سوی کنگره، نگرانی‌هایی مطرح شد در این خصوص که شاید منفعت همه سهامداران مورد ملاحظه قرار نگیرد. این مسئله باعث افزایش تعداد دعاوی شد (Ip, 2014: 8).

در واقع، نظارت سختگیرانه مانند بسیاری از مفاهیم، محصول زمان و شرایط است و فهم آن نیازمند توجه دقیق به این امور است. در این سال‌ها سازمان‌های اداری مقررات‌گذاری پرخطری از قبیل سازمان اداری حمایت از محیط زیست در ایالات متحده با در اختیار داشتن وظایف مقرر شده‌گذاری، استانداردهایی برای حمایت از محیط زیست و حقوق بشر وضع نمودند. نقش علم و تنوع رژیم‌های مقررات‌گذاری منجر به تصمیم‌گیری غیرقطعی و متغیر شد (Miczek, 2006: 2). بحران در اعتماد به سازمان‌های اداری جدید ایجاد شد و در نتیجه قضات بر تصمیمات آنها که ماهیت تکنیکی بالایی داشتند نظارت می‌نمودند.^۱ نارضایتی شدید در رابطه با معیار مضیق به وجود آمد. گرایش غالب این بود که نظارت شدیدتر بویژه در رابطه با حوزه‌های مربوط به منفعت عمومی مورد نیاز است (Miczek, 2006: 2). به موجب این رویکرد فقط با نظارت قضایی شدیدی می‌توان برای جامعه تضمین کرد که سازمان‌های اداری به نحو مسئولانه و دموکراتیک عمل می‌کنند. بر این مبنای، اغلب محققین و مفسرین این پرونده‌ها را بازتاب سوءظن گسترده قضایی و بی‌اعتمادی به سازمان‌های اداری می‌دانند (Garry, 2006: 153). این بی‌اعتمادی به ویژه در نظریه/اسارت^۲ آشکار است که در دهه ۱۹۷۰ اشاعه یافت. براساس این نظریه، سازمان‌های اداری توسط صاحبان صناعی که باید اقدامات آنها را تنظیم کنند، به اسارت گرفته شده‌اند، بنابراین ضروری است که دادگاه‌ها به عنوان حافظ منفعت عمومی اقدام نمایند. در واقع این نظریه را به عنوان سازوکاری برای نظارت عمومی بر سازمان‌های اداری غیردموکراتیک و لحاظ منفعت عمومی در تصمیمات‌شان می‌دانند. این هدف با الزام سازمان اداری به ملاحظه همه عوامل مربوطه و راه‌حل‌های جایگزین و مشارکت عمومی محقق می‌شود.

1. Thompson v Treaty of Waitangi Fisheries Commission [15 June 2004] CA, CA247/03 [215].

2. Capture Theory.

از نظر طرفداران معیار سختگیرانه، دادگاه‌ها نباید به صرف تخصصی بودن موضوعات، نظر مقامات اداری را به‌طور کامل بپذیرند؛ بلکه چون عمل مدرن اداری در رابطه با منافع بنیادین سلامت و آزادی است، قوه قضاییه باید نظارت قضایی سختگیرانه‌ای برای حمایت از این منافع در مقابل سوء استفاده سازمان‌های اداری اعمال نماید (Garry, 2006: 161-162).

در نتیجه گرایشی در دادگاه‌های تالی به جریان افتاد که نظارت شدیدتری را نسبت به اعمال خودسرانه و نامعقول ایجاب می‌نمود. با این هدف که از عموم در برابر آثار سوء اعمال سازمان‌های اداری حمایت کند (Virelli, 2014: 727). دادگاه‌ها روش متفاوتی در پیش گرفتند و الزامات حداقلی قانون آیین اداری را گسترش دادند. در این شرایط دادگاه‌ها معیار رفتار خودسرانه و نامعقول را با الزام به مطالعه مدارک (سابقه) اداری برای قاعده‌گذاری غیررسمی گسترش دادند (Beer mann, 2011: 78). در سال ۱۹۶۷ دیوان عالی معیار جدیدی برای نظارت بر قواعد در زمان تصویب و قبل از فرآیند اجرا، اعلام کرد و دادگاه‌ها از سازمان‌ها اظهارات مفصلی در خصوص مبنا و هدف قاعده مطالبه نمودند (Pierce, 2012: 82).

در نتیجه برای قواعد غیررسمی می‌بایست مدارکی حتی مفصل‌تر از قاعده‌گذاری رسمی ارائه می‌شد. دادگاه‌ها مقرر داشتند که قواعد سازمان‌های اداری در صورتی که مستدل و متناسب با واقعیات باشند، خودسرانه و نامعقول نیستند. سازمان اداری باید توجیه مفصلی برای قاعده‌ای که پذیرفته، ارائه دهد (Shapiro, 1992: 185) و سپس قضات تعیین می‌کنند که آیا قاعده مذکور معقول و مستدل و یا خودسرانه است. تنها راهی که قضات می‌توانستند بدانند آیا سازمان‌های اداری به صورت جدی اظهارات دریافت نموده را بررسی کرده‌اند، الزام سازمان‌های اداری به پاسخ به استدلال‌ات بیان شده از سوی طرفین دینفع است (Shapiro, 1992: 186). در نتیجه قضات به نظارت سختگیرانه‌تر بر توضیحات ارائه شده از سوی سازمان‌های اداری پرداختند. بسیاری از مفسرین استدلال نمودند که این رویه‌ها؛ سازمان‌های اداری را مکلف می‌کند که تصمیمات‌شان را توضیح دهند و همه ایرادات و مسائل مربوطه و راه‌حل‌های جایگزین را مورد بررسی قرار دهند (Coleman, 2011: 894, & Garry, 2006: 155). معیار نظارت سختگیرانه^۱ توسط قاضی هارولد لونتال وضع شد. وی تاکید کرد که سازمان‌های اداری باید توجه دقیقی (نظارت سفت و سختی) به همه عوامل و موضوعات مربوطه داشته باشند (Levanthal, 1974: 514). قاضی لونتال اولین توضیح این نظریه را

در پرونده Greater Boston Television Corp. v. Federal Communications Commission (Fcc) ارائه داد و بعد از پرونده اورتون، دادگاه‌های تالی معیار سختگیرانه را اعمال کردند (Garry, 2006: 157). دستگاه قضایی با اعمال نظارت سختگیرانه به مردم اطمینان دادند که مدیران سازمان اداری به نفع عموم و نه در جهت افزایش منافع شخصی خود یا منافع گروه‌های ذینفع قدرتمند عمل می‌کنند (Coleman, 2011: 897). اصطلاح پیشنهاد شده توسط قاضی لونتال در ابتدا این ایده را در برداشت که دادگاه‌های نظارت کننده تضمین می‌کنند که سازمان‌های اداری ابعاد مهم و برجسته تصمیم را مورد بررسی دقیق قرار دهند. در طول زمان، این عبارت حاکی از این ایده شد که دادگاه‌ها نظارت دقیقی بر فرآیند تصمیم‌گیری سازمان‌های اداری دارند (Stephenson, 2006: 1). بنابراین، بر اساس این معیار، قاضی نگاه دقیق‌تری به محتوای تصمیمات دارد تا تضمین کند که سازمان‌های اداری مقررات‌گذار مبنای واقعی و درستی برای تصمیمات خود دارند. رویکرد مزبور همچنین مستلزم این است که مقامات تصمیم‌گیرنده، عقلایی بودن روش خود را اثبات نمایند. در نتیجه بر اساس نظارت سختگیرانه، دادگاه‌ها واقعیات و شیوه تحلیل و زنجیره دلایل سازمان‌های اداری را مورد بررسی قرار دادند. این معیار امروزه به معنی ملاحظه همه عوامل و ملاحظات مربوطه از سوی مقام اداری برای اتخاذ معقول‌ترین تصمیم است (Miczek, 2006: 3-4).

۱-۳. ایجاد معیار نظارت سختگیرانه پرونده اورتون پارک^۱

نظارت سختگیرانه محصول تصمیم Overton Park است.^۲ بر این اساس، قضات باید اطلاعات مبنای تصمیم سازمان اداری را بررسی کنند و مطمئن شوند که ارتباط عقلانی میان واقعیات و گزینه انتخاب شده وجود دارد (Coleman, 2011: 895). قاضی دادگاه در پرونده مذکور اعلام کرد که نظارت قضایی بر عمل غیررسمی^۳ سازمان اداری باید جستجوگرانه و دقیق (محتاطانه و موشکافانه) باشد. یعنی از عباراتی استفاده کرد که به نظر می‌رسد نظارت بیشتری را نسبت به معیار اولیه خودسرانه و نامعقول بودن می‌طلبید (Garry, 2006: 15).

پرونده اورتون پارک، سازمان‌های اداری را به ایجاد نوعی پیشینه که ویژگی قاعده‌گذاری رسمی بود، ملزم می‌نمود. این پرونده نه تنها سازمان‌های اداری را به سمت ایجاد سوابقی از نوع

1. Overton Park.
2. Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe.
3. Informal.

قاعده‌گذاری رسمی کشاند بلکه همچنین منجر به نظارت قضایی شدیدی بر اعمال غیررسمی سازمان‌های اداری شد. دادگاه تاکید کرد که نظارتش باید مبتنی بر واقعیاتی باشد که نزد سازمان اداری مطرح است. بنابراین دادگاه بر عمل غیررسمی سازمان اداری همان شرطی را تحمیل می‌کند که بر اعمال رسمی اعمال می‌شود و نظارت قضایی محدود به بررسی پیشینه می‌شود. برخلاف رویه سابق که نظر مقام اداری تا حد زیادی پذیرفته می‌شد، اورتون بیانگر لزوم انجام نظارت عمیق، کامل و جستجوگرانه تحقیقاتی است (Garry, 2006: 159). اثر کلی این الزامات، این است که سازمان‌های اداری باید از تصمیمات‌شان با پیشینه تهیه شده در فرآیند استماع کامل حمایت کنند. سازمان اداری باید قبل از اتخاذ هرگونه تصمیمی جلسه استماع برگزار کند (Garry, 2006: 155).

۲-۳. تثبیت معیار نظارت سختگیرانه (پرونده استیت فارم)^۱

در پرونده استیت فارم^۲ دیوان عالی، نظریه نظارت سختگیرانه را تثبیت کرد (Garry, 2006: 152). در این پرونده تصمیم اداره سلامت و ایمنی حمل و نقل در بزرگراه‌ها (NHTSA) مبنی بر لغو مقررات قبلی خود تحت عنوان استاندارد ۲۰۸ را باطل کرد. این مقررته تولیدکنندگان اتومبیل را ملزم به نصب کیسه هوا یا کمربند برای نجات در تصادفات می‌نمود. ابطال این مقررته در پی سیاست مقررات‌زدایی دولت ریگان صورت گرفت. مسئله این بود که آیا اداره سلامت و ایمنی حمل و نقل در ابطال استاندارد ۲۰۸، قانونی عمل کرده است. این نهاد علت ابطال را عدم تاثیر نصب کمربند در افزایش سلامت و ایمنی اتومبیل ذکر کرد. دادگاه مقرر کرد که ابطال این قاعده خودسرانه و نامعقول بوده است؛ چراکه اداره سلامت و ایمنی به قدر کافی، علت تغییر مقررته خود را توضیح نداده است؛ زیرا اداره مذکور قبلاً کیسه‌های هوا را یک تکنولوژی موثر و مناسب جهت نجات جان افراد می‌دانست (Colburn, 2012: 888).

دادگاه بیان کرد که استاندارد عمل خودسرانه و نامعقول ملزم می‌کند که سازمان اداری، اطلاعات مربوطه را بررسی کرده و توضیح متقاعدکننده‌ای برای عمل خود ارائه دهد. دیوان عالی نظارت خود را بر اساس معیار عمل خودسرانه و نامعقول استوار کرد، اما خوانش

1. State Farm.

2. Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co, 463 US 29 (1983).

وسیع تری از آن ارائه داد. دادگاه پذیرفت که نباید حکمش را جایگزین نظر سازمان اداری کند؛ با این حال در صورتی که یکی از این مسائل وجود داشته باشد، مداخله می‌کند: «اگر سازمان اداری برای تصمیم خود، بر عواملی اتکا کرده باشد که کنگره قصد بررسی آنها را نداشته باشد، اگر سازمان اداری یکی از ابعاد مهم مسئله را بررسی نکرده باشد، اگر توضیح ارائه شده در تضاد با مدرک موجود نزد سازمان اداری باشد، اگر تصمیم سازمان اداری چنان غیرموجه باشد که قابل تداوم نباشد یا در صورتی که سازمان اداری از ارائه مدارک برای مستندسازی تصمیم خود خودداری کند» (Craig, 1989: 301-302). پرونده *استیت فارم*، سازمان‌های اداری را ملزم به ارائه توضیحات مفصل برای رفتارشان و بررسی راه حل‌های ممکن، توضیح تغییر رویه‌های گذشته و انتخاب گزینه‌های سیاسی عقلایی، می‌نماید (Allen, 2009: 1914). بنابراین سازمان اداری برای تغییر سیاست خود باید نشان دهد که سیاست جدید به موجب قانون مربوطه مجاز است و دلایل خوبی برای آن وجود دارد و سازمان اداری باور دارد که سیاست جدید بهتر است.^۱ پیش فرض کلی این است که زمانی که سازمان اداری سیاست گذشته خود را تغییر می‌دهد، دادگاه انتظار دارد که سازمان اداری فقط به این تغییر رویه اذعان نکند؛ بلکه همچنین ادله خوبی برای تغییر سیاست خود ارائه دهد. (Levin, 2011: 559) سازمان اداری باید مقایسه‌ای را میان دو سیاست جدید و قدیم انجام دهد. باید توضیح دهد که چرا به این نتیجه رسیده که باید سیاست خود را تغییر دهد، چرا اکنون ملاحظاتی را که قبلاً پذیرفته، رد می‌کند؟ چه عاملی تغییر یافته که تغییر جدید را توجیه می‌کند؟ آیا دلایل خوب دیگری برای تغییر سیاست قبلی وجود دارد؟ (Levin, 2011: 568).

۴. ارکان معیار نظارت سختگیرانه

معیار سختگیرانه، دادگاه‌ها را مکلف به بررسی محتوای تصمیمات سازمان‌های اداری می‌کند تا ببینند که آیا همه گزینه‌های موجود را مورد بررسی قرار داده‌اند. هدف معیار مذکور این است که هزینه‌های اشتباه یا ضررهای سیاست بد را با اجبار سازمان‌های اداری به مداخله در فرآیندهای کامل تصمیم‌گیری کاهش دهند و طرفداران این نوع نظارت مدعی هستند که سازمان‌های اداری در صورت الزام به توجیه اعمال‌شان و بررسی راه‌حل‌ها، سیاست بهتری را

1. *Fcc v. Pacifica Foundation*, 438 U.S. 726 (1978).

انتخاب خواهند کرد (Allen, 2009: 1914-1915).

در پرونده *Greater Boston Television Corp v. FCC*^۱ مقرر شد، نقش دادگاه بررسی این مسئله است که آیا سازمان اداری همه واقعیات و موضوعات مهم را مورد ملاحظه قرار داده است، دلایل خود را به صورت واضح تدوین کرده، اهمیت واقعیات مهم را درک کرده است؛ به استانداردهای کلی ترتیب اثر داده و آنها را بدون تبعیض غیرعقلایی اعمال کرده است یا خیر. دکترین نظارت سختگیرانه همچنین سازمان‌های اداری را ملزم می‌کند که عزیمت‌ها و انحرافات از رویه‌های گذشته را توجیه نمایند، اجازه مشارکت مؤثر گروه وسیع‌تری از سهامداران و شرکا را در تصمیم‌گیری تنظیمی بدهند،^۲ راهکارهای جایگزین را مورد بررسی قرار دهند^۳ و اقدامات معقولی برای لحاظ نمودن منفعت عمومی در مقررات‌گذاری اتخاذ کنند (Ip, 2014: 8-9).

بر این اساس می‌توان گفت استاندارد سختگیرانه دو عنصر اساسی دارد: اول اینکه تصمیمات سازمان اداری باید ریشه در پیشینه و مدارکی داشته باشد و دوم این شرط که انتخاب نهایی سازمان اداری باید عقلایی باشد. برخلاف معیار حداقلی قدیمی که سازمان‌های اداری را صرفاً به بررسی واقعیات و توضیح تصمیم‌شان ملزم می‌نمود، این معیار می‌طلبد که سازمان‌های اداری بررسی کافی و توجیه منطقی و معقول و مستدلی^۴ ارائه دهند. در واقع مجموعه‌ای از الزامات را با هدف تضمین اینکه سازمان‌های اداری موضوعات مربوطه را قبل از اتخاذ تصمیم، مورد بررسی دقیق قرار دهند، در برمی‌گیرد (Garry, 2006: 156). در این راستا، سازمان‌های اداری باید توضیحات مفصل و دقیق و حتی دایره‌المعارفی^۵ برای تصمیمات‌شان ارائه دهند (Miles & Sunstein, 2008: 762).

می‌توان ابعاد نظارت سختگیرانه را به دو دسته کلی تقسیم کرد: جهات سطح اول و جهات سطح دوم. جهات سطح اول شامل بررسی پیشینه‌سازی، ارائه دلیل، کیفیت اطلاعات ورودی و قلمرو تحقیق است و جهات سطح دوم شامل عوامل مرتبط و ارتباط منطقی است (Virelli, 2014: 738).

مبانی سطح اول به نحوه جمع‌آوری اطلاعات می‌پردازد. دسته اول به عنوان پیش شرط

1. 44 F2d 841.

2. *Environmental Defense Fund v. Ruckelshaus* 439 F2d 584 (DC Cir 1971).

3. *National Citizens Committee for Broadcasting v. FCC* 567 F2d 1095, 1110-15 (DC Cir 1977).

4. Reasoned.

5. Encyclopaedic.

قاعده‌گذاری عمل می‌کند. برای مثال، در زمینه ارزیابی خطر زیست‌محیطی، سازمان در ابتدا باید سابقه کافی ایجاد کند، اطلاعات علمی قابل اعتمادی کسب کند و قلمرو اطلاعاتی فنی موردنیاز برای اجرای تحلیلش را تعیین کند. سپس باید نتیجه نهایی‌اش را توضیح دهد. مولفه‌های سطح دوم شامل انتخاب عوامل مربوطه از سوی سازمان برای تاثیرگذاری بر نتیجه نهایی و رابطه میان آن نتیجه و دلیل سازمان برای تصمیم خود می‌باشد (Virelli, 2014: 739).

جهت سطح اول به تصمیم دیوان عالی در پرونده اورتون پارک بر می‌گردد. دیوان مفاهیم مختلفی از قبیل فقدان دلایل تا عدم ایجاد پیشینه کافی را مطرح کرد.

۴-۱. پیشینه‌سازی

دادگاه‌ها بدون بررسی اینکه سازمان‌ها در واقع چگونه اعمال خود را انجام می‌دهند، نمی‌توانند تکلیف خود برای تضمین اینکه آنها در حدود مجاز قانونی و سیاسی عمل کرده‌اند، انجام دهند. در نتیجه وجود یک پیشینه کامل اداری عنصر ضروری برای دفاع از عمل سازمان است و نبود چنین سابقه‌ای به خودسرانه بودن عمل تفسیر می‌شود (Virelli, 2014: 741).

۴-۲. ارائه دلیل

ارائه دلیل مشخصه عمل اداری عقلایی است و به معنای موجه‌سازی تصمیم است. ارائه دلیل در واقع، شرح مبانی است که سازمان اداری براساس آن تصمیم خود را اتخاذ نموده است (قاری سید فاطمی و فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۸۹). بیان دلیل موجب ترویج عقلانیت، پاسخگویی عمومی و شفافیت می‌شود. صرف وجود دلایل به این معنا نیست که سازمان به نتیجه منطقی رسیده است، اما موجب می‌شود که نتایج غیرمنطقی و غیرقابل حمایت به آسانی از سوی دیگر قوای حکومتی و مردم قابل تعیین باشد.

یکی از اهداف اساسی بیان دلایل تصمیم این است که نشان دهد تصمیم‌های مقامات عمومی بر اساس معیارهای بنیادین و فرابخشی اتخاذ شده است. در جریان بیان دلایل تصمیم‌ها مشخص می‌شود که آیا تصویری که مقام عمومی از واقعیت در ذهنش داشته است صحیح و واقعی بوده است و تصمیم و اقدام انجام شده از جهت منطقی با تصویر و طرح تعیین شده و موردنظر قابل انطباق بوده است یا خیر (زارعی، ۱۳۹۴: ۲۲۳).

در پرونده *Massachusetts v. EPA*^۱، دادگاه دلایل سیاسی و علمی ارائه شده توسط سازمان حفاظت از محیط زیست^۲ برای خودداری از تنظیم پخش کربن را رد نمود. دلایل بیان شده شامل این موارد می‌شد: الف- عدم قطعیت علمی در مورد رابطه علیت میان گازهای گلخانه‌ای و افزایش دما؛ ب- نیاز به همکاری با دیگر برنامه‌های محیط زیستی در قوه مجریه؛ پ- حمایت از دستورالعمل رئیس جمهور در عرصه بین‌المللی در مورد کاهش انتشار؛ ت- عدم تاثیر تنظیم انتشار کربن وسایل نقلیه در تغییر آب و هوایی. دادگاه صادقانه پذیرفت که در مورد ارزیابی احکام سیاست زیست‌محیطی تخصصی ندارد؛ اما مقرر داشت که با وجود این، برای تصمیم‌گیری در مورد این که آیا گازهای گلخانه‌ای باعث تغییر آب و هوا می‌شود یا در ایجاد آن نقش دارد، صالح است. عمل سازمان مذکور، خودسرانه است و سازمان باید دلایلی برای اجرا یا عدم اجرای قانون مربوطه ارائه می‌داد.

در پرونده *FCC v. Fox Television Stations*^۳ دیوان عالی ایالات متحده، تصمیم کمیسیون ارتباطات فدرال برای تصویب مقرراتی که کاربرد فحش و ناسزا را در برنامه‌های تلویزیونی ممنوع کرد و سیاست طولانی‌مدت قبلی را تغییر داده، خودسرانه و نامعقول ندانست. دادگاه حکم داد که FCC (کمیسیون ارتباطات فدرال) به نحو عقلایی به این نتیجه رسیده که شیوع الفاظ رکیک و بی‌ادبانه سرگرمی‌های عمومی در دیگر رسانه‌ها، مقررات گذاری سخت‌تری را برای برنامه‌های تلویزیونی توجیه می‌کند تا به والدین اطمینان دهد که برنامه‌های تلویزیونی برای بچه‌های‌شان مناسب هستند.

در پرونده مذکور، دیوان بر کیفیت استدلال سازمان تمرکز نمود و سیاست نهایی سازمان را بر اساس دلایل معقول ارزیابی نمود. دادگاه این سوال را مطرح کرد که آیا کمیسیون ارتباطات فدرال با اعمال سیاست جدید و محدودکننده‌تر بر پخش، خودسرانه عمل کرده است؟ و به این نتیجه رسید که کمیسیون غیرعقلایی عمل نکرده است؛ چراکه دلایل سازمان به‌طور کلی منطقی بودند.

1. 127 SCt 1438, 1463 (2007).

2. Environmental Protection Agency.

3. Federal Communications Commission v. Fox Television Stations 556 US 502, 513 (2009).

۳-۴. کیفیت اطلاعات

موضوع دیگر در تصمیم‌گیری سازمان اداری بویژه در تصمیمات مشتمل بر اطلاعات علمی یا فنی، این است که آیا سازمان برای جمع‌آوری اطلاعات از شیوه‌هایی استفاده کرده که قابلیت اعتماد آنها را تضمین کند. بر این اساس، سازمان اداری برای اتخاذ تصمیم خود باید از اطلاعاتی استفاده کند که با تصمیم نهایی مرتبط هستند و مبنای عقلانی برای توجیه تصمیمات آنها فراهم می‌سازد. اطلاعات غیرقابل اعتماد امکان اتخاذ تصمیمات اصولمند را منتفی می‌سازد و باعث تصمیمات ضعیف یا عدم قطعیت می‌شود.

در این خصوص قضات می‌توانند بر مسائلی از قبیل کیفیت و استقلال منبع اطلاعات (بویژه زمانی که سازمان‌ها بر مطالعات خارج از سازمان برای کسب اطلاعات تکیه کرده‌اند) اینکه آیا سازمان، نظر عموم را بررسی و به آنها پاسخ داده است، اینکه آیا سازمان از شیوه‌های اصولی برای کسب اطلاعات استفاده کرده است، بپردازند. کیفیت ورودی محدود به اطلاعات علمی یا فنی نیست. در خصوص اطلاعات غیرفنی، دادگاه‌ها می‌بایست بررسی کنند که آیا یک سازمان اطلاعات را از منابع شناخته شده و معتبر جمع‌آوری کرده یا از طریق شیوه‌هایی که از سوی انجمن‌های تخصصی یا در دیگر حوزه‌های حقوق قابل اعتماد هستند که این موارد نیازمند تخصص فنی نیست (Virelli, 2014: 749).

دیوان عالی آمریکا از شدت احکام خود حتی در پرونده‌های بسیار فنی که در مورد آنها به وضوح فاقد تخصص بوده، نکاسته است. دادگاه در پرونده^۱ Marsh v. Oregon Natural Resources Council، مقرر داشت که اگرچه سازمان‌های اداری می‌توانند برای اتخاذ تصمیم خود از نظریات متخصصان استفاده کنند؛ اما دادگاه‌ها نباید در برابر آنها به صورت خودکار و بدون نظارت دقیق و بدون متقاعد شدن در این باره که تصمیم معقولی اتخاذ کرده‌اند، تسلیم شوند.

در پرونده^۲ Kleppe v. Sierra Club مقرر شد هیچ قانونی به دادگاه اجازه نمی‌دهد که به جای سازمان اداری تصمیم‌گیری کند و نقش دادگاه، تضمین این مسئله است که سازمان اداری به آثار تصمیمات خود توجه دقیق کند و در واقع دادگاه چون نگهبانی است که به سازمان اداری صرفاً اجازه بررسی مدارک علمی با کیفیت بالا، قابل اعتماد و مرتبط را می‌دهد (Smith King).

1. Marsh, Secretary of the Army v. Oregon Natural Resources Council 490 US 360, 385 (1989).
2. 427 U.S. 390 (1976).

(155-156: 1995) در این رابطه، اصول راهنمای دوپرت^۱ به عنوان شیوه ارزیابی مدرک پذیرفته شده است.^۲ بر اساس این اصول، قاضی در زمان ارزیابی مدارک سازمان اداری باید دو سوال را مطرح نماید: ۱- آیا مدرک مورد استناد، قابل اعتماد و از نظر علمی معتبر است؟ در صورتی که پاسخ این سوال مثبت باشد، سازمان اداری باید مدرک مذکور را مورد بررسی قرار دهد؛ ۲- آیا سازمان اداری همه مدارک قابل اعتماد و مرتبط ارائه شده برای تصمیم‌گیری را مورد لحاظ قرار داده است؟ (Smith King, 1995: 156-157).

۴-۴. قلمرو تحقیق

منظور از قلمرو، وسعت اطلاعاتی است که سازمان‌ها در قاعده‌گذاری بررسی می‌کنند. تعداد و طیف منابع اطلاعاتی می‌تواند تاثیر مهمی بر غیرعقلایی شدن تصمیمات‌شان داشته باشد. گنجاندن طیف صحیح اطلاعات منعکس‌کننده اقدامات معقول سازمان است و حاکی از این مسئله است که سازمان به طور صحیح اطلاعات خود را جمع‌آوری کرده و هم از نظر عموم نیز تحلیل قوی ارائه داده است (Virelli, 2014: 750). در سطح دوم تحلیل، سازمان باید همه عوامل مربوط به تصمیم را مورد بررسی قرار داده و میان تصمیم و دلایل ارتباط منطقی برقرار نماید.

۴-۵. عوامل و موضوعات مرتبط

منظور از این مورد، بررسی مسائل مربوطه از سوی سازمان در اتخاذ تصمیم خود می‌باشد. تحلیل عوامل و ملاحظات مربوطه ویژگی مهم نظارت سختگیرانه است. به سازمان‌ها کمک می‌کند انتخاب‌های متفکرانه‌ای بر اساس فهم کلی از همه ابعاد موضوع بنمایند. این ملاحظه در واقع پُلی میان اقدامات سطح اول و تصمیم‌نهایی سازمان است. سازمان پیش از اتخاذ تصمیم نهایی از میان عوامل مرتبط، موارد تاثیرگذار را انتخاب می‌کند. تشخیص عوامل مرتبط و غیرمرتبط به تصمیم، از طریق قوانین و مقررات صورت می‌گیرد که ممکن است به صورت سلبی یا ایجابی به بیان این ملاحظات پردازند که در این صورت

1. Daubert.

2. Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals (92-102), 509 U.S. 579 (1993).

دادگاه باید از خود پرسد که آیا عواملی که سازمان بر آن تکیه کرده، مواردی هستند که در قانون تعیین شده است. گاه ممکن است در قوانین و مقررات همه عوامل مرتبط بیان نشود که در نتیجه تعیین آنها در حوزه صلاحدید اداری قرار می‌گیرند. در این خصوص، دادگاه این پرسش را مطرح می‌سازد که آیا انتخاب سازمان در خصوص اینکه کدام عوامل را بررسی کند، عقلایی بوده است (Wade & Forsyth, 2004: 387-388).

۴-۶. ارتباط منطقی

یکی از مسائل مطرح در نظارت بر اساس معیار سختگیرانه این است که آیا تصمیم سازمان اداری با مدارک و مستندات موجود ارتباط منطقی دارد. دادگاه در این خصوص، بر کیفیت نظر سازمان اداری تاکید می‌کند؛ موضع آن را بررسی می‌کند و تعیین می‌کند که آیا توجیحات بیان شده حمایت منطقی از آن تصمیم ارائه می‌دهد (Virelli, 2014: 758). در پرونده SEC v. Chenery Corp مقرر شد که دادگاه‌ها نباید اعمال مبتنی بر واقعیات فرضی سازمان اداری و دلایل خیالی را تایید کنند. این معیار تضمین می‌کند که سازمان اداری تصمیم خود را بر تحلیل منطقی از اطلاعات مربوطه مبتنی سازد. نظارت سختگیرانه سازمان‌های اداری را تشویق به شرکت در فرآیند تصمیم‌گیری منطقی‌تر و حساب شده‌تر می‌کند. ارائه توضیح عقلایی و ارجاع کافی به مدارک از سوی سازمان اداری برای موجه دانستن تصمیم از سوی دادگاه ضروری است (Stephenson, 2006: 7-9).

نتیجه‌گیری

نظارت سختگیرانه در مخالفت با معیار مضیق عمل خودسرانه و نامعقول تکامل یافت. بر اساس معیار مضیق، خواهان باید دادگاه را متقاعد کند که تصمیم مورد اعتراض، مبنای معقولی ندارد. این استاندارد نظارتی به معنای مضیق معیار عقلایی بودن انگلستان شبیه بود. عنوان نظارت سختگیرانه اساساً به این دلیل توسعه یافت که دادگاه‌های آمریکا شروع به کنترل بیشتری نسبت به معیار مضیق نمودند. معیار عقلایی بودن در ایالات متحده آمریکا با شدت بیشتری نسبت به انگلستان اعمال می‌شود. مدل نظارت قضایی آمریکا، دادگاه‌ها را مکلف به ارزیابی مدارک مفصل ارائه شده توسط سازمان اداری می‌کند. نظارت بر اعمال اداری تحت تأثیر جایگاه نظارت

قضایی در نظم حقوق اساسی این کشور است. این امر از برداشت دیوان عالی از جایگاه دولت در چهارچوب قانون اساسی آمریکا ناشی می‌شود چنانچه در پرونده^۱ Bowen v. American Hospital Association، مقرر شد که توانمندسازی سازمان‌های اداری از سوی کنگره برای سهیم شدن در حکمرانی، مستلزم مسئولیت این سازمان‌ها برای توضیح مبنای منطقی و واقعی تصمیم خود است. مجلس عوام انگلستان صلاحیت بیشتری برای نظارت بر اعمال اداری نسبت به کنگره آمریکا دارد که با تفکیک مطلق قوا منع شده است. در انگلستان، نظریه حاکمیت پارلمانی و دولت پاسخگو شدت نظارت قضایی را کاهش می‌دهد. برخلاف ایالات متحده، در انگلستان از شدت نظارت عقلایی بودن در مواردی که اعمال اداری فنی و تخصصی و یا دارای محتوای سیاسی باشد، کاسته می‌شود. شدت بیشتر معیار آمریکایی دلایل خاصی دارد. از یک طرف، دادگاه‌های ایالات متحده می‌توانند به لیست بیان شده در پرونده استیت فارم برای غیرعقلایی شدن قاعده بیفزایند. از طرف دیگر حقوق اداری در ایالات متحده در مقایسه با انگلستان نگرانی بیشتری در جهت گروه‌های ذینفع برای بیان دیدگاه‌شان داشته است. بدین ترتیب، دکترین نظارت سختگیرانه تضمین می‌کند که دیدگاه‌های مختلف ارائه شده به سازمان اداری مورد بررسی قرار گیرند.

نکته جالب توجه در خصوص این معیار، اعمال آن برای نظارت بر موضوعات فنی و تخصصی است که عموماً در نظام‌های حقوقی دیگر، به عنوان موضوعات غیرقابل نظارت قضایی از آنها یاد می‌شود و قضات عمدتاً خود را برای نظارت بر این موضوعات شایسته نمی‌دانند. در این خصوص، لازم است پژوهش‌های جدیدی با بررسی رویه قضایی ایالات متحده آمریکا صورت بگیرد تا چگونگی اعمال معیار مذکور در این مورد مشخص شود و بتوان از دستاوردهای آنها بهره‌مند شد.

1. 476 US 610 (1985).

فهرست منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- پتفت، آرین، مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۹۵)، *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- زارعی، محمد حسین، (۱۳۹۴)، *گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی*، تهران: انتشارات خرسندی.
- کونکه، مارتینا، (۱۳۹۶)، *حقوق اداری تطبیقی: سنت و تغییر در حقوق اداری انگلستان و آلمان*، ترجمه شجاعیان، خدیجه، شفیعی بافتی، نگین، تهران: انتشارات مجد.
- هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری تطبیقی*، دو جلد، تهران: سمت.
- هداوند، مهدی و دیگران، (۱۳۹۱)، *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)*، تهران: خرسندی.

مقاله‌ها

- پارکر، ریچارد، (۱۳۸۸)، «کنترل اعمال اداری در ایالات متحده آمریکا»، ترجمه اسدالله یآوری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- زارعی، محمدحسین و شجاعیان، خدیجه، (۱۳۹۳)، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۶، شماره ۴۵.
- زارعی، محمدحسین و شجاعیان خدیجه، (۱۳۹۲)، «جایگاه اصول غیرعقلایی بودن و تناسب در نظام حقوقی انگلستان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۱۳.
- قاری سید فاطمی، محمد و فلاح‌زاده؛ علی محمد، (۱۳۹۱)، «عدالت رویه‌ای و تکلیف به بیان دلایل تصمیمات اداری: رویکردی حق بنیاد»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۱۰.
- نجابت خواه، مرتضی، (۱۳۹۴)، «امکان شناسایی غیرمنطقی بودن اعمال اداری به عنوان موجبات نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۲.

رساله

- شجاعیان، خدیجه، (۱۳۹۴)، *مفهوم و قلمرو اصل عقلایی بودن در حقوق اداری: مطالعه تطبیقی با تاکید بر رویه قضایی*، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.

ب- انگلیسی

Books

- Craig Paul, (1989), *Administrative Law*, Thomson/Sweet & Maxwell.
- Kunnecke Martina, (2007), *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Springer.
- Parpworth Neil, (2012), *Constitutional and Administrative Law*, 7 th Edition, Oxford University Press.
- Pierce, Richard J. (2012), *Administrative Law*, Second Edition, Thomson Reuters/Foundation Press.
- Wade William & Forsyth Christopher, (2004), *Administrative Law*, Oxford University Press.
- Woolf Harry Kenneth, Jowell Jeffrey, Le Sueur Andrew, Hare Ivan & Donnelly Catherine, (2007), *De Smith's Judicial Review*, 6 th Edition, Sweet & Maxwell

Articles

- Allen, B, (2009), "Rationalizing Hard Look Review after the Fact", *Harvard Law Review*, Volume 122, Issue 7.
- Beermann, Jack M, (2011), "Common Law and Statute Law in Administrative Law", *Administrative Law Review*, Volume 63, Issue 1.
- Burrows Vanessa, K. and Garvey, Todd, (2011), "A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review", Congressional Research Service [CRS] Reports, January 4.
- Colburn Jamison, E, (2012), "Reasons as Experiments: Judgment and Justification in the Hard Look", *Contemporary Pragmatism Journal*, Vol. 9. No. 2.
- Coleman, Toby, (2011), "Limiting Judges: Placing Limits on Judges Power in Hard Look Review", *University of Detroit Mercy Law Review*, Volume 88.
- Craig, Paul, (2013), "The Nature of Reasonableness Review", *Current Legal Problems*, Volume 66, Issue 1.
- Duffy John F, (1998), "Administrative Common Law in Judicial Review", *Tex Law Review*, Vol:77.

- Garry Patrick, M, (2006), "Judicial Review and the Hard Look Doctrine", *Nevada Law Journal*, Volume 7, Issue 1.

- Ip Eric, C., (2014), "Taking a Hard Look at Irrationality: Substantive Review of Administrative Discretion in the US and UK Supreme Courts", *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 34, Issue 1.

- Jowell, Jeffrey & Lester, Anthony, (1998), "Proportionality and Wednesbury Unreasonableness: The Influence of European Legal Concepts on UK Law", *English Public Law and the Common Law of Europe*.

- Laws, John, (1998), "Wednesbury", in the *Golden Met Wand and the Crooked Cord: Essays on Public Law in Honour of Sir William Wade QC*, Oxford University Press.

- Levanthal, Harold, (1974), "Environmental Decision Making and the Role of the Courts", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 122.

- Levin Ronald, M., (2011), "Hard Look Review, Policy Change and Fox Television", *Legal Studies Research Paper Series*, January 10, Paper No.11-01-04.

- Mathew, D McCubbins and others, (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol:3.

- McGrath, Matthew J, (1986), "Convergence of the Substantial Evidence and Arbitrary and Capricious Standards of Review During Informal Rulemaking", *George Washington Law Review*, Volume 54.

- Miczek, Charlotte, (2006), "Hard Look Review", *Freiburg Law Students Journal*, Edition II.

- Miles Thomas J. & Sunstein Cass R.,(2008), "The Real World of Arbitrariness Review", *U Chicago Law Review*, Vol. 75.

- Murphy, Richard W, (2004), "The Limits of Legislative Control Over the Hard Look", *Administrative Law Review*, Volume 56, Issue 4.

- Shapiro, Martin, (1992), "The Giving Reasons Requirement", *The University of Chicago Legal Forum*.

- Smith King, Patricia, (1995), "Applying Daubert to the "Hard Look" Requirement of NEPA: Scientific Evidence before the Forest Service in *Sierra Club v. Marita*", *Wisconsin Environmental Law Journal*, Volume 2.

- Stephenson Matthew, C., (2006), "A Costly Signaling Theory of Hard Look", *Harvard Law and Economics Discussion Paper*, No. 539, Harvard Law School.

- Virelli Louis, J. (2014), Deconstructing Arbitrary Capricious Review, *North Carolina Law Review*, Vol. 92.

- Watts Kathryn, A., (2009), "Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review", *Yale Law Journal*, Vol. 119.

Thesis

Pillay Anashri, Reinventing Reasonableness: the Adjudication of Social and Economic Rights in South Africa, India and the United Kingdom, Thesis Submitted to the University College London, for the Degree of Ph.D in the Faculty of Laws, 2011.

Act

- Administrative Procedure Act (APA), 1946.

Cases

- Allied Stores v. Bowers 358 US 522, 530 (1959).

- American Hospital Association v. National Labor Relations Board 499 US 606, 618 (1991).

- Boddington v. British Transport Police [1999] 2 AC 143.

- Bowen v. American Hospital Association 476 US 610 (1985).

- Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight System 419 US 281 (1974).

- Club Kleppe v. Sierra 427 U.S. 390 (1976).

- Consolidated Edison Co. v. NLRB 305 U.S. 197, 1938.

- Environmental Defense Fund v Ruckelshaus 439 F2d 584 (DC Cir 1971).

- FCC v. Fox Television Stations.

- Federal Communications Commission v. Fox Television Stations 556 US 502, 513 (2009).

- Greater Boston Television Corp v. FCC 44 F2d 841.

- Marsh, Secretary of the Army v Oregon Natural Resources Council 490 US 360, 385 (1989).
- Massachusetts v. EPA 549 U.S. 497, 534, 2007.
- Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co, 463 US 29 (1983).
- National Citizens Committee for Broadcasting v FCC 567 F2d 1095, 1110-15 (DC Cir 1977).
- Overton park (Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe.
- Pacific States Box & Basket Co. v. White 296 U.S. 176, 1935.
- R v. Secretary of State for the Environment, ex p. Nottinghamshire CC [1986] AC 240, R v. Secretary of State for the Environment, ex p. Hammersmith and Fulham LBC [1991] 1 AC 521.
- United States Postal Service v. Gregory 534 US 1.

