

تحصیل دلیل در دادرسی اداری در پرتو حمایت از حقوق شهروندان

سید مهدی رضوی*

مصطفی سراجی**

غلامرضا مولایی***

چکیده

نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری، برای تأمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و تضمین اصل حاکمیت قانون، اهمیتی انکارناپذیر دارد. در مقاله حاضر قصد داریم با روش توصیفی - تحلیلی، به تعریف و ارائه انواع دلیل، کیفیت تحصیل دلیل در امور اداری و بررسی ادله اثبات در دادگاه اداری و نقش واقعی قاضی در اثبات و توزیع مسئولیت اثبات بپردازیم. چون در اجرای اصل ۹۶ قانون اساسی، قوانین در انطباق با احکام اسلامی یا فقه امامیه وضع و اعتبار یافته‌اند، در برخی از مصادیق به حقوق جزا و حقوق مدنی ایران نیز اشاره می‌کنیم. آیین دادرسی در دیوان عدالت اداری با دادگاه‌های حقوقی و کیفری متفاوت است؛ زیرا سرشت این دادگاه‌ها و مبانی آن‌ها با هم تفاوت دارد. از این رو، نمی‌توان آیین دادرسی آن دادگاه‌ها را بر دیوان عدالت اداری حاکم کرد. تحمیل بار اثبات دعوا بر شهروندی که مدعی نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره است، مانعی جدی برای تحقق اهداف دادرسی اداری خواهد بود. پس ضرورت دارد، به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری پرداخت و اداره را نیز به عنوان پاسخ‌گو، محور توجه قرار داد، به طوری که اداره، مکلف به تبیین مستند و مستدل تصمیمات خود و ارائه مبانی عقلایی و قانونی تصمیم مورد اعتراض باشد. متأسفانه، قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز با آن که عبارت «آیین دادرسی» را در عنوان خود به کار برده، نتوانسته است آیین دادرسی ویژه این نهاد را وارد نظام حقوقی ایران کند.

کلیدواژه‌ها: دلیل، اثبات، ثبوت، دادرسی، اداری.

sedmr313@gmail.com

*. گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی قشم، ایران.

** گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران. (نویسنده مسئول).

mostafa_seraji@yahoo.com

smr2015@yahoo.com

***. گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

مقدمه

دیوان عدالت اداری، نهادی تأسیسی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وجود آمد. این نهاد از نظر شکلی، الهام گرفته از نوع اروپای غربی است که تلفیق و ترکیبی از دادگاه‌های اداری فرانسوی (بخشی از دولت به عنوان قوه مجریه) و انگلیسی (بخشی از قوه قضائیه) است. از نظر ماهوی نیز منطبق بر فرهنگ اسلامی - ایرانی است یا با مبانی فقهی کاملاً سازگار و هم‌آهنگ است. در نظام اسلامی، تفکیک قوای سه‌گانه به طور کامل رعایت شده و دادگستری، مرجع عام رسیدگی به تظلمات و هر گونه شکایات بوده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی به طور خاص در اصل ۱۷۳، دیوان عدالت اداری را مرجع رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها زیر نظر رئیس قوه قضائیه معرفی کرده است. در نتیجه، هر گونه دعوای مردم علیه دولت با لحاظ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری باید در این دیوان مطرح و رسیدگی شود. قطعاً طرح این گونه دعوای در محاکم عمومی قابلیت استماع ندارد و البته طرح هر گونه دعوای ترافیعی نیز در دیوان قابلیت استماع ندارد و رد می‌شود.

آشنایی حقوق‌دانان با مبانی قانون دیوان عدالت اداری موجب سهولت تطبیق دعوای مطرح‌شده در دیوان با قواعد فقهی و ادله ظاهری می‌شود.^۱ دلیل، عامل اثبات در دادرسی و از جمله دادرسی اداری است. دلیل در دعوای حقوقی و کیفری اهمیت بسیاری دارد. به عبارتی، کارکرد دلیل منجر به کشف حقیقت و واقعیت می‌شود که می‌تواند اثر فردی و اجتماعی داشته باشد. نبود دلیل، منجر به صدور حکم قاضی به براءت می‌گردد. یکی از وجوه اختلاف میان حقوق‌دانان و فقهای امامیه این است که آیا تحصیل دلیل توسط قاضی ممنوع است یا خیر؟

برخی از حقوق‌دانان معتقدند که تحصیل دلیل توسط قاضی نباید صورت بپذیرد و باید به دلایل، مستندات و اظهارات طرفین بسنده کند و از آن به عنوان قاعده «منع تحصیل دلیل» یاد می‌کنند. برخی دیگر معتقدند که تحصیل دلیل در راستای کشف حقیقت توسط قاضی منعی ندارد.^۲ الزام قاضی به دلیل‌آوری و توجیه و مستندسازی رأی به نظام حقوقی حاکم، مهم‌ترین عاملی است که نقش اساسی استدلال در اندیشه قضایی را انکارناپذیر می‌سازد. استدلال قضایی، فرآیندی است که در آن، دادرسان هنگام رسیدگی به پرونده‌ها

۱. امینی، محمود، «مبانی فقهی قانون دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مرکز پیام نور تهران، ۱۳۸۹، ص ۱.

۲. سلیمی، محمد، «تحصیل دلیل در حقوق امامیه و حقوق فرانسه»، مجله مبانی فقهی حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۴، شماره ۱۵، ص ۱۰.

در دادگاه، با استفاده از داده‌ها و اطلاعات (آنچه می‌دانند و معلوم است)، به چیزی می‌رسند که نمی‌دانند و مجهول است. عبور درست قاضی از این فرآیند، موجب اتقان آرای صادر شده از یکسو و پذیرش و اجرای بهتر آرا از سوی دیگر می‌شود.^۱

با توجه به مقدمه‌ای که بیان شد، در پژوهش حاضر قصد داریم نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری را بررسی کنیم و به این سؤال پاسخ دهیم که با عنایت به ویژگی‌ها و اهداف دادرسی اداری، نظام اثبات دعوا در این نوع از دادرسی باید به چه ترتیبی باشد؟ به عبارت دیگر، شیوه پذیرش ادله اثبات دعوا، بار اثبات دعوا و معیار دلیل قابل قبول در دادرسی اداری باید چگونه باشد تا حقوق و آزادی‌های شهروندان تأمین گردد و از تعدیات اداره جلوگیری شود؟

برای پاسخ به این سؤال‌ها، ابتدا به تبیین اهمیت نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری می‌پردازیم. سپس شیوه پذیرش دلیل و بار اثبات دعوا را بررسی می‌کنیم. در پایان نیز نقش دادرسی اداری و میزان مشارکت وی را با عنایت به اهداف و مقتضیات خاص دادرسی اداری ارزیابی خواهیم کرد. در همه مباحث قصد داریم الگویی را برای نظام اثبات دعوا پیشنهاد دهیم که اهداف دادرسی اداری و احقاق حقوق شهروندان در آن به بهترین صورت تأمین گردد و از تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان توسط اداره و مقامات اداری جلوگیری شود.

گفتار اول. موقعیت انواع دلیل در دادرسی اداری

در مرحله ثبوت،^۲ واقع را آن گونه که هست، در نظر می‌گیریم. هدف در مرحله اثبات، راه یافتن به واقع است تا مخاطب را به وجود مطلوب، قانع سازیم. پس در این مرحله، ابزارهای رسیدن به واقع اهمیت می‌یابد که هم‌چون مشعل‌هایی، رهنمون حرکت عقل به سوی واقع باشد.^۳ به تعبیر دیگر، اثبات هر امری در مراجع قضایی به مفهوم نمایاندن آن به کمک دلیل است. بنابراین، در حقوق، حقی که ادعا شود، اما اثبات نگردد، مانند حقی است که در واقع وجود ندارد. به بیان روشن‌تر، دلیل، حق را زنده می‌کند.^۴ همان طور که در ماده ۱۹۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی پیش‌بینی شده است، دلیل، نقشی راهبردی و مهم در اثبات دعوا یا دفاع از ادعا برای کشف واقع دارد. اصحاب دعوا برای پیروزی در دعوا، ناگزیر از توسل به دلیل هستند و نقش مهم ادله

۱. دیلمی، احمد و زهرا بیدار، «کارکرد استدلال قضایی در دادرسی اداری»، مجله مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۴۰۰، دوره پنجاه و یکم، شماره ۴، ص ۱۶۹۵.

۲. کاتوزیان، ناصر، اثبات و دلیل اثبات (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۳.

۳. همان، صص ۱۳-۲۰.

۴. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته: جلد ۳)، تهران: دراک، چاپ نهم، ۱۳۸۶، ص ۸۳.

در محکومیت و پیروزی اشخاص قابل انکار و تردید نیست. دلیل، مجموعه قواعد قابل اجرا برای کشف جرم است.^۱ در مفهوم عام، دلیل عبارت است از استناد به وسیله‌ای برای اثبات واقعیت یک امری^۲ و در مفهوم خاص، دلیل عبارت است از شیوه‌های به کار رفته برای اثبات واقعیت یک امری.^۳ بر این اساس، ادله هم شامل ادله خاص، مانند اقرار، سند، گواهی و قسم می‌شود و هم شامل ادله عام یعنی اوضاع و احوال خاص و وسایلی که برای اثبات ادعا به کار می‌روند، مثل آماره (تحقیق محلی، معاینه محل و کارشناسی).

ایراد این تعریف آن است که دلیل الزاماً عامل اثبات مورد ادعا نیست؛ زیرا چه بسا دلایلی داریم که به اثبات ادعای مدعا نمی‌انجامد. برای مثال، اگر شهودی که از طرف مدعی برای اثبات دعوا شهادت داده‌اند، توسط دو شاهد عادل جرح شوند، دو شاهد را می‌توان اسماً بینه به حساب آورد، ولی موجب اثبات ادعایی نمی‌شود.^۴ حال، کاربرد دلیل از این جهت است که ثابت شود حادثه‌ای واقعاً وجود داشته است.

در علم حقوق، دلیل، ویژگی قضایی دارد؛ زیرا ارزش و اعتبار آن به تصمیم مقام قضایی بستگی دارد. دلیل زمانی محقق می‌شود که قاضی به وجود امری که باید ثابت گردد، متقاعد شود. با این حال، کاربرد دلیل، تنها در اثبات یا دفاع از دعوا نیست.^۵ گاهی اعمال حق در روابط اجتماعی به اثبات آن و ارائه دلیل نیاز دارد، بدون این که نیازی به وجود دعوا در دادگاه باشد.^۶ مورد دوم، ایجاد علم و یقین در قاضی است؛ یعنی هدف کسی که می‌خواهد امری را ثابت کند، مؤید این مطلب است که علم حقوق با آزاد گذاردن قاضی در اعتبار بخشیدن به ارکان دلیل مطرح‌شده در مقابل وی، اعتماد و اطمینان زیادی برای قاضی قائل است. این نظام که به نظام دلایل معنوی یا ایمان قاضی موسوم است، در مقابل نظام دلایل قانونی قرار دارد. با پذیرش اصل برائت، نظام ادله معنوی یا اقناع وجدانی قاضی که برخی از آن با تعبیر «تأثیر ادله بر قوه عاقله»^۷ یاد کرده‌اند، به تدریج، جای‌گزین نظام ادله قانونی گردید. در این نظام، یقین درونی قاضی، ملاک قضاوت است و قاضی در کمال آزادی، ادله را ارزیابی می‌کند و در پذیرش یا رد آن‌ها مختار است. او محدود به ادله پیش‌ساخته قانون‌گذار

1-Pradel, J., Droit pénal comparé, 2ème éd., paris, Dalloz, 2000, p. 429.

۲. گلدوزیان، ایرج، **ادله اثبات دعوا**، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۲، ص ۱۶.

۳. همان.

۴. اسدی، خالقداد، «**ادله اثبات دعوا (در فقه و حقوق)**»، فقه و قضا، بهار و تابستان ۱۳۹۸، دوره یازدهم،

شماره ۱، شماره پیاپی ۱۴، ص ۵.

۵. گلدوزیان، پیشین، ص ۱۷.

۶. کاتوزیان، ناصر، **قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ سی و نهم، ۱۳۹۲، ص ۷۶۹.

7-Pradel, op.cit., p. 534.

نیست و با استفاده از تمام وسایل و امکانات کشف حقیقت و با توجه به اعتقاد باطنی خود، رسیدگی و رأی را صادر می‌کند.^۱

در نظام دلایل قانونی، قانون، قواعد ثابتی را معین می‌کند و به قاضی نشان می‌دهد که حکم جزایی را بر اساس کدام سنخ از دلایل استوار سازد و بر دلایلی که مستند حکم است، چه شرایطی را بار کند.^۲ در نظام ادله قانونی که می‌توان آن را «اقتناع وجدانی قانون‌گذار» نامید، قانون‌گذار، دلیل یا ادله قابل قبول و ارزش اثباتی هر یک یا مجموعه‌ای از آن‌ها را پیشاپیش تعیین و دادرس را در صورت ارائه دلیل یا ادله مورد نیاز و صرف نظر از اعتقاد درونی او، موظف به صدور حکم محکومیت می‌کند. در صورت ارائه نشدن دلایل مورد نظر قانون‌گذار نیز قاضی، مکلف به تبرئه متهم است و حق ندارد به دلیل دیگر استناد کند.^۳ در واقع، قانون‌گذار در این نظام از ادله، قواعد ثابتی را تعیین کرده است و به دادرس نشان می‌دهد که حکم کیفری خود را بر اساس کدام سنخ از ادله استوار سازد و بر ادله‌ای که مبنای حکم قرار می‌گیرد، چه شرایطی را بار کند. این قواعد، دادرس را ملزم به رعایت دقیق ضوابط می‌کند و هنگامی که علم و یقین حاصل در وجدان وی کاملاً منطبق بر قالب و فرمول‌های قانونی نباشد، حق اصدار حکم محکومیت را ندارد. پس قانون‌گذار از قبل و بر اساس یک برنامه کلی، ارزش اثباتی ادله مختلف را مشخص کرده است. در این فرآیند، قاضی فقط باید کوشش کند به دیگر مقررات مربوط به دلایل آگاهی یابد. بنابراین، مأموریت عمده وی، کمک به تحصیل دلایل، بررسی و بازبینی آن‌ها و فراهم‌سازی شرایط قانونی لازم برای صدور حکم است.^۴

مسئله مهمی که در دادرسی اداری مطرح می‌شود، این است که کدام نظام اثبات با دادرسی اداری سازگارتر است و در تحقق اهداف این نوع از دادرسی، اثرگذارتر؟ بدیهی است که اقتباس نظام اثبات نامتناسب در دادرسی اداری موجب تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان خواهد شد. هر یک از این دو نظام، مزایا و معایبی دارد و نمی‌توان به طور مطلق، یکی را بر دیگری برتری داد. نظام قانونی به نظم و سرعت دادرسی کمک می‌کند. شیوه اقتناعی نیز تحقق بخش عدالت است، ولی به دلیل گسترش آزادی دادرس، خطر انحراف قاضی و سوء استفاده وی را افزایش می‌دهد. در شیوه قانونی، بیش‌تر بر فصل خصومت تأکید می‌شود. از این رو، گاهی دلیل، اعتبار

۱. تدین، عباس، «ارزش‌یابی ادله کیفری در نظام دادرسی ایران و فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی،

تابستان ۱۳۸۹، دوره چهاردهم، شماره ۲، صص ۶۱-۶۳.

۲. گلدوزیان، پیشین، ص ۱۷.

۳. آشوری، محمد، آیین دادرسی کیفری (جلد ۲)، تهران: سمت، ۱۳۸۳، ص ۲۳۳.

۴. ترخانی، شهریار، «اصول حاکم بر تحصیل و ارائه ادله کیفری در حقوق ایران و فرانسه»، پایان‌نامه

کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۱، ص ۹۷.

نوعی پیدا می‌کند و صرف نظر از اثر اقناع‌کننده آن، بر دادرس تحمیل می‌شود.^۱ لزوم تسریع در رسیدگی اداری، ضرورت استفاده از آیین دادرسی خاصی را توجیه می‌کند؛ به طوری که مقررات پیچیده، طولانی و مزاحم، مانع رسیدگی عادلانه نشود و فارغ از تشریفات غیر ضروری و دست و پا گیر بتوان به احقاق حقوق شهروندان در دادرسی اداری پرداخت.^۲

گفتار دوم. دادرسی اداری و تضمین حق دادخواهی شهروندان در دیوان عدالت اداری

بدیهی است برای تحقق عدالت در جامعه، قانون‌مند بودن رابطه حکومت و مردم ضروری است. دادرسی اداری، یکی از راه‌های تضمین قانون‌مندی این رابطه، اعطای حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی به شهروندان است. پیش از انقلاب اسلامی، با وجود تصویب برخی قوانین در این زمینه، عزم جدی برای تحقق این موضوع به وجود نیامد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تأسیس دیوان عدالت اداری و دیگر مراجع اداری، به این امر اهتمام جدی صورت گرفت.

با وجود تشابه‌ها و واحد بودن آیین دادرسی اداری با آیین دادرسی مدنی و کیفری، در برخی از موارد، تفاوت‌های گوناگونی بین این دو روش وجود دارد، به گونه‌ای که تفاوت‌ها موجب می‌شود تا نتوانیم آیین دادرسی اداری را به آیین‌های دادرسی یادشده فرو بکاهیم. هم‌چنین مصداق انحصاری مراجع اداری در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری است که مرجع عموم شکایات و تظلمات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا مقررات دولتی است. دادرسی اداری در نظام رایج حقوقی ایران، از یک طرف، مستلزم آشنایی قضات این گونه مراجع با اصول حقوق عمومی و حقوق اداری و از طرف دیگر، مستلزم آشنایی آن‌ها با امور فنی و تخصصی دستگاه‌های طرف شکایت است. فرض عملی این است که قضات این گونه مراجع در حال حاضر از طریق مشاوران و کارشناسان مربوط، ضعف‌های اطلاعاتی خویش را برطرف می‌کنند.^۳

الف) رویکرد حمایت از شهروندان در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

گاهی تصمیمات و اعلامات جدید مقامات اداری با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین ایشان متفاوت است. در چنین وضعیتی، به منظور رعایت انصاف و حفظ و ثبات اعتماد عمومی به اداره و با عنایت به این‌که انصاف با حاکمیت قانون و الزامات

۱. کاتوزیان، اثبات و دلیل اثبات، صص ۲۵-۲۷.

۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲، صص ۴۶۷-۴۶۸.

۳. حقیری، معصومه، «ماهیت حق دادخواهی و اصل انصاف در آرای دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد دماوند، ۱۳۹۷، صص ۳ و ۴.

ناشی از حفظ امنیت و ثبات حقوقی، پیوندی درونی دارد، حمایت حقوقی از این انتظارات در حقوق اداری، ضروری به نظر رسیده است^۱ تا قضات اداری به آن‌ها به عنوان یکی از ابزارهای کنترل قضایی اعمال دولت و حمایت از حقوق شهروندان استناد کنند.^۲

این رویکرد دادگاه‌های اداری و دیوان، بینشی لیبرالی دارد، به این صورت که با ابزارهای قانونی باید از زیاده‌خواهی دولت جلوگیری کنیم؛ یعنی در تلاشند که دولت را کوچک‌تر و مهار و کنترل کنند؛ زیرا قدرتمند شدن دولت و نظارت نداشتن بر اعمالش باعث نقض آزادی و حقوق شهروندی است. در مواردی که متن قانونی نارسا باشد، در حقوق عمومی و اداری ایران، اصولی در مورد شهروندان وجود دارد که قضات و دادرسان دیوان باید نگاهشان، بیش‌تر به این اصول باشد تا حقوق شهروندی در سازمان‌های اداری حفظ و رعایت شود. در دیوان، این رویکرد را بیش‌تر مشاهده می‌کنیم که سمت و سوی آن، تضمین حقوق شهروندی است. دیوان به طور مطلق، رویکرد شهروندمحور ندارد، بلکه رویکرد دولت‌محور هم دارد.^۳

بررسی آرای صادرشده از دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد این مرجع، بیش‌تر رویکرد شهروندمحور دارد تا دولت‌محور و در این راستا نقاط قوت بسیار زیادی دارد. البته به دلیل چالش‌های قانونی و رویه‌ای فراروی خود، هنوز تا رسیدن به نقطه مطلوب برای ایفای این نقش فاصله زیادی دارد. بنابراین، با توجه به اصل حاکمیت قانون، مراجع اداری مکلفند در چارچوب قوانین و مقررات تصمیم بگیرند. در قوانین و مقررات برای تصمیم‌گیری مراجع اداری، بایسته‌هایی در نظر گرفته شده است که رعایت نکردن آن‌ها موجب نقض این تصمیمات خواهد شد.

در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری، مرجع قضایی نظارت بر رعایت این بایسته‌ها توسط مراجع اداری است و نظارت قضایی بر تصمیمات اداری شخصی، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. شعب دیوان عدالت اداری در راستای انجام این وظیفه، در آرای خود، بایسته‌هایی را که مرجع اداری، ملزم به رعایت آن در تصمیمات خود است، از جمله قانونی بودن، برابری و عدم تبعیض، مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری در نظر می‌گیرند و تصمیمات اداری که این بایسته‌ها را رعایت نکرده‌اند، نقض می‌کنند؛ چون موجب نقض حقوق شهروندی خواهند شد.^۴

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۲۱۵-۱۳۶۹/۰۹/۲۰- اشعار

۱. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأمل بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه راهبرد، زمستان ۱۳۹۰، سال بیستم، شماره ۶۱، ص ۱۵۴.

۲. ویژه، محمدرضا و سید محمدشرف حجتی، «تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶، ص ۲۶۸.

۳. آصفی، سید حسن و سید احمد حبیب‌نژاد، «حقوق شهروندی و دیوان عدالت اداری»، پنجمین کنفرانس بین‌المللی رویکردهای پژوهشی در علوم انسانی و مدیریت، آذر ۱۳۹۶.

۴. یزدانی، رسول و منوچهر توسلی، «نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی»، مجله تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۳۸، ص ۵۷.

می‌دارد: «صرف‌نظر از این‌که «بر اساس آیین دادرسی و رویه محاکم قضایی ایران، دعوای هر شخص ثالث و متضرر از احکام مسموع بوده و با احراز ذی‌نفع بودن وی، سمت او در طرح دعوا مسموع است»؛ هم‌چنین صرف‌نظر از این‌که «مستنبط از اصول قانون اساسی، هر زیان‌دیده و متضرر، حق تظلم و طرح دعوا و شکایت دارد؛ با عنایت به تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری که ذی‌نفع را مجاز در شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ دانسته، مستأجر، مصداق بارز قائم مقام مالک در استیفای منافع و حتی مالک منافع در مدت اجاره می‌باشد». بنابراین، وی، صلاحیت شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ را داراست. این رأی به گونه‌ای به حق دادخواهی افراد اشاره دارد و مستأجر را دارای این حق می‌داند که بتواند در کمیسیون ماده ۱۰۰ به عنوان یکی از مراجع اداری شکایت کند.

قضات دیوان بر اساس دادنامه ۵۲ - ۱۳۷۰/۰۵/۰۸، دستورالعمل سازمان تأمین اجتماعی را مبنی بر تنظیم الزامی صلح‌نامه رسمی با قید «سلب حق هر گونه آغاز سخن یا ادعایی در آتیه» و «فقد اعتبار قانونی هر ادعا» در خصوص کارمندان سازمان که با ۲۰ سال سنوات خدمتی، تقاضای بازنشستگی کرده‌اند، با استدلال «مخالفت این قیود با قانون» ابطال کرده است. در این دادنامه به حق دادخواهی و منع محدودیت آن اشاره نشده، اما دلیل اصلی ابطال این دستورالعمل، محدودیت و نقض حق دادخواهی افراد بوده است.

ب) لزوم مشروعیت تحصیل دلیل

در دادرسی اداری، شیوه تحصیل و به‌کارگیری دلیل باید مشروع باشد. در این مورد، در برخی از مقررات مراجع شبه قضایی به این امر تصریح شده است. برای مثال، در قانون گزینش (۱۳۷۷/۰۲/۲۶) بر لزوم مشروعیت تحصیل دلیل تأکید گردیده است. خوش‌بختانه دیوان عدالت اداری، رویه‌ای غنی در این زمینه دارد که به نمونه‌ای از آرای صادرشده اشاره می‌شود. در دادنامه شماره ۱۰۰۶۸۸/۰۹۰۰۹۹۷۰۹۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۲۹، شعبه یک دیوان عدالت اداری در بی‌اعتباری شیوه تحصیل دلیل چنین استدلال کرده است: «رد صلاحیت دانشجو برای تحصیل در مقطع دکترا به استناد محتویات فایل ضبط‌شده در منزل شخصی توسط همسر، به دلیل وجود احتمال غرض‌ورزی ناشی از اختلافات خانوادگی، حجیت قانونی جهت ایجاد اتقان قضایی نداشته و فاقد وجاهت قانونی است».

شعبه اول دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۲۴۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴، در شکایت از رأی هیئت مرکزی گزینش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی استدلال کرد: «... اولاً تحقیقات انجام‌شده بعضاً با هم در تعارض می‌باشند که حسب قاعده فقهی «اذا تعارضاً تساقطاً» قابل استناد نمی‌باشد. ثانیاً دو فقره استشهادیه که تعداد زیادی از پرسنل

بیمارستان، فرد رد صلاحیت شده را از لحاظ اخلاقی مورد تأیید قرار داده‌اند، ضمیمه پرونده گزینشی مشاراً الیه می‌باشد. لذا نظر به این که حسب ماده ۱۵ قانون گزینش، افراد بر مبنای اقرار و بینه به شرط عدم تعارض با شیاع مفید اطمینان یا فراین و امارات موجب اطمینان که حداقل با انجام تحقیق از منابع موثق و طبق موازین شرعی احراز می‌گردد، می‌باشد که در ما نحن فیه به دلایل پیش گفته (تعارض و عدم شیاع مفید اطمینان)، نه تنها بینه قاطع و شیاع مفید اطمینان که موجب حصول قطع و یقین و اقناع قضایی مبنی بر عدم صلاحیت مشاراً الیه به دلایل مذکور در تصمیم معترض‌عنه وجود نداشته، بلکه دلایل مذکور بعضاً با هم در تعارض نیز می‌باشند که موجب تردید در تصمیم‌گیری می‌باشد. بنابراین، تصمیم معترض‌عنه به لحاظ نقایض فوق‌الذکر و رعایت رأفت اسلامی و عدم تحقیقات کامل و جامع طبق موازین شرعی و قانونی نقض می‌گردد...».

دیوان عدالت اداری در این آراء، تقویت سلامت دستگاه قضایی را به عنوان مبنایی برای بی‌اعتباری تحصیل دلیل نظر داشته است؛ زیرا همان طور که استدلال شده، حفظ سلامت دستگاه قضایی اقتضا دارد که دادگاه نشان دهد سلامت دادرسی منجر به صدور حکم و تشریفات قانونی در فرآیند رسیدگی رعایت شده است.^۱

ج) تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری

در دادرسی اداری، اصل لزوم بیان دلایل تصمیم^۲ و مستند و مستدل بودن تصمیم‌گیری‌ها نقش مهمی دارد. الزام اداره به توجیه مبنایی و دلایل تصمیم‌گیری خود به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری منجر می‌شود. لزوم بیان دلایل تصمیم، مدیران را از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه، غیر قانونی و بدون دلیل باز می‌دارد و موجب ارتقای کیفی تصمیم‌ها می‌گردد.^۳ در حقیقت، پاسخ‌گویی اداره، ابزاری برای کنترل مأموران در چارچوب قانون، تصحیح سوء مدیریت، تحقق اصول حاکمیت قانون، کارآیی و اثربخشی و شفافیت است.^۴ همچنین به شهروندان آگاهی می‌دهد که مقام اداری، موضوع را چگونه و از چه زاویه‌ای بررسی و تحلیل کرده است تا به این وسیله بتوانند از حقوق و منافع خود دفاع کنند.^۵

۱. قمری، اسماعیل، مسعود قاسمی و اکبر وروایی، «تحلیلی بر اعمال قاعده مشروعیت تحصیل دلیل در دادرسی اداری»، مجله حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۱۷۸ و ۱۷۹.

2-The principle of the duty to give reasons.

۳. زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۳، شماره ۴۰، صص ۳۸ و ۳۹.

۴. زارعی، محمدحسین، «فرآیند مردمی شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، بهار و تابستان ۱۳۸۰، سال سوم، شماره ۹، صص ۱۲۹-۱۳۶.

5-Groves, Matthew and Lee, H.P, Australian Administrative Law Fundamentals, Principles and Doctorines, Cambridge University Press, 2007, pp. 178-182

پاسخ‌گویی اداره در دادرسی اداری، امکان اثبات نقض اصول حاکمیت قانون را برای شهروندان تسهیل می‌سازد، به طوری که شهروند با آگاهی از مبانی و دلایل تصمیم می‌تواند غیر قانونی بودن جهات تصمیم و خروج اداره از حدود صلاحیت را ثابت کند. بدیهی است ناآگاهی شهروندان از مبانی و دلایل تصمیم به مثابه احقاق حقوق خود در فضایی مبهم و تاریک است که امکان موفقیت آن‌ها را در دادرسی اداری به حداقل می‌رساند. در ایالات متحده امریکا، بسیاری از قوانین به طور ضمنی، نهادها را ملزم کرده‌اند که بار حمایت از سیاست‌های خود را در دادرسی اداری بر عهده داشته باشند. به این ترتیب، نهادهای اداری مکلفند مبانی علمی، قانونی و حقایق مربوط به اقدامات خود را در دادرسی اداری توجیه کنند. بنابراین، اگر نهاد نتواند تصمیم خود را با اتکا به دلایل قابل قبول و استدلال منطقی توجیه کند، تصمیم نهاد در بازنگری قضایی، خودسرانه و غیر قانونی اعلام و ابطال می‌شود.^۱

د) تضمین دسترسی شهروند به اسناد و مدارک

اصل حمایت از حقوق مکتسب و اصول در حقوق اداری در کنار اصول مرتبطی هم‌چون اصل قانونی بودن، اصل دولت قانون‌مدار، اصل حقوق بنیادین تضمین شده در قانون اساسی،^۲ اصل انتظارات مشروع و اصل عطف بامسبق نشدن قابل تحلیل و بررسی است. در واقع، مردم بر اساس قوانین و تصمیمات موجود، روابط و رفتارهایشان را تنظیم می‌کنند. این که مقام اداری بخواهد بر اساس قوانین و تصمیمات آتی، رفتار و اقدامات گذشته افراد را باطل و مسئولیت جدیدی بر آن‌ها تحمیل کند، با همان فلسفه قبح عقاب بلا بیان، غیر اخلاقی و ناعادلانه است.^۳ امروزه اصل احترام به حقوق مکتسب، یکی از مبانی اصل امنیت حقوقی است. از نظر برخی نویسندگان حقوق عمومی، مبنای اصل احترام به حقوق مکتسب، دو اصل اعمال حقوق و آزادی‌های بنیادین و حمایت از حقوق ناشی از قراردادهاست.^۴ در همین زمینه، نظام حقوقی فرانسه، رویه شورای قانون اساسی در تضمین رعایت حقوق مکتسب و آزادی قراردادی را به خودی خود دارای ارزش قانون اساسی ندانست، ولی وجود آن را برای تضمین اصول دیگر که دارای ارزش قانون اساسی هستند، ضروری تلقی کرد.^۵

1-Pierce, Jr., Richard J. and Shapiro, Sidney A. and Verkuil, Paul R., Administrative law and process, Fourth Edition, Foundation press, New York, 2004, pp. 392-395

۲. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۱۵۴.

۳. فلاح‌زاده، محمدعلی، «عدالت رویه‌ای در تصمیمات اداری با مطالعه موردی نظام حقوقی ایران»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰، ص ۲۳۹.

۴. ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، ۱۳۹۰، ص ۳۳۶.

۵. همان، ص ۳۳۸.

هـ) رعایت اصل برائت در دادرسی اداری

در قانون دیوان عدالت اداری، اشاره به حاکمیت قانون و بسیاری از اصول به صورت ضمنی و صریح نیست. اصل برائت، یکی از اصول قانون اساسی است. اعمال این اصل در حوزه عمومی و به ویژه حقوق اداری، اندکی متفاوت و قابل تأمل است. پیش‌فرض برائت، یکی از اصول و قواعد بنیادین محاکمات کیفری است که از حقوق شهروندان در برابر قدرت‌طلبی نهادهای عمومی حمایت می‌کند.^۱ امروزه رعایت اصل برائت، منحصر به دادرسی کیفری نیست. صرف نظر از کیفری یا شبه کیفری، اداری، انضباطی یا انتظامی پنداشتن رسیدگی و مجازات و قضایی یا غیر قضایی بودن مقام و مرجع تعقیب‌کننده، هر گاه شخصی در معرض تعقیب، اتهام و محکومیت قرار گیرد، هیچ یک از مراجع قضایی و غیر قضایی مداخله‌کننده (مستقیم و غیر مستقیم) در دعوا و هم‌چنین رسانه‌ها حق نقض اصل بی‌گناهی شخص مظنون و مورد تعقیب را قبل از اعلام مجرم یا متخلف بودن به وسیله مرجع صلاحیت‌دار ندارند که اصولاً پس از پیمودن مراحل قانونی صورت می‌پذیرد.

در برخی موارد، آثار مالی محرومیت، ممنوعیت و هم‌چنین آثار غیر مستقیم یک مجازات اداری یا انضباطی می‌تواند دارای اهمیت بیش‌تری نسبت به برخی مجازات‌های کیفری برای شخص در معرض این مجازات‌ها باشد. بر همین اساس، رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر، در چارچوب تضمینات دادرسی منصفانه و با در نظر گرفتن برخی معیارها، در خصوص رعایت اصل برائت در ماده ۲-۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، قلمرو حوزه کیفری را فراتر از حوزه دادرسی کیفری در مفهوم کلاسیک آن در نظر گرفته است. در حقوق فرانسه، با استناد به برخی مقررات داخلی و هم‌چنین ماده ۲-۶ کنوانسیون، رعایت این اصل به رسیدگی‌های شبه کیفری گسترش یافته است. با عنایت به ماهیت رسیدگی‌های اداری، تشکیلات و سازمان اداری نیروی انسانی و هم‌چنین آیین تصمیم‌گیری اداری که ناشی از اقتضات عملی و فنی یا لزوم سرعت و تأثیر این اقدامات (شبه قضایی یا شبه کیفری) اداره است، گسترش اعمال این اصل (به عنوان یکی از تضمینات آیین دادرسی کیفری) به رسیدگی‌های شبه کیفری به وسیله مراجع اداری، نه مطلق است و نه عام. انتزاعی بودن رعایت آن نیز اعمال مؤثر این اصل را حتی در دادرسی‌های کیفری تضعیف می‌کند.^۲

بعضی صاحب‌نظران، اصل برائت را در دادرسی اداری قابل اعمال دانسته‌اند،^۳ اما حقوق

۱. جوان‌مرد، بهروز، *آیین دادرسی کیفری (جلد ۱)*، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۴، ص ۳۷.

۲. یآوری، اسدالله، «رعایت اصل برائت در رسیدگی شبه قضایی در حقوق فرانسه در پرتو کنوانسیون

اروپایی حقوق بشر»، مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴۹، ص ۳۲۱.

۳. همان.

اداری، درون‌مایه‌ای متمایز و متفاوت با بعضی اصول حقوقی دارد. مثلاً نمی‌توان برای مقام اداری، قائل به اصل تسلیط^۱ شد تا هر اختیاری را اعمال کند. اگر چنین نگاهی در دادرسی حاکم باشد یا قضاتی که از دادگاه‌های حقوقی به دیوان می‌آیند، با این اندیشه به پرونده‌ها رسیدگی کنند، آثار آن بسیار مخرب خواهد بود. به نظر می‌رسد که انتقال مفاهیم از اصول حقوق مدنی به حقوق اداری منطقی نیست.^۲

گفتار سوم. دلایل و مبانی تصمیمات اداری

الف) الزام اداره به ارائه دلایل و مبانی تصمیم اداری

الزام مقام قضایی به دلیل‌مندی تصمیم مقام قضایی از یک طرف و توسل نجستن به شیوه‌های نامشروع برای موجه‌سازی تصمیم قضایی، دو روی یک سکه هستند. نمی‌توان به بهانه دلیل‌مندی تصمیم قضایی به شیوه‌های غیر قانونی و نامشروع برای کسب دلیل متوسل شد. در دادرسی‌های کیفری هم دلیل‌آوری و موجه‌سازی تصمیم موضوعیت دارد و هم شیوه‌های کسب آن دلیل.

در پرونده کلاسه ۹۶۰۹۹۸۲۱۲۵۶۰۰۴۹۲ شعبه ۱۰۹۱ دادگاه کیفری ۲ مجتمع قضایی ارشاد تهران، دادسرای عمومی و انقلاب تهران، متهم را تحت تعقیب قرار داده است. عمده دلیل مقامات دادسرا، تست الکل به عمل آمده از متهم بوده و اعلام شده که این تست، وجود حدود ۳۰ درصد الکل را در بدن متهم نشان داده است. همین گواهی، دلالت بر مجرم بودن وی گردیده و پرونده برای رسیدگی به دادگاه فرستاده شده است. دادگاه با توجه به انکار متهم و این‌که نتیجه دستگاه الکل‌سنجی نسبی است و احتمال خطا در آن وجود دارد و با توجه به وجود شبهه و قاعده درء و حاکمیت اصل برائت، در دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۲۱۲۷۰۰۱۳۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۲، او را از اتهام انتسابی تبرئه کرده است.

این نمونه رأی دلالت بر آن دارد که دادگاه باید تنها در چارچوب قوانین و ادله قانونی تصمیم بگیرد. در واقع، در دادرسی‌های کیفری که هدف آن، کشف حقیقت است، توسل به هر وسیله‌ای ولو ناموجه توجیه نمی‌شود. بنابراین، نمی‌توان برای کشف حقیقت، متهم را مجبور به اقرار کرد، ولو این‌که آن اقرار، کاشف از حقیقت باشد و مبنای صدور تصمیم قضایی قلمداد گردد. همانا سلب اعتماد عمومی و امنیت قضایی عمومی از نتایج التزام نداشتن به دلیل‌مندی تصمیم مقام قضایی خواهد شد.^۳

۱. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه (جلد ۱)، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۹۲، ص ۲۲۸.
۲. پتفت، آرین، احمد مرکز مالمیری و محمدرضا ویژه، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری (امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی)، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۷، ص ۱۱۱.
۳. سبزواری‌نژاد، مهدی و حجت سبزواری‌نژاد، «فلسفه دلیل‌مندی تصمیم قضایی»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۹۲، صص ۱۷۴ و ۱۷۵.

خواهان در ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ علیه شرکت ملی گاز ایران با موضوع خواسته تصدیق ورود خسارت زمین زراعی و اعلام استحقاق بهای اراضی خویش در شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری، اقامه دعوا می‌کند. همان طور که ماده ۱۳ قانون د.ع.ا ۱۳۸۵ گفته، تصدیق ورود خسارت بر عهده دیوان عدالت اداری است. با این حال، آن‌چه از رأی دیوان در این مورد مشهود است، این است که وضعیت مالکیت خواهان پیش از تصدیق در دیوان عدالت اداری بررسی می‌شود؛ زیرا گام بعدی در صورت بررسی ادعای خواهان، تصدیق ورود خسارت است. آن‌چه در این قضیه اهمیت دارد، این است که دیوان در تصدیق، به دلایل اثبات دعوا اشاره دارد. برای نمونه، در مثالی که مطرح کردیم، اقرار و سند در رأی دیوان بررسی شده است. دیوان عدالت اداری نیز جهت تصدیق در دعوای مطرح‌شده، به این دلیل که از جانب خواهان، سندی مبنی بر مالکیت وی بر زمین ارائه نشده، قرار رد صادر کرده است. در نهایت، دیوان بنا بر نبود طرحی که باید پشتوانه ادعای طرح‌شده باشد و چنین طرحی نیز وجود نداشته است (؛ زیرا صرف ادعای تملک در آن وجود داشته است)، شکایت شاکی را از شمول مقررات ماده ۱۳ که خواهان به آن استناد کرده، ندانسته و قرار رد شکایت را به صورت قطعی صادر کرده است. هرچند این رأی از جهات مختلفی می‌تواند نقد شود، اما آن‌چه به موضوع پژوهش حاضر ارتباط دارد، بحث فرآیند دادرسی دعوای خسارت است که جهت تصدیق، دیوان به طور صریح، دلایل اثبات ادعای ورود خسارت را بررسی می‌کند.^۱

ب) مستند و مستدل بودن رأی

بیش از ده‌ها فقره از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای دو وظیفه هیئت، مستنداً به ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مبنی بر رسیدگی به شکایات از مصوبات، نظامات، مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی صادر و منجر به ابطال یا عدم ابطال آن‌ها شده (بند ۱ ماده ۱۲) و رأی وحدت رویه نیز در رفع تعارض آرای شعب دیوان (بند ۲ ماده ۱۲) صادر گردیده است. صدور رأی مستدل که موجب نظم حقوقی و اعتبار مرجع قضایی است، از جنبه‌های مختلف اهمیت دارد و قوانین ایران به ویژه در قانون اساسی بر این امر مهم تأکید کرده‌اند.

استدلال‌گریزی، نوعی نظم‌گریزی و روی‌گردانی از پاسخ‌گو بودن است. اگر قرار باشد هر کسی به هر دلیلی که تنها می‌تواند برای خودش قابل قبول باشد، رأی صادر کند، سبب بی‌نظمی اجتماعی می‌شود. مستند و مستدل بودن رأی به این معناست که بدانیم چه می‌گوییم و چرا می‌گوییم و برای هر جمله و کلام ابرازشده خود، دلیلی قانع‌کننده در

۱. شکوری، پریسا، «مقایسه آیین دادرسی دعوای خسارت در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های حقوقی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۵، ص ۹۵.

قالب علم، تجربه و مشاهدات عینی پرونده داشته باشیم. این گونه استدلال در رأی، نه تنها ذهن و درون طرفین دعوا را آزرده نمی‌سازد، بلکه اعتمادشان به شخصیت گوینده و نه کلام او جلب می‌شود. آرامش ایجادشده در سایه این اعتماد باعث می‌شود طرفین دعوا به حس نزدیکی دست یابند و خود را در آرامشی خوشایند و دل‌خواه ببینند. در سایه همین استدلال حقوقی، اقناع طرفین دعوا به شکلی ساده و مناسب تجلی می‌یابد.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های استدلال قضایی عبارت است از تلاش برای حفظ ثبات در قواعد و قضاوت‌های حقوقی. پس این تلاش باید به این سمت هدایت شود که حقوق برای همه تابعان آن باید یکسان اعمال گردد و دعاوی مشابه را باید به شیوه‌ای یکسان حل و فصل کرد. ترکیب دلایل برای رسیدن به استدلال قضایی باید از مسیر صحیح استنتاج منطقی بگذرد. به عبارت دیگر، عنوان قضیه منطقی باید بر دعوای اقامه‌شده منطبق باشد؛ صغرا و کبرای آن مشخص شود و استنتاج منطقی به عمل آید. استنتاج صحیح منطقی نیز زمانی صورت می‌گیرد که مقدمات یقینی باشد. رأی دادگاه باید نمادی از استدلال‌های متقن باشد که هم وجدان طرفین دعوا و هم وجدان جامعه را قانع سازد.

اگر قاضی در یک قضیه، واقعیت امر را می‌داند، اما دلیل قانونی ملموس یا عینی برای آن نداشت، باید آن قضیه را رده‌ده بداند؛ زیرا استدلال به دلیل متکی است. ویژگی استدلال قضایی، علاقه به سنجش ادعاهای متقابل است. بنابراین، توجه به مباحث، مذاکرات، ادعاها و دفاعیات، خواه در قالب تحقیقات مقدماتی دادرسی باشد و خواه در بحث‌های دادگاهی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ثبات نظم حقوقی و به تبع آن، نظم اجتماعی در گرو آرای مستدل است؛ زیرا در هر دعوای حقوقی، یک بازنده و یک پیروز وجود دارد. اگر دعوا مستدل باشد، می‌توانیم مطمئن باشیم که طرف بازنده نیز به اجرای رأی تمکین می‌کند؛ یعنی استدلال قضایی قطعاً روابط اجتماعی را به شیوه‌ای نظم می‌بخشد که ثبات اجتماعی حفظ شود. اگر آرای دادگاه بدون استدلال صادر شود، حتی اگر نتیجه دعوا منطبق با واقع هم باشد، چنین احکامی الزاماً باید توسط دادگاه‌های بالاتر نقض شود. انبوه و حجم پرونده‌های واردشده به مرجع قضایی نباید دلیلی برای صدور آرای چندسطری باشد. به گفته منطقیون، «اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند». آمار بالای پرونده‌ها بر شیوه تصمیم‌گیری‌ها اثرگذار است، اما این امر نباید بر کیفیت آرای محاکم اثر بگذارد.^۱

ج) شفافیت در تصمیم‌گیری دادرسی اداری

شفافیت در نظام اداری را می‌توان یک هدف مستقل اداری تلقی کرد. تعهد به شفافیت، اهمیتی برجسته در مقابله با هر تمایلی دارد که ممکن است برای هر کس در هر بخش، برای

۱. صادق‌منش، جعفر و علی فرخی‌نیا، «مبنا، روش و جایگاه استدلال قضایی»، مجله حقوقی دادگستری،

پاییز ۱۳۹۱، سال هفتاد و ششم، شماره ۷۹، ص ۲۳۶/۶. همان، ماده ۲۳.

کنترل یا تحریف اطلاعات خروجی یا دسترسی به آن وجود داشته باشد. چنین گرایشی نه تنها ممکن است مانع داده‌هایی شود که برای موضوع مربوط مناسب است، بلکه احتمال دارد از طرح موضوعات و مسائل جلوگیری کند. هر محدودیتی از این گونه، ظرفیت تصمیم‌گیری‌های معقولانه را کاهش می‌دهد. به علاوه علنی بودن، اعتراض به فرآیند تصمیم‌گیری و محتوای تصمیمات را با افشای دلایل و روندهای شکلی و ماهوی تصمیم‌گیری تسهیل می‌سازد.^۱

تعهدی مشابه برای تصمیم‌گیران برای توجیه و تبیین تصمیماتشان وجود دارد. افشای دلایل عمل کردن یا بی‌عملی و ترک فعل، از طرق مختلف برای اجرای عدالت مفید است. این امر علاوه بر توسعه موازین و اصول موجب بحث و مراقبت بیش‌تر در مورد اهداف تصمیم می‌شود و پایه نقد و تسهیل اعتراض به تصمیم‌هایی را فراهم می‌آورد که خودسرانه به نظر می‌رسند.^۲

د) مکلف ساختن دادرسی اداری به نظارت فعال بر اعمال نمایندگان حقوقی اداره در دادرسی

منظور از نظارت فعال و تکلیفی قضات این است که قضات مراقبت کنند آن دسته از اعمال حقوقی را که نمایندگان سازمان‌ها در مقام دفاع در برابر شاکای یا اعتراض نسبت به یک رأی انجام می‌دهند، با هنجارهای ماهوی حاکمیت قانون معارض نباشد و منافع عمومی را خدشه‌دار نسازد. در این جا صرف این که تصمیم یا اقدام داخل در صلاحیت اداره است، معیار مناسبی نیست، بلکه لازم است تصمیم یا اقدام آن‌ها، پوسته درونی حاکمیت قانون و اهداف آن را خدشه‌دار نسازد. ۳ مقامات تصمیم‌گیرنده به نام سازمان‌های اداری، نمایندگان قانونی اداره محسوب می‌شوند و ضابطه پذیرش اراده آن‌ها در دادرسی‌ها، مشابه ضابطه پذیرش اراده افراد اصیل در اختلافات و دعاوی خصوصی نیست. این نمایندگان نیز مانند وکلای دادگستری، از یک سو، مکلف به رعایت قانون و حدود اختیارات خود هستند و از سویی دیگر، نسبت به رعایت مصلحت و غبطه موکل (سازمان - دولت - جامعه) تعهد دارند. بنابراین، هر اقدامی که خارج از حدود این قیود مرتکب شوند، از نظر قضایی، نافذ نیست و موجب مسئولیت آن‌ها خواهد بود.^۴

1-Longley, Diane and James Rhoda, Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, London, Cavendish Publishing, 1999

۲. رستمی، ولی و احمد رنجبر، «عدالت اداری: چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی»، مجله دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۳، سال سوم، شماره ۷، ص ۱۲۳.

۳. پژوهشگاه قوه قضاییه، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۴، ص ۲۱۱.

۴. شیبانی، عادل، علی مشهدی و زهرا بیدار، «تأملی بر انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی با نگاهی بر الگوی آیین دادرسی اداری افتراقی»، مجله حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۲۳، ص ۱۷۲.

برآمد

دادرسی اداری به مفهوم عام آن شامل دادرسی در دیوان عدالت اداری و مراجع شبه قضایی و مقامات اداری می‌شود. پس به آیین رسیدگی در دیوان عدالت اداری محدود نیست. دادرسی اداری در حقوق ایران به مفهوم فرآیند رسیدگی به نوعی از دعاوی طبق یک قانون خاص نیست، بلکه مفهومی اعتباری است که برای رسیدگی در مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری به کار می‌رود. از این رو، این مفهوم را نباید به منزله وجود قانون خاصی با این عنوان تلقی کرد، بلکه مجموعه‌ای از مقررات مربوط به مراجع یادشده را در بر می‌گیرد. برتری اداره در دادرسی اداری به دلیل برخورداری نهادهای اداری از امتیازهای ویژه مانند تحمیل تصمیم‌های آمرانه بر اشخاص و دسترسی به بسیاری از ادله و اسناد، امری مشهود است، به طوری که شهروندان باید در مقابل دستگاه‌های اداری برخوردار از قدرت عمومی به اثبات ادعای خود بپردازند. این در حالی است که از دسترسی به بسیاری از اطلاعات و مدارک محرومند و با مواعی هم‌چون نداشتن دانش و اطلاعات حقوقی کافی برای پیروزی در دادرسی و توان مالی کافی برای برخورداری از وکیل و مشاور روبه‌رویند.

هدف دادرسی اداری، تحقق عدالت اداری، تضمین حاکمیت قانون، حمایت از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و پاسخ‌گو کردن اداره است. پس تحمیل بار اثبات دعوا هم‌چون دادرسی مدنی بر شهروندی که مدعی نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره است، مانعی جدی برای تحقق این اهداف خواهد بود. از این رو، ضرورت دارد به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری پرداخت و به اداره نیز به عنوان پاسخ‌گو در برابر اقدامات و تصمیم‌گیری‌هایش توجه کرد، به طوری که اداره، مکلف به تبیین مستند و مستدل تصمیمات خود و ارائه مبانی عقلایی و قانونی تصمیم مورد اعتراض باشد.

اصل ارائه دلایل تصمیمات اداری که بر مبنای حاکمیت قانون، شفافیت و حق دفاع استوار شده، یکی از ارکان اداره خوب است که در اتحادیه اروپا جایگاهی بسزا دارد. پیش‌بینی نظام آزاد اثبات دعوا در دادرسی اداری برای حفظ حقوق و آزادی‌های شهروند و جبران نابرابری سلاح‌های اداره و شهروند در دادرسی اداری اهمیتی بسزا دارد تا شهروند در شرایطی منصفانه به اثبات ادعای خود در خصوص نقض اصل حاکمیت قانون و خروج اداره از حدود صلاحیت خود بپردازد. نظام آزاد اثبات دعوا در دادرسی اداری، این امکان را برای شهروند فراهم می‌سازد که از همه دلایل معقول و منطقی برای احقاق حقوق خود استفاده کند و از محدودیت‌های رایج ادله در نظام قانونی ادله‌رهایابی یابد.

بنابراین، اگر چه استدلال اداری همان اجزای استدلال در دیگر دادرسی‌ها یعنی تبیین مسئله، کشف واقعه، کشف قاعده حقوقی، تحلیل و استنتاج را دارد، متفاوت بودن دعوای

اداری از نظر طرفین، هدف، موضوع و مانند آن، موجب تفاوت نسبی آن با دیگر حوزه‌های استدلال قضایی شده است. این تفاوت مستلزم آن است که دادرس متخصص در امور اداری، اجرای فرآیند این استدلال را در رسیدگی به دعاوی اداری بر عهده گیرد. به عبارت دیگر، نمی‌توان همه مسئولیت‌های اقناع وجدان دادرس را بر عهده شهروند قرار داد و اداره را از هر گونه مسئولیتی بری دانست. کنترل اداره و ضرورت پاسخ‌گویی مقامات اداری مستلزم این است که اداره با ادله و مدارک مقتضی، رعایت اصل حاکمیت قانون و خارج نشدن از صلاحیت خود را تبیین کند.

نکته دیگر این است که دلیل‌آوری مقام قضایی دارای مبنایی است که بر اساس آن‌ها، مقام قضایی را به ارائه دلیل در تصمیم خود ملزم می‌کند. عقلایی و عادلانه بودن تصمیم و جلوگیری از تهمت و بدبینی به مقام قضایی و همچنین اعتماد عمومی، حفظ حقوق فردی و اجتماعی مردم و جلوگیری از استبداد مقام قضایی در صدور تصمیم، الزام مقام قضایی را به دلیل‌مندی در تصمیم‌گیری خود توجیه می‌کند.

بنابراین، پیشنهاد می‌شود قاعده بار اثبات دلیل به دو قاعده جزئی‌تر تجزیه شود: نخست، تکلیف ارائه دلیل برای ارکان دعوا و دوم، تکلیف قانع کردن دادرس و تحمل خطر ناشی از قانع نشدن او به وجود حق. این تحلیل و استخراج دو تکلیف اقامه دلیل و اقناع دادرس، موقعیت مدعی و منکر را در دادرسی روشن می‌کند؛ زیرا نشان می‌دهد که نه تنها مدعی باید بار اثبات دلیل را بر دوش کشد، بلکه خطر قانع نشدن دادرس به عهده اوست. منکر در پناه اصول و قرائین، آسوده‌خاطر است و مدعی، نگران از این‌که قناعت دادرس را به دست نیآورد و در دعوا شکست بخورد؛ چون امری خلاف ظاهر و اصل را ادعا می‌کند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آشوری، محمد، آیین دادرسی کیفری (جلد ۲)، تهران: سمت، ۱۳۸۳.
۲. پتفت، آرین، احمد مرکز مالگیری و محمدرضا ویژه، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری (امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی)، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۷.
۳. پژوهشگاه قوه قضاییه، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۴.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۴.
۵. جوان‌مرد، بهروز، آیین دادرسی کیفری (جلد ۱)، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۴.
۶. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته: جلد ۳)، تهران: دراک، چاپ نهم، ۱۳۸۶.
۷. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۹. کاتوزیان، ناصر، اثبات و دلیل اثبات (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران: دانشگاه تهران، چاپ سی و نهم، ۱۳۹۲.
۱۱. گلدوزیان، ایرج، ادله اثبات دعوا، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
۱۲. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه (جلد ۱)، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۹۲.
۱۳. ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، ۱۳۹۰.
۱۴. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی، چاپ دوم، ۱۳۹۱.

(ب) مقاله

۱. اسدی، خالقداد، «ادله اثبات دعوا (در فقه و حقوق)»، فقه و قضا، بهار و تابستان ۱۳۹۸، دوره یازدهم، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۴.
۲. آصفی، سید حسن و سید احمد حبیب‌نژاد، «حقوق شهروندی و دیوان عدالت اداری»، پنجمین کنفرانس بین‌المللی رویکردهای پژوهشی در علوم انسانی و مدیریت، آذر ۱۳۹۶.
۳. آقاشاهی، احسان، مهدی هداوند و حسین منوری، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی تصمیمات موردی اداری»، مجله حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴.
۴. تدین، عباس، «ارزش‌یابی ادله کیفری در نظام دادرسی ایران و فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، تابستان ۱۳۸۹، دوره چهاردهم، شماره ۲.
۵. دیلمی، احمد و زهرا بیدار، «کارکرد استدلال قضایی در دادرسی اداری»، مجله مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۴۰۰، دوره پنجاه و یکم، شماره ۴.
۶. رستمی، ولی و احمد رنجبر، «عدالت اداری: چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی»، مجله دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۳، سال سوم، شماره ۷.
۷. زارعی، محمدحسین و آریتا محسن‌زاده، «نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، زمستان ۱۳۹۴، شماره ۷۲.
۸. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأمل بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه راهبرد، زمستان ۱۳۹۰، سال بیستم، شماره ۶۱.
۹. زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۳، شماره ۴۰.
۱۰. زارعی، محمدحسین، «فرآیند مردمی شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، بهار و تابستان ۱۳۸۰، سال سوم، شماره ۹.
۱۱. سبزواری‌نژاد، مهدی و حجت سبزواری‌نژاد، «فلسفه دلیل‌مندی تصمیم قضایی»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۹۲.
۱۲. سلیمی، محمد، «تحصیل دلیل در حقوق امامیه و حقوق فرانسه»، مجله مبانی فقهی حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۴، شماره ۱۵.
۱۳. شیبانی، عادل، علی مشهدی و زهرا بیدار، «تأملی بر انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی با نگاهی بر الگوی آیین دادرسی اداری افتراقی»، مجله حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۲۳.

۱۴. صادق‌منش، جعفر و علی فرخی‌نیا، «مبنا، روش و جایگاه استدلال قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، پاییز ۱۳۹۱، سال هفتاد و ششم، شماره ۷۹.
۱۵. قمری، اسماعیل، مسعود قاسمی و اکبر روایی، «تحلیلی بر اعمال قاعده مشروعیت تحصیل دلیل در دادرسی اداری»، مجله حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴.
۱۶. ویژ، محمدرضا و سید محمدشریف حجتی، «تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶.
۱۷. همتی، مجتبی، «حق دسترسی به دادگستری در دیوان عدالت اداری با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان»، مجله دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۵، سال پنجم، شماره ۱۶.
۱۸. یاوری، اسدالله، «رعایت اصل برائت در رسیدگی شبه قضایی در حقوق فرانسه در پرتو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴۹.
۱۹. یزدانی، رسول و منوچهر توسلی، «نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی»، مجله تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۳۸.

ج) پایان‌نامه

۱. امینی، محمود، «مبانی فقهی قانون دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مرکز پیام نور تهران، ۱۳۸۹.
۲. ترخانی، شهریار، «اصول حاکم بر تحصیل و ارائه ادله کیفری در حقوق ایران و فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۱.
۳. حقیری، معصومه، «ماهیت حق دادخواهی و اصل انصاف در آرای دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد دماوند، ۱۳۹۷.
۴. شکوری، پریسا، «مقایسه آیین دادرسی دعاوی خسارت در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های حقوقی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۵.
۵. فلاح‌زاده، محمدعلی، «عدالت رویه‌ای در تصمیمات اداری با مطالعه موردی نظام حقوقی ایران»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰.

2-Latin Source

- 1-Groves, Matthew and Lee, H.P, Australian Administrative Law Fundamentals, Principles and Doctorines, Cambridge University Press, 2007
- 2-Longley, Diane and James Rhoda, Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, London, Cavendish Publishing, 1999
- 3-Pierce, Jr., Richard J. and Shapiro, Sidney A. and Verkuil, Paul R., Administrative law and process, Fourth Edition, Foundation press, New York, 2004
- 4-Pradel, J., Droit pénal comparé, 2^{ème} éd., paris, Dalloz, 2000.

Studying evidence in administrative proceedings in the light of protecting the rights of citizens

Seyed mahdi Razavi*

Mostafa Seraji**

Gholamreza Molabeigi***

Abstract:

The system of proving litigation in administrative proceedings is of undeniable importance for ensuring the rights and freedoms of citizens and guaranteeing the principle of the rule of law. In the present article, we intend to use a descriptive-analytical method to define and present various types of evidence, the quality of evidence in administrative matters and to examine the evidence in the administrative court and the real role of the judge in proving and distributing the responsibility of proof; While in the implementation of Article 96 of the Constitution, the laws have been enacted and validated in accordance with Islamic rules or Imami jurisprudence, so in some cases we refer to the criminal law and civil law of Iran. The procedure in the Court of Administrative Justice is different from that of legal and criminal courts, because the nature of these courts and their principles are different. Therefore, the procedure of those courts cannot be ruled by the Court of Administrative Justice. Imposing the burden of proof on a citizen who claims that the administration has violated the rule of law will be a serious obstacle to achieving the goals of administrative proceedings; Therefore, it is necessary to modify the rule of "Al-Bineh Ali Al-Mada'i" in the administrative proceedings and also consider the administration as a respondent, so that the administration is obliged to explain its decisions in a documented and reasoned manner and provide rational and legal grounds for the challenged decision.

Keywords: reason, proof, proof, trial, administrative.

*.PhD Student in Public Law, Qeshm Branch, Qeshm Islamic Azad University, Iran.

sedmr313@gmail.com

** . Department of Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.

(corresponding author) mostafa_seraji@yahoo.com

*** . Department of Law, Olom va Tahghighat Branch, Islamic Azad University, Tehran.

smr2015@yahoo.com