



The Burden of Proof and Evidence-Based Reasoning in the Decisions of the Administrative Court of Justice

Ali Mashhadi 

Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

Hormoz Yazdani Zunuz* 

Ph.D. Student, Public Law, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

1. Introduction

The admission of evidence and the burden of proving a claim are crucial elements in asserting rights in any legal proceeding, including the administrative proceeding. Judicial supervision serves specific objectives that the administrative proceeding must align with. Given the disparity in power between citizens and administrative bodies, the admission of evidence in administrative proceedings should be facilitated in favor of citizens. Moreover, that the burden of proof rests with the claimant is a principle that should be adjusted in favor of citizens, and the court should accurately identify the true claimant party. Furthermore, the court's decisions should be supported by evidence-based reasoning. During proceedings, both parties present their evidence, and the judge should actively seek additional evidence when required. Merely reflecting the conclusion of reasoning in the

* Corresponding Author: hormuzyazdani@gmail.com

How to Cite: Mashhadi, A., Yazdani Zunuz, H. "The Burden of Proof and Evidence-Based Reasoning in the Decisions of the Administrative Court of Justice", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 26, No. 83, (2024), 107-136.
Doi: [10.22054/QJPL.2023.72337.2872](https://doi.org/10.22054/QJPL.2023.72337.2872)

court's decision falls short of characterizing the decision as evidence-based. In this respect, the present study aimed to examine a number of decisions by the Administrative Court of Justice concerning the distribution of the burden of proof, the judge's active approach in seeking evidence, and the incorporation of reasoning process in the decisions. The study tried to address the following research questions: How is the burden of proof distributed between the parties during court proceedings? And to what extent are the issued decisions based on evidence?

2. Literature Review

A review of the related literature revealed a Persian-language article titled "Critical Analysis of Consideration of Evidence in the Administrative Court of Justice" (Mohsenzadeh, 2018), which investigated the issue of evidence in the Administrative Court of Justice.

3. Materials and Methods

Using a library research method, the present study analyzed the textual content of decisions issued by various branches of the Administrative Court of Justice.

4. Results and Discussion

Not every citizen who files a complaint in the Administrative Court of Justice is necessarily the claimant; they may have initially been accused of a violation by the administration. In such instances, the administration is the actual claimant, despite the citizen initiating the legal complaint. Moreover, when the administration fails to fulfill its legal obligations, the plaintiff citizen is burdened with proving the nullity in the lawsuit. Therefore, imposing the burden of proof on the citizen is not commensurate with the objectives of administrative proceedings.

In instances where the administration accuses a citizen of a violation and issues a decision or some kind of punishment based on that accusation, the administration should provide clear and compelling evidence—as imposing punishment necessitates incontrovertible proof. Put differently, by assessing evidence presented by both parties with a margin of 51% favoring the administration and 49% favoring the citizen, one cannot subject the citizen to penalties such as fines, building demolitions, or the revocation of business licenses. In cases where there is no punishment for the citizen, the administration must be held accountable, providing a rationale for its actions and decisions. Consequently, the burden of proof cannot be placed on the citizen making the claim as practiced in civil lawsuits, but rather it is necessary that the judge get actively involved in seeking evidence.

In administrative proceedings, most documents are under the control of the administration, leaving citizens without access to them. It is thus becomes incumbent upon the judge to request those documents from the administration and thoroughly examine them. In administrative proceedings, the judge must not adopt a passive stance, merely accepting the evidence presented by the involved parties. Instead, they should take an active role in seeking out evidence pertinent to different aspects of the case. Furthermore, if necessary, the judge should delegate the investigation to judicial officers or refer the matter to an expert.

Act on Organizations and Procedures of the Administrative Court of Justice addresses this need in Article (7) by considering the referral of matters to experts, as well as in Article (41), which predicts any investigation and the use of judicial officers for such purposes. Additionally, Article (44) grants judges the authority to demand documents from the administration. These articles underscore the imperative for judges to get actively involved in seeking evidence and to leverage these capabilities to uncover the truth and establish certainty in administrative proceedings. These legal provisions are designed to create balance and empower citizens, who often find themselves in a disadvantaged position against administrative bodies

wielding public power. Therefore, it is of paramount importance to use such legal provisions in administrative proceedings to safeguard the rights of citizens.

Additionally, the court's decision must be accompanied by evidence-based reasoning. A reasoned judgment includes the evidence presented by both parties. Moreover, the judge shall be tasked with determining what evidence is the most powerful and persuasive and why. The judge should clearly state both the premises of reasoning and the conclusion in the final verdict. Merely using phrases such as *according to the contents of the case and the arguments expressed*, followed by the conclusion, does not meet the criteria of evidence-based, valid judgment. Judges must not merely rely on the reasoning process as it goes on in their minds, nor is it sufficient to simply state the conclusion. Instead, they must incorporate the premises, the reasoning, and the conclusion in the final decision.


5. Conclusion

The findings indicate that the burden of proving the claim weighs heavily on the citizen. The judge, however, rarely exhibited the requisite level of diligence in seeking evidence and leveraging the provisions outlined in Articles (7), (41), and (44) of Act on Organizations and Procedures of the Administrative Court of Justice. It was also found that the reasoning process underlying the court's decisions was not clearly articulated in the decisions.


Keywords: Burden of Proof, Administrative Proceedings, Judgment Validity, Administrative Court of Justice, Evidences of Proof

بار اثبات ادعا و استدلال بر اساس ادله در آرای شعب دیوان عدالت اداری

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

علی مشهدی 

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

هرمز یزدانی زنوز* 

چکیده

نظر به برخورداری اداره از امتیاز قدرت عمومی؛ در نظارت قضایی، قاعده «البینه علی من ادعی» باید به نفع شهروند شاکی تعدیل شود. هر شهروندی که در دیوان عدالت اداری شکایت می‌نماید الزاماً مدعی نیست، بلکه ممکن است ابتدا با اتهامی دایر بر تخلف از سوی اداره مواجه شده باشد. در این موارد، مدعی واقعی اداره است. لذا نهادن بار اثبات تماماً بر دوش شهروند، تناسبی با اهداف دادرسی اداری نخواهد داشت. بعلاوه، رای دادگاه باید متضمن استدلال بر اساس ادله طرفین و ادله اکتسابی شعبه دیوان باشد. پرسش این است: در رویه دیوان عدالت اداری توزیع بار اثبات ادعا بین طرفین به چه نحو است؟ همچنین آرای صادره از حیث مستدل بودن چه وضعیتی دارند؟ در این تحقیق، تعدادی از آرای شعب دیوان عدالت اداری از حیث توزیع بار اثبات ادعا و همچنین از حیث مستدل بودن مورد بررسی قرار گرفته‌اند. نتایج حاصله نشان می‌دهند که بار اثبات ادعا بر دوش شهروند سنگینی می‌کند و مراحل استدلال بر اساس ادله نیز در متن اکثر آرای مورد بررسی، تمام و کمال قید نشده است.

واژگان کلیدی: بار اثبات ادعا، دادرسی اداری، مستدل بودن رای، دیوان عدالت اداری،

ادله اثبات دعوا.

مقدمه

دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها تاسیس شده است. بدیهی است که طرح شکایت و اعتراض در دیوان به‌عنوان یک دادگاه اداری، مستلزم ابراز دلایل از سوی شاکی و مدعی است. لیکن نظر به اینکه شهروند در قیاس با اداره دولتی در موضع ضعف قرار دارد، بسیار احتمال می‌رود که اسناد و مدارک و ادله در اختیار دستگاه دولتی بوده و شهروند امکان دسترسی به آن را نداشته باشد.

همچنین برخی شکایات، از عدم قیام اداره به اجرای تکالیف قانونی خود ناشی می‌شوند که باتوجه به ماهیت عدمی قضیه، ارائه ادله اثباتی از سوی شاکی ممکن نیست. لذا نهادن همه بار اثبات بر عهده شاکی، هدف قانون‌گذار از نظارت قضایی و احقاق حقوق شهروندان را برآورده نمی‌کند. به همین جهت، قانون‌گذار علاوه بر اینکه در ماده ۲۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) شاکی را ملزم به ارائه رونوشت یا تصویر خوانا و گواهی شده اسناد و مدارک مورد استناد خود می‌نماید، در ماده ۴۱ همان قانون شعبه رسیدگی کننده را مخیر می‌نماید تا «هرگونه تحقیق یا اقدامی را که لازم بداند انجام دهد یا آن را از ضابطان قوه قضائیه و مراجع اداری بخواهد و یا به سایر مراجع قضائی نیابت دهد». لذا دادرسی شعبه محدود به ادله ابرازی از سوی طرفین دعوی نیست و خود می‌تواند در راستای کشف حقیقت اقدام نماید و این امر می‌تواند موضع شهروند در مقابل اداره را تقویت و همچنین از به نتیجه رسیدن دعاوی واهی و تبانی نیز ممانعت نماید. از طرف دیگر وفق اصل ۱۶۶ قانون اساسی، آرای صادره از دیوان باید مستند به مواد قانونی و مستدل به ادله اثباتی باشد. هدف از این پژوهش، بررسی متون آرای شعب دیوان عدالت اداری است تا پاسخی به پرسش‌های ذیل ارائه شود:

* پرسش‌های اصلی تحقیق

- منظور از مستدل بودن رای چیست و وضعیت آرای صادره از شعب دیوان از این حیث چگونه است؟
- بر اساس متون آراء، در رویه دیوان بار اثبات بر عهده کیست؟

* پرسش‌های فرعی تحقیق

- مستدل نبودن آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری تا چه حدی موجب نقض رای در شعب دیوان است؟
 - تا چه حد از ظرفیت ماده ۴۱ قانون دیوان استفاده و به آن استناد می‌شود؟
- این تحقیق به روش کتابخانه‌ای و با استفاده از تحلیل محتوای متون آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری انجام شده است. در این راستا و در پاسخ به سوالات تحقیق، ابتدا ضمن بررسی نظری قضیه به طور مختصر، متون آرای شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان مورد بررسی قرار می‌گیرد تا مشخص شود رویکرد قضات دیوان نسبت به موضوع چیست و کدام رویه‌ها و چه رویکردی در ارتباط با موضوع در دیوان جاری است؟

۱. بار اثبات و ادله در انواع دعاوی

۱-۱. دعاوی حقوقی

دلیل در حقوق در مفهوم اخص به هر وسیله‌ای گفته می‌شود که در قانون پیش‌بینی شده و در دادرسی موجب اقناع وجدان دادرس به واقعیت امر مورد ادعا می‌شود.^۱ به موجب ماده ۱۹۴ قانون آیین دادرسی مدنی، «دلیل عبارت از امری است که اصحاب دعوی برای اثبات یا دفاع از دعوا به آن استناد می‌نمایند».

بر اساس قاعده کلی «البینه علی من ادعی»، در دعاوی حقوقی بار اثبات ادعا بر عهده مدعی است. لیکن، نظام‌های دادرسی نیز در این خصوص تعیین کننده هستند. بررسی

۱. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد سوم، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۷) ص

تاریخی تمدن‌ها حاکی از وجود دو نظام عمده دادرسی است: نظام اتهامی و نظام تفتیشی. در نظام اتهامی که مناسبت بیشتری با دعاوی حقوقی دارد، قاضی منفعل است و نقش او صرفاً اعلام حق یا تایید موضع یکی از اصحاب دعوی است. قاضی در این نظام دادرسی نمی‌تواند تحصیل دلیل نماید و تنها بر ضروریات قانونی ارائه و بکارگیری دلیل از سوی طرفین نظارت می‌نماید.^۱

در ایالات متحده آمریکا در دعاوی مدنی، بار اثبات بر عهده مدعی است و اصل برتری یا وزن ادله^۲ حاکم است و قاضی به وزن دلایل طرفین توجه می‌کند. در ارزیابی دلایل طرفین، چنانچه برتری ادله مدعی تاحدودی سنگینی نماید، رای به نفع او صادر می‌شود و در صورت برابری وزن ادله، رای علیه مدعی صادر می‌شود. در برخی دعاوی مدنی ممکن است وزن ادله جهت اثبات به استاندارد بالاتری ارتقا یابد که به «دلایل روشن و قانع کننده»^۳ معروف است.^۴

در نظام حقوقی ایران؛ قانون، ادله اثباتی در دعاوی مدنی را برشمرده و توان اثباتی آنها را نیز تعیین کرده است. ادله اثبات دعوی در مواد ۱۲۵۸ الی ۱۳۳۵ قانون مدنی و مواد ۲۴۸ الی ۲۶۹ قانون آیین دادرسی مدنی ذکر شده‌اند و عبارتند از: اقرار، سند، گواهی، قسم، اماره، تحقیق محلی، معاینه محل و کارشناسی.

۲-۱. دعاوی کیفری

اصل برائت یکی از اصول مهم در حقوق کیفری است و کارکرد آن حمایت از حقوق متهمان در مقابل تجاوزات قدرت حاکم یا دولت است. یکی از آثار این اصل این است که بار اثبات بر عهده مدعی و مقام تعقیب کننده باشد. «در امور کیفری، کشف حقیقت

۱. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد دوم، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۷) صص

2. Preponderance of the Evidence.

3. Clear and Convincing Evidence.

4. JUSTIA, "Evidentiary Standards and Burdens of Proof in Legal Proceedings", (2022), JUSTIA, available at: <https://www.justia.com/trials-litigation/lawsuits-and-the-court-process/evidentiary-standards-and-burdens-of-proof/>. Last visited Jan 28.02023.

تنها از طریق تحصیل دلایل و تدقیق قراین معتبر به قسمی که نوعاً و برای هر قاضی معمولی ایجاد اقناع وجدانی کند، امکانپذیر است.^۱ در دادرسی کیفری نیز همانند دادرسی مدنی، به عنوان قاعده کلی، بار اثبات ادعا یا اتهام انتسابی و عناصر تشکیل دهنده جرم، بر عهده شاکی و در دعوی عمومی بر عهده دادستان است. لیکن در دادرسی کیفری، موقعیت اصحاب دعوی، آنگونه که در دعاوی مدنی فرض می شود، برابر نیست، لذا اعمال قاعده مذکور در امور کیفری مطلق نبوده و تفاوت هایی با دادرسی مدنی دارد.

«طرف اصلی دعوی کیفری در اغلب موارد دادسرا یا ارگان مشابهی است که از امکانات قدرت عمومی در انجام دادن وظایف خود سود می برد؛ حال آنکه متهم، شهروند عادی است ... به همین دلیل در پاره ای از موارد رسیدگی کیفری، برخی حقوقدانان، قاعده رسیدگی مذکور را که به موجب آن، بار دلیل بر عهده مدعی، اعم از خواهان یا خوانده، است لازم الرعایه نمی دانند.»^۲ دادرسی کیفری محدود به دلایل ابرازی طرفین نیست و علاوه بر بررسی و ارزیابی ادله ارائه شده از سوی طرفین، می تواند هرگونه تحقیقی را که به کشف حقیقت کمک می نماید، به عمل آورد.

ادله اثباتی در دادرسی کیفری باید از استاندارد بالاتری نسبت به دعاوی مدنی برخوردار باشد که از آن به دلیل «فرا تر از شک معقول»^۳ یاد می شود. بنابراین در قضایای کیفری، با برتری دلایل مدعی به نحو غیر یقینی علیه متهم نمی توان رای بر محکومیت متهم صادر کرد. در دادرسی کیفری، متهم تکلیفی بر اثبات بیگناهی خود ندارد و حتی می تواند در مقابل اتهامات وارده سکوت نماید و برخلاف دادرسی مدنی؛ عدم دفاع متهم الزاما منجر به محکومیت متهم نمی شود، بلکه دادرسی خود باید دلایلی که به نفع متهم ممکن است موجود باشد، مورد توجه قرار دهد. در آیین دادرسی کیفری، ادله اثبات بویژه اقرار، طریقت دارند و قاضی کیفری ملزم است در اطراف و جهات مختلف ادله از جمله اقرار، تحقیق نماید.^۴

۱. محمد آشوری، آیین دادرسی کیفری، جلد اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۵) ص ۱۱.

۲. همان، صص ۱۰-۱۱.

3. Beyond a Reasonable Doubt.

۴. منصور رحمدل، آیین دادرسی کیفری، جلد نخست (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۳) ص ۲۵.

۳-۱. دعاوی اداری

در دعاوی اداری به عنوان یک قاعده کلی، می توان پذیرفت که بار اثبات ادعا بر عهده مدعی است. لیکن در دعاوی اداری برابری اصحاب دعوی برقرار نیست و در اغلب اوقات شهروند در معرض اتهام تخلف است. در مواردی «رابطه اداره با شهروند بر اساس اصل اقتدار و آمریت قرار دارد و حقوق اداری دارای وجه و خصیصه امری است. به دیگر سخن دولت و دستگاه های اداری او حق دارند دستورات لازم الاجرا صادر و افراد را به رعایت دستورات خود مکلف و مجبور نمایند و حتی برای مجبور کردن آنان به قوه قهریه متوسل شوند.»^۱ لذا با توجه به اقتدار اداره، اعمال قاعده «البینه علی من ادعی» باید با لحاظ اهداف دادرسی اداری انجام گیرد. «هدف از دادرسی اداری مستقر ساختن قانون بر دستگاه های اداری، جلوگیری از خودسری مقامات اداری و حفظ حقوق شهروندان است.»^۲ «دادرسی اداری باید تحقیقات لازم را برای حصول اطمینان از تحقق اصل حاکمیت قانون و عدم تضییع حق ها و آزادی های شهروندان انجام دهد و شهروندانی را که از دسترسی به بسیاری از ادله و مدارک محروم می باشند، یاری رساند تا به این ترتیب نابرابری میان اداره و شهروند در دادرسی اداری تا حدی جبران شود.»^۳

در دادرسی اداری باید پذیرش دلیل با تسهیل و آزادی بیشتری همراه باشد، چرا که محدودیت ادله به ادله قانونی، کمکی به حصول اهداف مورد نظر دادرسی اداری نمی کند. «قانون حاکم بر ادله در دادرسی اداری باید به گونه ای باشد که پذیرش و استفاده از ادله را تسهیل و از محدودیت های معمول در دادگاه ها رها نماید و در عین حال استاندارد صحت را حفظ نماید.»^۴ «تحمیل بار اثبات دعوا بر شهروندی که مدعی نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره است، مانعی جدی برای تحقق اهداف دادرسی اداری

۱. ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶) ص ۸۴.

۲. منوچهر طباطبائی مومنی، حقوق اداری، چاپ چهاردهم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷) صص ۴۸ - ۴۹.

۳. محمد حسین زارعی و آرزیتا محسن زاده، «نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری»، فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۲، (۱۳۹۴)، ص ۶۵.

4. Kuehnle, William. H, "Standard of Evidence in Administrative Proceedings", New York Law School Law Review, Vol. 49, (2004), P. 831.

خواهد بود، لذا ضرورت دارد به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری پرداخت و اداره را نیز به عنوان «پاسخگو» مورد 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.^۱

معمولاً قوه مجریه در مظان بیشترین اتهامات مربوط به نقض حقوق شهروندان قرار دارد. مقابله با نقض حقوق شهروندان از سوی اداره نیاز به اتخاذ تدابیری دارد که نظارت قضایی بر اعمال اداره، یکی از این تدابیر است. هدف نخستین و علت وجودی نظارت بر اعمال دولت به مفهوم امروزی، کسب اطمینان از این امر است که دولت برخلاف قوانین مصوب پارلمان و در جهت تضییع حقوق شهروندان گام برندارد.^۲ به عبارت دیگر «هدف از بازنگری قضایی اعمال اداری، حمایت قضایی از شهروندان در مقابل اقدامات غیرقانونی دستگاه‌ها و مقامات اداری عمومی است.»^۳

در دادرسی اداری ورود مقام قضایی به امر تحصیل دلیل، نظیر دعاوی کیفری، ضروری می‌نماید. به عبارتی دادرسی اداری در رسیدگی اولاً نباید محدود به ادله ابرازی طرفین باشد و در ثانی در ارزیابی ادله، استاندارد بالاتری نسبت به دعاوی مدنی که مبتنی بر «برتری یا وزن ادله (۵۱٪)» است، در نظر گیرد. استاندارد که در ارزیابی ادله در دادگاه‌های اداری ایالات متحده آمریکا مورد عمل قرار می‌گیرد، استاندارد «دلایل روشن و قانع کننده»^۴ است که استاندارد بالاتر از دعاوی مدنی و ضعیف‌تر از دعاوی کیفری است.^۵

دلیل نیاز به این استاندارد بالاتر، این است که اکثر اعمال اداری که شهروندان را مجبور به طرح دعوی علیه اداره می‌کند، اعمالی هستند که به نوعی مجازات علیه شهروند محسوب می‌شوند. اعمالی از قبیل وضع جریمه، ابطال مجوزها، تخریب بنا و مشابه آن

۱. زارعی، همان ص ۶۵.

۲. مسلم آقایی طوق، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، نشریه پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۱، (۱۳۸۶)، ص ۱۲۹.

۳. مهدی هداوند، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی)»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، (۱۳۸۷)، ص ۳۰.

4. Clear and Convincing Evidence.

5. JUSTIA. op. cit.

مجازات‌هایی هستند که اداره بر شهروند اعمال می‌کند. زمانی که شهروند در دادگاه اداری دادخواست خود را تقدیم می‌کند، اگرچه در ظاهر مدعی، لیکن در واقع متهم است و باید از حقوق متهم در دعاوی کیفری برخوردار باشد. در چنین مواردی، به صرف تقدیم دادخواست از سوی شهروند و ارائه دلیل بر وقوع موضوع دعوی، این اداره است که باید دلایل روشن و قانع‌کننده برای توجیه عمل خود ارائه نماید.

از حیث ادله اثبات دعوی و بار اثبات، می‌توان دعاوی مطروحه در دیوان را به سه دسته تقسیم کرد: دسته اول، دعاوی درخواست الزام اداره به انجام عملی است. در این دعاوی فرض بر این است که اداره قانوناً باید اقدامی انجام بدهد که انجام نمی‌دهد و به تکلیف قانونی خود اقدام نمی‌نماید. در این نوع دعاوی، شهروند ابتدا باید استحقاق خود و تکلیف اداره را اثبات نماید. اگرچه در تقویت موضع شهروند می‌توان قائل بود که اثبات استحقاق از سوی شهروند کفایت می‌نماید و اثبات تکلیف یا فقدان آن می‌تواند بر عهده اداره گذاشته شود یا دادگاه وجود یا فقدان تکلیف اداره را بررسی نماید. اداره باید اثبات نماید که چنین تکلیفی نداشته یا اگر داشته به آن عمل کرده است.

دسته دوم، دعاوی است که ناشی از آنگونه اقدام یا تصمیم اداره است که با ایراد اتهامی دایر بر تخلف علیه شهروند همراه است و مستلزم جریمه یا به نوعی مجازات علیه شهروند است. در عمل اداری که اداره جریمه یا مجازاتی را علیه شهروند وضع نموده باشد، مدعی اداره است. در اینگونه اقدامات در واقع اداره ادعا می‌نماید که شهروند مرتکب فعل یا ترک فعلی شده است که تخلف بوده و مستوجب جریمه است و بر آن اساس اداره اتخاذ تصمیم نموده و ممکن است اجرا نیز کرده باشد. در این فرض، اگرچه اداره اقدام به طرح دعوی در دیوان نمی‌نماید بلکه این شهروند است که دادخواست به دیوان تقدیم می‌نماید، لیکن بار اثبات بر عهده اداره خواهد بود و اداره باید اثبات نماید که اولاً شهروند اقدامی کرده است و در ثانی این اقدام خلاف قانون و مستوجب مجازات بوده است. به عنوان مثال در دعاوی ناشی از اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، این شهرداری است که توسط عوامل خود تخلف شهروند را احراز و موضوع را جهت

رسیدگی به کمیسیون ارجاع می‌دهد. لذا بار اثبات انجام تخلف هم در کمیسیون و هم در مراحل بعدی در دیوان بر عهده شهرداری خواهد بود.

دسته سوم، دعاوی ناشی از آنگونه اقدامات و تصمیمات اداره است که اداره نباید انجام می‌داده یا صحیح انجام نداده است و موجب ورود لطمه به حقوق شهروند شده است و شهروند تقاضای ابطال و رفع اثر و جبران خسارات دارد. اداره در خصوص این گونه اعمال و تصمیمات نیز باید پاسخگو باشد. «بر اساس ایده «اداره خوب» تصمیمات اداری باید مستدل بوده مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است که با ارائه دلایل و مستندات کافی تصمیمات خود را توجیه نماید.»^۱ در فرانسه نیز تصمیمات اداری باید مستند و مدلل باشند و اداره باید دلایل روشن برای تصمیم خود فراهم و به شهروندان ذینفع ارائه نماید و شهروندان حق دارند از دلایل تصمیم اداره مطلع شوند. همچنین «دادگاه حق دارد از مقام صالح، تمام اسنادی که برای اقناع وجدان او لازم است و او را به حل و فصل پرونده هدایت نموده و یا ادعای خواهان را ثابت نماید، درخواست نماید.»^۲ ارجاع امر به کارشناس، تحقیقات محلی و معاینه محل نیز از مواردی است که دادگاه اداری فرانسه می‌تواند برای کشف حقیقت به آنها متوسل شود.

بنابراین در اینگونه دعاوی نیز اداره معاف از ارائه دلیل نیست و دادگاه همواره نمی‌تواند با استناد به عدم ارائه دلیل از سوی شهروند شاکی، شکایت شهروند را رد نماید، بلکه دادرس باید فعال بوده و از اداره توجیحات تصمیم یا اقدام را مطالبه نماید و مواد ۷، ۴۱ و ۴۴ قانون دیوان نیز اختیارات لازم را در ید دادرس قرار داده است. «دیوان در روند دادرسی برای کشف موضوع و احراز حقیقت از اختیارات نسبتاً گسترده‌ای برخوردار است. به اصطلاح حقوقی، رسیدگی دیوان جنبه تفتیشی دارد.»^۳

۱. مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹) صص ۴۸۶ - ۴۸۷.

۲. محمد جواد رضایی زاده، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری (تهران: موسسه معین اداره، ۱۳۸۴) ص ۲۰۴.

۳. محب الله آقایی، بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه (تهران: انتشارات جاودانه جنگل، ۱۳۸۹) ص ۴۶.

مجموعه مقررات مذکور نشان می‌دهد که دادرسی در دیوان عدالت اداری نباید در ارتباط با ادله منفعل باشد و در صورت لزوم نسبت به انجام تحقیقات و مطالبه اسناد و مدارک و تحصیل دلایل اقدام نماید. حتی ایجاد مقام تحقیق در ساختار دیوان نیز موضوعی است که می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد.

۲. مستدل بودن رای به ادله

وفق اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی، احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است. بند ۴ ماده ۲۹۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری و ماده ۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز در تبعیت از قانون اساسی، بر مستدل و مستند بودن آرای صادره تاکید دارند. همچنین ماده ۱۵ قانون نظارت بر رفتار قضات، صدور رای غیر مستدل را به‌عنوان تخلف قید نموده است که بر اساس آن، متخلف به یکی از مجازات‌های انتظامی درجه چهار تا هفت محکوم خواهد شد. مقررات قانونی مذکور اهمیت مستدل بودن رای را به خوبی نشان می‌دهند.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) نیز شرایط شکلی و محتوایی برای آرای صادره از شعب دیوان را مقرر نموده است.

با توجه به اصول و مقررات قانونی مذکور، رای دادگاه باید مستدل باشد. به عبارتی، استدلال قاضی و نحوه رسیدن قاضی به حکم باید در رای منعکس شده باشد. حکم صادره از سوی قاضی، یک گزاره بدیهی نیست و برای اینکه قابلیت پذیرش داشته باشد باید متکی به استدلال باشد. حتی در زندگی روزمره نیز حرفی که متکی بر استدلال نباشد، مقبول نمی‌افتد. استدلال قضایی، استنتاجی است که دادرسی دادگاه از وقایع موضوع رسیدگی و از طریق بررسی ادله ابراز شده توسط طرفین دعوی و دلایل تحصیل شده از طریق تحقیقاتی که دادگاه انجام داده است، به عمل می‌آورد.

استدلال فرآیندی ذهنی است که از بررسی مقدمات و ارتباط آنها شروع و به نتیجه ختم می‌شود.^۱ حوزه حقوقی دربردارنده منطق و اخلاق است و تصمیمات حقوقی به منظور القای تمکین نه تنها باید منطقی باشند، بلکه فرهنگ حاکم بر جامعه را نیز منعکس نمایند. بنابراین در استدلال حقوقی ناگزیر باید تلاش شود تا پیچیدگی‌های اغلب متعارض سختگیری منطقی و عدالت اخلاقی با هم ترکیب شوند.^۲

در استدلال قضایی نظیر استدلال منطقی، با استفاده از ترکیب‌های قانونمند قضایی معلوم، آنچه مجهول است کشف می‌شود. روش‌های مختلفی برای استدلال وجود دارند که عبارتند از: تمثیل، استقراء و قیاس. اگرچه علوم و پیشرفت شگرف آن حاصل روش استقرائی است، لیکن در استدلال قضایی از روش‌های تمثیل و استقراء به دلیل عدم قطعیت نتیجه، چندان استفاده نمی‌شود. در استدلال قضایی در بُعد منطقی قضیه، بیشتر از روش قیاس که از قاطع‌ترین اقسام روش استدلال منطقی است، استفاده می‌شود. البته به منظور اثبات صدق مقدمات استدلال قاضی، طرفین در اثبات ادعای خود یا اثبات وقوع حادثه خارجی، ممکن است به روش‌های علمی و کارشناسی که نتیجه آنها از نظر علمی قابل قبول اهل فن است، متوسل شوند یا دادگاه دستور انجام چنین تحقیقاتی را صادر یا امر را به کارشناس ارجاع نماید. نتیجه حاصل از این روش‌ها از طریق مشاهده، تجربه و آزمایش و نهایتاً استقراء بدست می‌آید. بدیهی است که تطبیق دی/ان ای یک شخص با دیگری، یا ارزیابی وضعیت استحکام بتن بکار رفته در یک ساختمان، از طریق آزمایش‌های علمی قابل حصول است و نتیجه این آزمایش‌ها که حاصل از استقراء هستند، می‌تواند به عنوان مقدماتی قابل اتکا برای استدلال قیاسی قاضی قرار گیرند.

استدلال قضایی نیز نظیر استدلال منطقی از طریق قیاس، از سه جزء تشکیل می‌شود که عبارتند از:

- صغرای قضیه: همان احراز واقعه خارجی است؛

۱. محمد خوانساری، منطق صوری (تهران: نشر آگاه، ۱۳۸۳) ص ۲۹۹.

2. Wilson Huhn, "The Stages of Legal Reasoning: Formalism, Analogy, and Realism", Vill. L. Rev, Vol. 48, No. 1, (2003), P. 307.

- کبرای قضیه: بررسی و تبیین قواعد حقوقی قابل اعمال بر قضیه‌ای است که در پی اثبات آن هستیم؛

- نتیجه: انطباق حکم بر مصداق جزئی.

ذکر نتیجه استدلال در رای صادره برای مستدل بودن رای کفایت نمی‌کند. مستدل بودن رای، مستلزم انعکاس کل مراحل فرایند استدلال در رای است. این امر به خواننده رای و اطراف دعوی این امکان را می‌دهد تا صحت استدلال قاضی را ارزیابی نمایند و مطمئن شوند که قاضی بی‌طرف بوده و رای جانبدارانه یا دلبخواهانه صادر نکرده است. در واقع این حق شهروند است تا از دلایل عدم موفقیت و محکومیت خود به طور کامل آگاهی یابد.^۱ بعلاوه، این استدلال صحیح از سوی قاضی است که محکوم علیه را به تمکین از رای وادار می‌نماید. حق اطراف دعوی بر اعتراض به رای نیز ایجاب می‌نماید تا کل فرایند استدلال در رای منعکس شده باشد تا در صورت وجود خطا در مراحل استدلال، طرف دعوی آن را از موجبات نقض رای بشمارد. صدور رای مستدل در مرحله بدوی، امر رسیدگی به اعتراض در مرحله بالاتر را آسان می‌نماید.

ماده ضروری استدلال، دلیل است. مقدمات استدلال دادرسی، ادله‌ای است که طرفین دعوی جهت اثبات ادعای خود یا در مقام دفاع و رد ادعاهای طرف دیگر ارائه یا ادله‌ای است که خود دادگاه تحصیل می‌نماید. طرفین ممکن است در اثبات ادعای خود بر اساس ادله‌ای که ارائه کرده‌اند، استدلال نمایند. بنابراین قاضی باید ادعاهای طرفین و ادله‌ای که ادعاها متکی بر آن هستند، در رای ذکر کرده سپس استدلال خود را بر اساس مقدمات و ادله طرفین و نتیجه حاصل شده نیز بیان نماید. استدلال قضایی به مراحل مذکور ختم نمی‌شود، بلکه باید با نتیجه حاصل از استدلال بر اساس ادله طرفین و حقایق موجود در پرونده و قواعد حقوقی ارتباط برقرار و منطبق بر مواد قانونی و اصول مربوطه گردد.

۱. آرزیتا محسن زاده، «آسیب‌شناسی شیوه رسیدگی به دلایل در دیوان عدالت اداری»، نشریه علم و کالت، سال دوم، شماره ۲، (۱۳۹۸)، ص ۱۴۵.

استدلال قضایی عبارت است از: «برقراری رابطه بین حقایق موجود در پرونده و قواعد حقوقی که هدفش اثبات یا رد قضایای حقوقی است»^۱

چنانچه در رای صادره، فرآیند استدلال به نحوی که ذکر شد، رعایت نشده یا به فرض رعایت در رای منعکس نشده باشد، رای صادره غیر مستدل محسوب خواهد شد و این امر خود می‌تواند از موجبات نقض رای باشد. بنابراین قید عباراتی نظیر «با توجه به مدارک و محتویات پرونده و مستندات ابرازی و همچنین لایحه دفاعیه» یا «با عنایت به جمیع محتویات پرونده و مذاقه در اظهارات و دفاعیات طرفین و مدارک و مستندات ابرازی» و بعد قید نتیجه و حکم، استدلال محسوب نمی‌شود و رای را به وصف «مستدل» متصف نمی‌کند. رای مستدل و مستند رایی است که ادعاهای طرفین، ادله ابرازی طرفین، اهم اظهارات و دفاعیات طرفین، تحقیقات به عمل آمده از سوی دادگاه و نتیجه آن، ارزیابی اعتبار ادله و دلیل برتری ادله یا بی‌اعتباری آنها، نتیجه حاصل از ارزیابی و تقابل ادله و انطباق نتیجه حاصل از استدلال با اصول حاکم بر قضیه و مواد قانونی در آن ذکر شده باشد.

نظر به آنچه ذکر شد، رای صادره از شعب دیوان باید علاوه بر سایر موارد (نظیر مشخصات طرفین) شامل موارد ذیل باشد:

- قید ادعا یا ادعاهای شاکی و ادله ابرازی شاکی؛
- دفاعیات خواننده و ادله ابرازی خواننده؛
- تحقیقات به عمل آمده از سوی دیوان (در صورتی که به عمل آمده باشد)؛
- نحوه ارزیابی اعتبار ادله؛
- دلایل برتری ادله یک طرف بر ادله طرف مقابل؛
- نتیجه استدلال حاصل از تقابل ادله؛
- انطباق نتیجه استدلال با مقررات قانونی و اصول حاکم بر قضیه و حکم قضیه.

۱. جعفر صادق منش و علی فرخی نیا (فرخ‌شه)، «مبنا، روش و جایگاه استدلال قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۹، (۱۳۹۱)، ص ۲۲۰.

۳. تحلیل کمی آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری

در بررسی تعداد ۲۱۱ مورد از آرای صادره از شعب دیوان اعم از بدوی و تجدیدنظر صادره در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۲ نتایج ذیل بدست آمد:

الف- از حیث درج خواسته شاکی: اکثریت قریب به اتفاق آرای بررسی شده نسبت به درج ادعای شاکی در بخش گردش کار دادنامه صادره اقدام کرده‌اند.

ب- قید ادله ابرازی شاکی: از مجموع ۲۱۱ مورد آرای بررسی شده تنها در ۵۴ مورد ادله شاکی در متن رای قید شده است.

پ- اظهارات شاکی: از مجموع ۲۱۱ مورد آرای بررسی شده صرفاً در ۱۰ مورد اظهارات شاکی در متن رای قید شده است.

ت- ادله خوانده: از مجموع آرای بررسی شده، در ۱۸ رای ادله خوانده قید شده است.

ث- اظهارات خوانده: از مجموع آرای بررسی شده در ۳۰ رای اظهارات خوانده در متن رای قید شده است.

ج- ارزیابی و تقابل دلایل طرفین و استدلال بر اساس ادله: از مجموع ۲۱۱ رای بررسی شده در ۳۲ مورد استدلال بر اساس ادله طرفین به عمل آمده است.

چ- ارجاع امر به تحقیقات از طرف شعبه: در هیچ مورد شعبه صادر کننده رای راساً اقدام به تحقیق یا ارجاع امر به تحقیق ننموده است، صرفاً در ۴ مورد ضمن نقض رای خواستار تحقیق در رسیدگی مجدد شده است.

ح- از حیث بار اثبات: صرفاً در ۱۴ مورد از آرای مورد بررسی، بار اثبات بر عهده اداره خوانده فرض شده است.

خ- قید عبارات کلی بدون قید محتوا: از مجموع آرای مورد بررسی در ۸۲ مورد به عبارات کلی نظیر «بررسی مجموع اوراق و محتویات پرونده و مستندات ابرازی»، در ۴۸ مورد «دفاعیات خوانده» و در ۳۴ مورد به «مفاد دادخواست و اظهارات شاکی» بدون قید جزئیات و محتوای آنها اشاره شده است.

د- استناد به فقد دلیل: از مجموع آرای مورد بررسی، در ۳۰ مورد به فقد دلیل شاکی و در ۲۴ مورد به فقد دلیل خوانده استناد شده است.

ذ- میانگین تعداد سطور آرای مورد بررسی: از ۱۱۵ مورد آرای مورد بررسی، میانگین سطور آرای صادره از شعب بدوی و تجدیدنظر برابر ۷ سطر و میانگین سطور ۳۴ مورد از آرای صادره از شعب تجدیدنظر برابر ۵/۵ سطر بدست آمد.

ر- استناد به مواد قانونی: در کلیه آرای مورد بررسی به مواد قانونی استناد شده است.

ز- نقض رای به دلیل مستدل نبودن: موردی که رای صادره از هیات‌ها و کمیسیون‌های اداری یا رای شعب بدوی دیوان به دلیل مستدل و مستند نبودن نقض شده باشد، مشاهده نگردید.

۴. تحلیل آرای مورد بررسی از حیث استدلال بر اساس ادله طرفین

آرای بررسی شده نشان می‌دهد که در تعداد نسبتاً اندکی از آرای صادره، به ادله طرفین و اظهارات آنها در متن رای اشاره شده است و در اغلب موارد یا ذکری از ادله و اظهارات طرفین به میان نمی‌آید یا به ذکر عبارات کلی نظیر «بررسی مندرجات اوراق پرونده»، «ملاحظه مستندات»، «توجه به دادخواست و ضمایم آن»، «حسب مفاد پرونده»، «محتویات پرونده و مفاد دادخواست شاکی و ضمایم آن و مفاد لایحه جوابیه» و عباراتی از این قبیل بسنده شده است.

بیان چنین عبارات کلی بدون قید ادله و اظهارات طرفین موجب می‌شود تا فرایند استدلال دادرس روشن نباشد. استدلال قضایی در دو مرحله صورت می‌گیرد: ابتدا دادرس باید ادله و اظهارات طرفین را قید و ارزیابی و مقابله نماید تا دریابد که ادله کدام طرف نسبت به دیگری برتری دارد؛ سپس با ذکر دلیل برتری ادله طرف، موضوع را با قوانین و مقررات منطبق نماید. در آرای بررسی شده در اغلب موارد بخش نخستین استدلال، شامل ادله و اظهارات طرفین و تقابل و ذکر دلیل برتری ادله مشاهده نمی‌شود. چنین به نظر می‌آید که دادرس این مرحله را در ذهن خود انجام داده و در متن رای صرفاً به انطباق موضوع با قوانین و مقررات می‌پردازد. بنابراین، رای با چنین اوصاف را نمی‌توان رایی مستدل به معنای واقعی نامید.

تنظیم رایی مستدل، شامل ادله و اظهارات طرفین، ارزیابی و تقابل ادله و نتیجه‌گیری و قید دلیل برتری ادله و انطباق موضوع با قانون در ۷ یا ۵ سطر، امری اگر نه ناممکن لیکن

بسیار دشوار است. به ویژه آرای صادره در مرحله تجدیدنظر، به غیر از مواردی معدود در نقض رای بدوی، بسیار خلاصه بوده و کمتر در آنها استدلال مشاهده می‌شود. در آرای صادره از شعب تجدیدنظر فرمت غالب در تایید رای بدوی اینگونه است: «با عنایت به اینکه ایراد و اعتراض مؤثری که موجب نقض رأی شعبه بدوی باشد، از ناحیه تجدیدنظرخواه ابراز نشده و چون رأی معترض عنه صحیحاً و منطبق با مدارک ابرازی با رعایت ضوابط و شرایط قانونی صادر شده است، لذا مستنداً به ...، عیناً تأیید می‌گردد. این رأی قطعی است.» بدیهی است که مستدل بودن رای شامل آرای صادره از شعب تجدیدنظر نیز می‌شود و نمی‌توان قائل به مستدل بودن چنین رای‌هایی شد.

۵. تحلیل آرای مورد بررسی از حیث بار اثبات

۵-۱. اقدام ابتدایی از سوی اداره علیه شهروند

آرای مورد بررسی نشان می‌دهند که در اغلب موارد بار اثبات ادعا بر عهده شاکی فرض شده است و تعدیلی در اعمال قاعده «البینه علی من ادعی» به نفع شهروند دیده نمی‌شود. از مجموع ۲۱۱ رای بررسی شده، صرفاً در ۱۴ مورد بار اثبات بر عهده اداره نهاده شده است. این آرا در پرونده‌هایی صادر شده‌اند که در آنها شهروندان علیه آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، آرای هیأت‌های گزینش و پلمپ محل کسب شکایت کرده‌اند. این امر نشان می‌دهد که در این دعاوی، دادرس شعبه متوجه این امر بوده است که محکومیت شهروند در کمیسیون ماده ۱۰۰ یا هیأت گزینش یا پلمپ محل کسب، مجازاتی علیه شهروند است که ابتدا با ایراد اتهام از سوی اداره علیه شهروند آغاز می‌شود. لذا اداره باید بار اثبات اتهام علیه شهروند را بر دوش بکشد نه اینکه بار اثبات بر دوش شهروند شاکی در دیوان گذاشته شود. در این گونه موارد، علاوه بر اینکه بار اثبات باید بر عهده اداره باشد، بلکه اداره باید دلایل روشن و قانع کننده و حتی یقینی ارائه نماید. در برخی از آرای مورد بررسی که در نقض آرای صادره از کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ صادر شده‌اند، استدلال دادرس این بوده است که کمیسیون برای صدور رای تخریب باید دلیل داشته باشد و نظر اعضای کمیسیون کافی نیست. لذا کمیسیون در صدور رای تخریب،

ابتدا باید امر را به کارشناسی ارجاع نماید و صرفاً در صورتی که نظر کارشناس دلالت بر تخلف از اصول سه گانه شهرسازی، مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری داشته باشد، کمیسیون می تواند رای به تخریب صادر نماید.^۱ با توجه به اینکه رای تخریب، مجازاتی علیه شهروند محسوب می شود این استدلال صحیح به نظر می رسد.

برخی شعب دیگر بر این اعتقاد بوده اند که هیچ گونه الزام قانونی جهت ارجاع امر به کارشناس از سوی کمیسیون ماده ۱۰۰ وجود ندارد^۲ و تشخیص کمیسیون برای صدور چنین رای کفایت می کند. نهایتاً در اثر صدور آرای متعارض، موضوع به هیات عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع و هیات عمومی ضمن احراز تعارض، چنین نظر داده است: «... صرف عدم ارجاع موضوع ضرورت یا عدم ضرورت تخریب بنا به کارشناس رسمی را توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری موجب نقض رأی کمیسیون مذکور ندانسته، ...»^۳ و رای صادره از شعبه ۶ تجدیدنظر را صحیح و منطبق با موازین قانونی اعلام کرده است. این رای وحدت رویه، دست کمیسیون ماده ۱۰۰ را در اعمال مجازات علیه شهروندان بدون ارائه دلیل قانع کننده و روشن باز گذاشته است. این در حالی است که اعضای کمیسیون الزاماً متخصص در امور شهری نیستند و شهرداری که تقاضای تخریب بنا از کمیسیون نموده و در صدد مجازات شهروند است، باید دلیل روشن و قانع کننده ارائه نماید و صرف گزارش پلیس ساختمان که عوامل شهرداری هستند و مواردی از این دست برای اعمال مجازات کفایت نمی کند.

۱. دادنامه شماره ۱۱۵۳-۹۷۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۱۱۵۳-۹۷۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۱۱۵۳/۵/۲۰-۱۳۹۷ صادره از شعبه ۶ بدوی دیوان عدالت اداری / دادنامه شماره

۱-۳۵۵۴-۱۳۹۱/۱۲/۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۵۵۴-۱۳۹۱/۱۲/۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۵۵۴ صادره از شعبه ۷ بدوی دیوان عدالت اداری / دادنامه شماره

۱۲-۱۳۹۲/۶/۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۷۲۸-۱۳۹۲/۶/۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۱۷۲۸ صادره از شعبه ۲۹ بدوی دیوان عدالت اداری / دادنامه شماره

۳۰-۱۳۹۳/۷/۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۲۴۰-۱۳۹۳/۷/۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۲۴۰ صادره از شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۲۷۷۵-۹۷۰۹۹۷۰۹۵۶۱۰۲۷۷۵-۹۷۰۹۹۷۰۹۵۶۱۰۲۷۷۵/۱۱/۱۳-۱۳۹۷ صادره از شعبه ۴ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

۳. رای وحدت رویه به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۴۳-۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۲. هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

وفق رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان، صرف عدم ارجاع به کارشناس رسمی موجب نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ نیست و شعبه دیوان به آن دلیل نمی‌تواند رای کمیسیون را نقض نماید. لیکن چنانچه کمیسیون نظر کارشناس رسمی را جلب نکرده باشد و دلیل قانع کننده دیگری نیز وجود نداشته باشد، شعبه بدوی دیوان می‌تواند رای کمیسیون را از جهت فقد دلیل نقض نموده و وفق ماده ۶۳ قانون دیوان اقدام نماید که بر اساس آن: «هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) ... چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید.» این ماده به شعبه دیوان این اختیار را می‌دهد که از کمیسیون بخواهد تا امر را به کارشناسی ارجاع و به صدور رای مبادرت نماید.

وفق ذیل ماده ۶۳ قانون دیوان، «در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید.» در این مرحله چنانچه شعبه دیوان تشخیص دهد که نیاز به تحقیقات بیشتری است، می‌تواند وفق ماده ۴۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «... هرگونه تحقیق یا اقدامی را که لازم بداند انجام دهد یا آن را از ضابطان قوه قضائیه و مراجع اداری بخواهد و یا به سایر مراجع قضائی نیابت دهد...». این اختیار شامل ارجاع امر به کارشناس رسمی نیز می‌شود.

۲-۵. الزام اداره به ایفای تکلیف قانونی

در شکایاتی که شاکی ادعا می‌نماید اداره به تکلیف قانونی خود عمل نکرده است، اصولاً باید بار اثبات قسمتی بر عهده شاکی و بخشی بر عهده اداره قرار گیرد و شعبه دیوان در صدور رای باید به این امر توجه نماید. شاکی باید تکلیف قانونی اداره و استحقاق خود را اثبات نماید و ادله اثباتی ارائه نماید. چنانچه شعبه دیوان به این نتیجه رسید که اداره دارای

تکلیف قانونی بوده و شاکی نیز ذینفع بوده یا استحقاق دارد؛ در ادامه، این اداره است که باید ادله لازم در جهت اثبات اینکه به تکلیف قانونی خود عمل کرده است، ارائه نماید و بار اثبات در این مورد را نمی‌توان بر عهده شاکی قرار داد.

در مواردی با وجود اینکه اداره دارای تکلیف قانونی بوده و شاکی نیز ذینفع می‌باشد، لیکن شعبه دیوان با این استدلال که شاکی دلیلی ارائه نکرده، اقدام به رد شکایت نموده است. در یک نمونه از آرای بررسی شده، شاکی ادعا کرده است که اداره نسبت به نشر آگهی وفق قانون اقدام نکرده است و از دیوان الزام اداره به نشر آگهی را تقاضا کرده است.

در قضیه مطروحه، با وجود ذینفع بودن شاکی و علی‌رغم اینکه اداره قانوناً مکلف بوده است بوسیله یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و سایر وسایل معمول و مناسب محل آگهی نماید، شعبه بدوی دیوان با ذکر اینکه «... و کیل محترم شاکی دلیل و مدرک مثبته‌ای که مؤید عدم رعایت مقررات قانونی در اقدامات و تصمیمات خواندگان نسبت به پلاک ثبتی موضوع شکایت باشد ارائه ننموده مستنداً به ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به رد شکایت صادر و اعلام می‌دارد...»^۱ شاکی به رای اعتراض نموده و شعبه تجدیدنظر با قید اینکه دادنامه معترض عنه در چارچوب مقررات و موازین قانونی و اصول و قواعد رسیدگی و صحیحاً صادر گردیده است، اقدام به تایید رای شعبه بدوی نموده است.^۲

در مورد مذکور، واضح است که شاکی نمی‌تواند عدم رعایت قانون از سوی اداره (عدم نشر آگهی) را اثبات نماید و بار اثبات نباید بر عهده شاکی قرار داده شود، بلکه با ذینفع بودن شاکی و با اثبات اینکه اداره تکلیف قانونی بر نشر آگهی داشته است، این اداره است که باید اثبات نماید به تکلیف قانونی خود مبنی بر نشر آگهی مطابق با قانون اقدام نموده است.

۱. رای شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۱۰۴۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۲ صادره از شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری.

۲. رای شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۱۹۴۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۲۲ صادره از شعبه ۲ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

۳-۵. شکایت علیه سایر اقدامات و تصمیمات اداره

به غیر از مواردی که در آنها اداره اتهامی علیه شهروند مطرح می‌کند یا تکلیف قانونی خود را انجام نمی‌دهد، اداره اقدامات مختلف دیگری نیز در اجرای قوانین انجام می‌دهد که ممکن است به حقوق شهروند لطمه وارد کند. در اینگونه موارد نیز اداره باید در برابر اقدامات و تصمیمات خود پاسخگو بوده دلایل تصمیم و اقدام خود را ارائه و عقلایی بودن آن را توجیه نماید.

در دعاوی از این نوع، توجه به نابرابری اداره و شهروند و اهداف دادرسی اداری، ایجاب می‌نماید تا بار اثبات تماما برعهده شاکی نباشد، بلکه اداره دلایل اتخاذ تصمیم یا اقدام خود را ارائه و عقلایی و قانونی بودن تصمیم خود را توجیه نماید. بنابراین در همه موارد، دادرس نباید با استناد به فقد دلیل، شکایت شهروند را رد نماید، بلکه باید با توجه به اهمیت قضیه و اوضاع و احوال، شکایت را بررسی و از اداره توضیح بخواهد و در صورت لزوم از اختیار ماده ۴۱ قانون دیوان استفاده نماید. در آرای مورد بررسی، چنین رویکردی مشاهده نمی‌شود و در اکثر موارد فقد دلیل به رد شکایت منتهی شده است. آرای بررسی شده نشان نمی‌دهند که دادرس از اختیار ماده ۴۱ قانون دیوان به نحو متناسب استفاده کرده باشد یا دادرس به صورت فعال در پرونده ظاهر شده و اقدام به تحصیل دلیل نموده باشد.

نتیجه‌گیری

آرای صادره از دادگاه‌ها از جمله آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری باید مستدل و مستند باشد. مستدل بودن رای مستلزم این است که رای صادره دارای اوصافی باشد تا بتوان آن را رای مستدل دانست. در رای صادره باید اظهارات و ادله طرفین قید شود و دادرس ارزیابی خود از ادله طرفین و چرایی برتری ادله یکی از طرفین نسبت به دیگری را بیان نموده و نتیجه‌گیری نماید. سپس نتیجه حاصل از تقابل ادله باید با مقررات قانونی منطبق و حکم نهایی صادر گردد. رای که در آن چنین فرایندی طی شده باشد، رای مستدل خواهد بود.

بررسی ۲۱۱ فقره آرای صادره از شعب دیوان نشان داد که در آرای مورد بررسی در اغلب موارد ادله طرفین و دلیل برتری ادله یکی از طرفین در رای قید نشده و صرفاً به انطباق نتیجه استدلال که در ذهن دادرس شکل گرفته، با مقررات قانونی اکتفا شده است. بنابراین اغلب آرای بررسی شده را نمی‌توان آرای مستدل در معنای واقعی آن به حساب آورد. همچنین اهمیت مستدل بودن رای، ایجاب می‌نماید تا آرای غیر مستدل در مرحله تجدید نظر به همان دلیل نقض شوند. در آرای بررسی شده، موردی که حاکی از نقض رای هیات‌ها یا کمیسیون‌های اداری یا شعب بدوی به دلیل غیر مستدل بودن باشد، مشاهده نگردید. مجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد که مستدل بودن رای، جایگاه شایسته خود را در دادرسی دیوان کسب نکرده است.

در مورد بار اثبات ادعا، اگرچه به عنوان یک قاعده کلی بار اثبات بر دوش مدعی است، لیکن در دعای مطروحه در دیوان همواره نمی‌توان قائل به اعمال قاعده مذکور شد و بار اثبات را بر عهده شخصی گذاشت که شکایت خود را در دیوان مطرح کرده است. درست است که شاکی در دیوان مدعی محسوب می‌شود، لیکن در مواردی مدعی اصلی اداره است نه شاکی در دیوان. در آرای که از کمیسیون‌ها و هیات‌ها صادر می‌شود، معمولاً این اداره است که مدعی شهروند می‌شود.

برای مثال در موضوع مطروحه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، این شهرداری است که ادعایی علیه شهروند دارد و ادعا از نوع اتهام است. یعنی شهرداری شهروند را متهم به تخلف نموده و در صدد مجازات شهروند بوده و همچنین در موضوعات مطروحه در هیات‌های گزینش یا پلمپ محل کسب یا لغو و ابطال مجوز. شاکی که در ارتباط با چنین موضوعاتی شکایت خود را در دیوان مطرح می‌کند، در واقع مدعی نیست. لذا بار اثبات بر عهده شاکی نمی‌تواند باشد و این اداره است که باید بار اثبات را بر دوش بکشد. آرای بررسی شده نشان می‌دهند که در مواردی به این امر توجه شده است.

همچنین در مواردی شاکی، الزام اداره به انجام تکلیف قانونی را از دیوان مطالبه می‌نماید. در اینگونه موارد، ارائه ادله از سوی شاکی جهت اثبات عدم انجام تکلیف از سوی اداره، ممکن نیست چرا که اثبات امر عدمی محسوب می‌شود. در اینگونه موارد،

شاکی با اثبات تکلیف قانونی اداره و استحقاق یا ذینفع بودن خود، سهم خود را از بار اثبات بر دوش می کشد و بعد از آن بار اثبات بر عهده اداره خواهد بود تا اثبات نماید که به تکلیف قانونی خود عمل کرده است یا چنین تکلیفی متوجه اداره نیست. چنین رویکردی در آرای بررسی شده قابل مشاهده نمی باشد.

در سایر موارد نیز اداره اقدام به عمل یا اتخاذ تصمیمی نموده که شهروند نسبت به آن اعتراض داشته و شکایت در دیوان مطرح کرده است، اصل حاکمیت قانون و اهداف نظارت قضایی و دادرسی اداری ایجاب می نماید که اداره از قانونی بودن و عقلایی بودن تصمیم خود دفاع نموده و در اثبات آن، دلیل و استدلال ارائه نماید. لذا در شکایتی که از سوی شهروند علیه تصمیم یا اقدام اداره در دیوان مطرح می شود، اگرچه دلایل ارائه شده از سوی شهروند کافی نباشد، دیوان باید به شکایت شهروند توجه نموده و در صورت لزوم از ظرفیت ماده ۴۱ قانون دیوان استفاده نماید و به عدم کفایت ادله ارائه شده از سوی شهروند اکتفا ننماید.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Ali Mashhadi



<https://orcid.org/0000-0001-8439-1384>

Hormoz Yazdani Zunuz



<https://orcid.org/0000-0003-4552-8047>

منابع

فارسی

کتابها

- آشوری، محمد، آیین دادرسی کیفری، جلد اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۵).

- آشوری، محمد، آیین دادرسی کیفری، جلد دوم، چاپ هشتم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶).
- آقای، محب‌الله، بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه (تهران: انتشارات جاودانه جنگل، ۱۳۸۹).
- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶).
- خوانساری، محمد، منطق صوری (تهران: نشر آگاه، ۱۳۸۳).
- رحمدل، منصور، آیین دادرسی کیفری، جلد نخست (تهران: نشر دادگستر ۱۳۹۳).
- رضایی‌زاده، محمدجواد، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری (تهران: موسسه معین اداره، ۱۳۸۴).
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد دوم، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۷).
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد سوم، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۷).
- طباطبائی مومتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم (تهران: سمت، ۱۳۸۷).
- طباطبائی مومتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، چاپ دوم (تهران: سمت، ۱۳۸۷).
- هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم (تهران: سمت، ۱۳۸۹).

مقاله‌ها

- آقای طوق، مسلم، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، نشریه پژوهشنامه حقوقی، شماره ۱، (۱۳۸۶).
- زارعی، محمد حسین، محسن زاده، آزیتا، «نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۲، (۱۳۹۴).
- صادق منش، جعفر، فرخی نیا (فرخ‌شه)، علی، «مبنا، روش و جایگاه استدلال قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۹، (۱۳۹۱).
- محسن زاده، آزیتا، «آسیب‌شناسی شیوه رسیدگی به دلایل در دیوان عدالت اداری»، نشریه علم و کالت، سال دوم، شماره ۲، (۱۳۹۸).

- هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی)»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، (۱۳۸۷).

آرای هیات عمومی و شعب بدوی، تشخیص و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری
- رای وحدت رویه به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۲. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

References

Articles

- Huhn, Wilson, "The Stages of Legal Reasoning: Formalism, Analogy, and Realism", Vol. 48, No. 1, Vill. L. Rev. 305, (2003).
- Kuehnle, William. H, (2004), "Standard of Evidence in Administrative Proceedings", New York Law School Law Review, Vol. 49. Available at: https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1557&context=nyls_law_review. Last visited Jan 28. 2023.

In Persian

Books

- Ashouri, Mohammad, *Criminal Procedure Ritual*, First Volume (Tehran: Samit Publications, 1996).
- Ashouri, Mohammad, *Criminal Procedure Ritual*, Second Volume, Eighth Edition (Tehran: Samt Publications, 2016).
- Aghaei, Mohibollah, *Comparative Study of the Procedural Rules of the Administrative Court of Justice of Iran and the Council of State of France* (Tehran: Javadane Jangal Publications, 2009).

- Ansari, Valiullah, *Generalities of Administrative Law*, 7th Edition (Tehran: Mizan Publishing, 2016).
- Khansari, Mohammad, *Formal Logic* (Tehran: Agah Publication, 2013).
- Rahmdel, Mansour, *Criminal Procedure Ritual*, First Volume (Tehran: Dadgostar Press, 2013).
- Rezaizadeh, Mohammad Javad, *French Administrative Courts and Their Competence in Dealing with Administrative Claims* (Tehran: Moin-e-Edareh Institute, 2014).
- Shams, Abdullah, *Civil Procedure Ritual*, Advanced Course, Second Volume, Twelfth Edition (Tehran: Darak Publications, 2017).
- Shams, Abdullah, *Civil Procedure Ritual*, Advanced Course, Third Volume, Twelfth Edition (Tehran: Darak Publications, 2008).
- Tabatabai Motamani, Manouchehr, *Administrative Law*, 14th Edition (Tehran: Samt, 2017).
- Tabatabai Motamani, Manouchehr, *Comparative Administrative Law of the Rule of Law and Comparative Administrative Proceedings in Several Large Countries*, Second Edition (Tehran: Samt, 2017).
- Hedavand, Mehdi, *Comparative Administrative Law*, Volume II (Tehran: Samt, 2010).

Articles

- Agaei Touq, Muslim, “Basics and Nature of Judicial Supervision over Government Actions: A Comparative Study of the Countries of France, England, and the United States”, *Legal Research Journal*, No. 1, (2016).

- Zarei, Mohammad Hossein & Mohsenzadeh, Azita, "The System of Proving Claims in Administrative Proceedings", *Judicial Law Perspectives Quarterly*, No. 72, (2014).
- Sadegh Manesh, Jafar & Farrokhinia (Farrokhsheh), Ali, "The Basis, Method and Position of Judicial Reasoning", *Judiciary Law Journal*, No. 79, (2011).
- Mohsenzadeh, Azita, "Pathology of the Method of Handling Evidence in the Administrative Court", *Journal of Advocacy*, Second Year, No. 2, (2018).
- Hadavand, Mehdi, "Judicial Supervision: Conceptual Analysis, Basic Developments (A Plan for the Development of Administrative Law and the Promotion of Judicial Supervision)", *Journal of Constitutional Law*, No. 9, (2007).

استناد به این مقاله: مشهدی، علی و یزدانی زنوز، هرمز، «بار اثبات ادعا و استدلال بر اساس ادله در آرای شعب دیوان عدالت اداری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۳، (۱۴۰۳)، ۱۰۷-۱۳۶.

Doi: 10.22054/QJPL.2023.72337.2872



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License