

نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری

محمدحسین زارعی^{۱*}، آرزیتا محسن‌زاده^{۲**}

۱. (نویسنده‌ی مسئول)، دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

۲. دانشجوی دوره‌ی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۷/۳۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۹/۰۵)

چکیده

نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری، اهمیت انکارناپذیری برای تأمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و تضمین اصل حاکمیت قانون دارد. با پیش‌بینی نظام آزاد اثبات دعوا در دادرسی اداری این امکان برای شهروندان میسر می‌شود که از کلیه دلایل معقول و منطقی برای احقاق حقوق خود استفاده نموده و از محدودیت‌های رایج در نظام قانونی ادله، فارغ گردند. از سوی دیگر 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، 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. از دیگر مکانیزم‌های لازم برای تحقق اهداف دادرسی اداری، پیش‌بینی مشارکت فعالانه دادرسی اداری برای کشف حقیقت و اجرای عدالت می‌باشد. دادرسی اداری باید تحقیقات لازم را برای حصول اطمینان از تحقق اصل حاکمیت قانون و عدم تضییع حق‌ها و آزادی‌های شهروندان انجام دهد و شهروندانی را که از دسترسی به بسیاری از ادله و مدارک محروم می‌باشند، یاری رساند تا به این ترتیب نابرابری میان اداره و شهروند در دادرسی اداری تا حدی جبران شود.

* **Email:** zareimh62@gmail.com

** **Email:** azitamohsenzadeh@yahoo.com

کلیدواژگان: دادرسی اداری، نظام آزاد اثبات، نقش دادرسی اداری، بار اثبات دعوا، پذیرش دلیل.

مقدمه

دادرسی اداری، رسیدگی به شکایات افراد از دستگاه‌های دولتی و اداری از حیث عدم رعایت قوانین و مقررات و نقض حقوق و آزادی‌های اشخاص می‌باشد و دعوایی میان اداره و شهروند است، لذا در تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و جلوگیری از خودسری دستگاه‌ها و مقامات اداری جایگاه ویژه‌ای دارد. شایان ذکر است هدف از دادرسی اعم از دادرسی اداری و غیراداری، صرفاً فصل خصومت نبوده، بلکه اجرای عدالت و احقاق حق، هدف نهایی دادرسی است. دادرسی اداری دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است که موجب تمایز آن از دادرسی مدنی و کیفری می‌گردد. لذا ضرورت دارد دادرسی اداری با عنایت به اهداف و ویژگی‌های خاص آن به طور ویژه مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد تا بستر مناسبی برای احقاق حقوق و آزادی‌های شهروندان و تظلم‌خواهی آن‌ها فراهم شود.

یکی از موضوعات مهم برای برپایی دادرسی منصفانه، پیش‌بینی نظام اثبات دعوا متناسب با اهداف و مقتضیات دادرسی می‌باشد، زیرا ادله اثبات دعوا هم چون برگ برنده‌ای در دست طرفین دعوا است که شخص پیروز و محکوم دادرسی را مشخص می‌نماید. از این رو، تعیین نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری اعم از شیوه پذیرش دلیل، معیار دلیل قابل قبول، بار اثبات دعوا، نقش اصحاب دعوا و دادرسی اداری و سایر مسائل حقوقی پیرامونی آن، اهمیت انکارناپذیری برای تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان دارد. علی‌رغم اهمیت تردیدناپذیر این مباحث در دادرسی اداری، متأسفانه به طور ویژه در حقوق داخلی مورد بررسی و تبیین قرار نگرفته است.

در این مقاله قصد داریم نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری را مورد بررسی قرار داده و به این سوال 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 چگونه باید باشد تا حقوق و آزادی‌های شهروندان تأمین شده و از تعدیات اداره جلوگیری شود؟ برای پاسخ به سوالات فوق ابتدا به تبیین اهمیت نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری می‌پردازیم و سپس شیوه پذیرش دلیل و بار اثبات دعوا را مورد بررسی قرار می‌دهیم. در پایان نیز نقش دادرسی اداری و میزان مشارکت وی را با عنایت به اهداف و مقتضیات

خاص دادرسی اداری ارزیابی خواهیم نمود. در کلیه مباحث قصد داریم الگویی را برای نظام اثبات دعوا پیشنهاد دهیم که اهداف دادرسی اداری و احقاق حقوق شهروندان به بهترین صورت تامین شده و در نهایت از تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان توسط اداره و مقامات اداری ممانعت نماییم.

۱. اهمیت نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری

در آغاز، اهمیت و جایگاه نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری را مورد بررسی قرار می‌دهیم. برای تبیین این موضوع، ابتدا به بررسی دادرسی اداری و سپس شیوه‌های اثبات دعوا می‌پردازیم تا بتوانیم نقش مهم نظام اثبات دعوا را در دادرسی اداری به درستی نمایان سازیم.

۱-۱. دادرسی اداری و حق دادخواهی

یکی از حقوق مسلم بشری که در اسناد بین‌المللی متعددی شناسایی و مورد توجه قرار گرفته است، «حق دادخواهی» می‌باشد. به موجب این حق، هر کس برای استیفای حقوق خود حق مراجعه به دادگاه صلاحیت‌دار مستقل و بی‌طرف را برای رسیدگی عادلانه و قانونی دارد. حق دادخواهی در مواد ۸ و ۲۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر و بند ۱ ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی^۳ به رسمیت شناخته شده است. در اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز حق دادخواهی شناسایی شده است.^۴ روشن است که حق دادخواهی با مفهوم دادرسی، احقاق حق و رسیدگی منصفانه ارتباط تنگاتنگی دارد.

۱. هر کس حق دارد از تعدی به حقوق بنیادینی که به موجب قانون اساسی یا قوانین دیگر برای او شناخته شده است به دادگاه‌های صلاحیت‌دار ملی متوسل گردد تا حقیقت استیفا شود.

۲. هر کس حق دارد با استفاده کامل از تساوی حقوق با دیگران، دعوای او در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، عادلانه و علنی رسیدگی شود و آن دادگاه درباره حقوق و تعهدات او یا صحت هرگونه اتهام کیفری که متوجه وی می‌باشد، حکم دهد.

۳. همه اشخاص در مقابل دادگاهها و دیوان‌های دادگستری مساوی هستند. هر کس حق دارد به دادخواهی او منصفانه و علنی در دادگاهی صالح، مستقل و بی‌طرف، طبق قانون رسیدگی شود و آن دادگاه درباره حقایق اتهامات جزائی علیه وی یا اختلافات راجع به حقوق و تعهدات وی در امور مدنی اتخاذ تصمیم نماید.

۴. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

با اعمال حق دادخواهی از سوی اشخاصی که تحت تأثیر تصمیم‌های اداری قرار گرفته‌اند و اعطای فرصت شنیده شدن به آن‌ها و رسیدگی به ادعای مطروحه، دادرسی اداری آغاز می‌شود. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, p 1) به تعبیر دیگر، شهروندانی که مدعی هستند اقدامات و تصمیم‌های دستگاه‌ها و مقامات اداری موجب تعدی و تعرض به حقوق و آزادی‌های آن‌ها شده است، با توسل به دادرسی اداری این امکان را می‌یابند که با اعمال حق دادخواهی و رسیدگی منصفانه در مرجعی مستقل و بی‌طرف برای احقاق حقوق خود اقدام نمایند.

هدف از دادرسی اداری مستقر ساختن قانون بر دستگاه‌های اداری، جلوگیری از خودسری مقامات اداری و حفظ حقوق شهروندان است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷، صص ۴۸-۴۹) به تعبیر دیگر دادرسی اداری، لازمه تضمین اصل حاکمیت قانون و پاسخ‌گو کردن دولت و در نهایت احقاق حقوق شهروندان می‌باشد، در غیر این صورت، تجاوز صاحبان قدرت از حدود صلاحیت و اختیارات خود و تضییع حقوق شهروندان، امری محتوم خواهد بود. با توسل به دادرسی اداری، اداره ملزم به پاسخگویی و بیان مبانی تصمیم خود می‌شود و به دفاع از اقدامات و تصمیم‌های خود با ارائه مبانی و مستندات قانونی تصمیم خویش می‌پردازد.

موضوع دادرسی اداری، اعمال اداری است، منظور اعمالی است که مستقیماً به وسیله دولت و یا زیر نظر آن با هدف حفظ نظم عمومی و تامین منافع عمومی انجام می‌شود. (ابوالحمد، ۱۳۵۱، صص ۶-۲۳؛ انصاری، ۱۳۷۴، ص ۴۵) بنابراین هرگاه شهروند مدعی نقض حقوق و آزادی‌های خود به موجب تصمیم‌ها و اقدامات اداری باشد، با توسل به دادرسی اداری این امکان برای وی میسر می‌شود که ادعای وی به طور منصفانه مورد رسیدگی قرار گیرد. دادرسی اداری تحت حاکمیت حقوق عمومی می‌باشد. اصحاب دادرسی اداری عبارتند از اداره و شهروند. اگر شهروند مدعی نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره باشد، تظلم‌خواهی از طریق دادرسی اداری میسر می‌شود.

تضمین حقوق بشر، مهم‌ترین هدف حکمرانی خوب است. لذا هر رژیم سیاسی که به طور موثرتری از حقوق شهروندان در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نماید و مکانیزم‌ها و تضمینات کافی و موثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد، به همان میزان به حکمرانی خوب نزدیک شده است. (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۶۱) یکی از مکانیزم‌های موثر برای حمایت از حق‌های بشری، پیش‌بینی نظام حقوقی متناسب در دادرسی اداری می‌باشد تا این امکان برای شهروند فراهم باشد که با توسل به دادرسی اداری به احقاق حق خود نایل شود.

۱-۲. نظام آزاد و قانونی اثبات دعوا

در مرحله ثبوت، واقع را چنان که هست مد نظر قرار می‌دهیم، لیکن هدف در مرحله اثبات، راه یافتن به واقع می‌باشد تا مخاطب را به وجود مطلوب، قانع سازیم. لذا در این مرحله، ابزارهای رسیدن به واقع اهمیت می‌یابد که هم چون مشعل‌هایی، رهنمون حرکت عقل به سوی واقع می‌باشد. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، صص ۲۰-۱۳) به تعبیر دیگر، اثبات هر امری در مراجع قضایی به مفهوم نمایاندن آن به کمک دلیل است. بنابراین حقی که ادعا شود اما اثبات نگردد در حقوق مانند حقی است که در واقع وجود ندارد. به بیان روشن‌تر، دلیل، حق را زنده می‌کند. (شمس، ۱۳۸۶، ص ۸۳) بنابراین همان طور که در ماده ۱۹۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی^۱ پیش‌بینی شده است، دلیل، نقشی راهبردی و مهم در اثبات دعوا و یا دفاع از ادعا برای کشف واقع دارد. اصحاب دعوا برای پیروزی در دعوا ناگزیر از توسل به دلیل هستند و نقش مهم ادله در محکومیت و پیروزی اشخاص قابل انکار و تردید نیست.

دو شیوه اصلی اثبات دعوا عبارتند از شیوه آزاد و شیوه قانونی. برخی نظام‌های حقوقی نیز ترکیب این دو روش را مورد استفاده قرار می‌دهند. در نظام آزاد اثبات؛ هدف، قناعت وجدان دادرس و راهیابی به واقع به هر وسیله مقتضی می‌باشد. به عبارت دیگر، مدعی هیچ قید و محدودیتی برای اقامه دلیل ندارد و می‌تواند، به هر وسیله معقول برای اقناع دادرس توسل نماید. لیکن در شیوه قانونی برای اثبات هر رویداد، دلایل ویژه‌ای در قانون پیش‌بینی شده است و دو طرف دعوا ناگزیرند برای اثبات ادعا یا دفاع به همان دلایل قانونی محدود؛ استناد کنند. لذا یکی از ویژگی‌های نظام قانونی، تفصیل ادله و توان اثباتی آن‌ها در قوانین می‌باشد. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، صص ۲۵-۲۷؛ شمس، ۱۳۸۶، صص ۸۴-۸۵) مسأله مهمی که در دادرسی اداری مطرح می‌شود این است که کدام نظام اثبات با دادرسی اداری سازگارتر بوده و در تحقق اهداف این نوع از دادرسی موثرتر می‌باشد؟ بدیهی است که اقتباس نظام اثبات نامتناسب در دادرسی اداری در نهایت موجب تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان خواهد شد.

آیین دادرسی مدنی از نظام ادله قانونی پیروی نموده است. به طوری که قانون، راه‌هایی را که به کمک آن‌ها وجدان دادرس می‌تواند و علی‌القاعده باید اقناع شود، شناسایی نموده است. (شمس،

۱. دلیل عبارت از امری است که اصحاب دعوا برای اثبات دعوا یا دفاع از دعوا به آن استناد می‌نمایند.

۱۳۸۶، ص ۹۵) طبق ماده ۱۲۵۸ قانون مدنی، دلایل اثبات دعوی عبارتند از: اقرار، اسناد کتبی، شهادت، امارات و قسم. در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز علاوه بر دلایل فوق‌الذکر رجوع به کارشناس، معاینه محل و تحقیق محلی مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. 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 اقتاعی نیز تحقق‌بخش عدالت است، لیکن به دلیل گسترش آزادی دادرسی؛ خطر انحراف قاضی و سوء استفاده وی را افزایش می‌دهد. در شیوه قانونی، بیشتر بر فصل خصومت تاکید می‌شود. لذا گاه دلیل، اعتبار نوعی پیدا می‌کند و صرف نظر از اثر اقتاع‌کننده‌ی آن، بر دادرسی تحمیل می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، صص ۲۵-۲۷؛ شمس، ۱۳۸۶، صص ۸۴-۸۵) برای نمونه طبق ماده ۱۲۷۵ قانون مدنی و ماده ۲۰۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، هرکس اقرار به حقی برای غیر کند، ملزم به اقرار خود خواهد بود و دلیل دیگری برای ثبوت ذی حق بودن طرف او لازم نیست و دادرسی برای فصل خصومت و فیصله دعوا مطابق اقرار صورت گرفته، رای مقتضی صادر می‌نماید و دلیل دیگری با وجود اقرار ضرورت ندارد.^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 نشده و فارغ از تشریفات غیرضروری و دست و پا گیر بتوان به احقاق حقوق شهروندان در دادرسی اداری پرداخت. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، صص ۴۶۷-۴۶۸) از این رو، نظام اثبات متناسبی باید در دادرسی اداری شناسایی شود که در ادامه به شرح آن می‌پردازیم.

۲. انعطاف در پذیرش دلیل در دادرسی اداری

یکی از مباحث مهم در نظام اثبات دعوا، شیوه پذیرش دلیل در دادرسی می‌باشد. در این گفتار به تبیین نظام حقوقی حاکم بر نحوه پذیرش دلیل و معیار ادله قابل قبول در دادرسی اداری می‌پردازیم.

۱. شایان ذکر است اقراری که دارای شرایط قانونی باشد (مواد ۱۲۶۲ تا ۱۲۷۴ قانون مدنی) موثر بوده و مبنای صدور رای قرار می‌گیرد. اقراری که دارای شرایط قانونی نباشد، فاقد آثار حقوقی خواهد بود. ارزیابی اقرار و احراز شرایط قانونی آن در صلاحیت قاضی است.

۲-۱. تسهیل در پذیرش دلیل در دادرسی اداری

امروزه قواعد و تشریفات مربوط به محدودیت‌های پذیرش ادله در دادرسی، مورد انتقاد جدی حقوقدانان قرار گرفته است. بدیهی است اجرای عدالت و وصول به حقیقت بدون اعمال محدودیت‌های مزبور نیز قابل تحقق است. به طوری که بانک‌داران، فیزیک‌دانان، اقتصاددانان، آماردانان، محققان و بازرسان بدون اعمال قواعد و تشریفات مربوط به محدودیت‌های ادله، به موفقیت‌های چشمگیری در کشف حقیقت دست یافته‌اند. هم‌چنین در بسیاری از رسیدگی‌هایی که توسط داوران ملی و بین‌المللی انجام می‌شود، محدودیت‌های ادله که در دادگاه‌ها رایج است، وجود ندارد. حتی در برخی از دادگاه‌ها هم چون دادگاه‌های مربوط به نوجوانان، تشریفات محدودیت ادله کنار گذاشته می‌شود. (Davis, 1942, pp 368-370) در دادرسی اداری ضرورت دارد برای تسهیل تظلم خواهی و احقاق حقوق شهروندان پذیرش ادله فارغ از محدودیت‌ها و با انعطاف بیشتری همراه باشد.

بسیاری از قواعد و تشریفات مربوط به ادله در دادرسی‌های مدنی و کیفری برای راهنمایی هیات منصفه پیش‌بینی شده است. زیرا اعضای هیات منصفه، شهروندان عادی و غیرمتخصص هستند که آموزش حقوقی لازم را ندیده‌اند و در برابر ادله متعارض، ممکن است گمراه شوند. حال آن که دادرسی اداری بدون حضور هیات منصفه، توسط دادرسی متخصص و آگاه به موضوع انجام می‌شود. در حقیقت، دادرسی اداری برخلاف هیات منصفه، توانایی حل موضوعات پیچیده حقوقی را دارد. از سوی دیگر، در تنظیم قواعد ادله در دادگاه‌ها هرگز دغدغه سرعت و اقتصادی بودن (مقرون به صرفه بودن) مطرح نبوده است، در حالی که رسیدگی سریع و صرفه‌جویی در هزینه‌ها در دادرسی اداری اهمیت دارد. (Gellhorn, 1971, pp 5-6, Glicksman, 1999, p137) بنابراین برای رفع موانع تظلم خواهی شهروندان در دادرسی اداری، تسهیل در پذیرش ادله ضرورت دارد.

دادرسی اداری در ایالات متحده آمریکا ساده، غیرفنی، غیررسمی و با تشریفات بسیار کم یا بدون تشریفات^۱ می‌باشد. البته دادرسی اداری علیرغم سادگی از قطعیت و اطمینان لازم برخوردار است. به تعبیر دیگر، دادرسی اداری متمایز از رسیدگی رسمی و فنی موجود در دادگاه‌ها می‌باشد و غالباً نیازی به گرفتن وکیل از سوی شهروندان در این نوع از دادرسی وجود ندارد. (Bowman, 1906)

۱. formality

pp621-625 هم چنین آزادی بیشتری در پذیرش ادله در دادرسی اداری به رسمیت شناخته شده است. به طوری که ادله، فارغ از محدودیت‌هایی که در دادگاه‌ها اعمال می‌شود، مورد پذیرش قرار می‌گیرند. (Kuehnle, 2005, pp831, 835, 839) بنابراین، معیارهای محدود کننده ادله که در دادگاه‌ها اعمال می‌گردد در دادرسی اداری کنار گذاشته می‌شود تا امکان تظلم‌خواهی شهروندان تسهیل یابد. بدیهی است در غیر این صورت، قواعد مربوط به ادله در دادرسی اداری به مانعی جدی در اعمال حق دادخواهی شهروندان مبدل خواهد شد.

در سال ۱۹۰۴ دیوان عالی آمریکا اعلام نمود (ICC v. Baird) پذیرش ادله در دادرسی اداری به صورت گسترده خواهد بود و دادرسان اداری را نباید به قواعد فنی پذیرش دلیل که در دادگاه‌ها رایج است، محدود نمود. زیرا در حقیقت یکی از وظایف و کارکردهای مراجع شبه قضایی، تحقیق و بازرسی است و قواعد ادله اثبات در کامن‌لا نباید به مانعی برای آن‌ها بدل گردد. (Gellhorn, 1971, p 7 and Kuehnle, 2005, p 838) این تفکر وجود دارد که پذیرش ادله بهتر از نپذیرفتن آن است. به عبارت دیگر، محاسن پذیرش ادله بیش از معایب آن از جمله اطلاع رسیده می‌باشد، زیرا برای جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان و اجرای عدالت نباید دادرس را از ادله‌ای که هر کدام ابعاد مبهم دعوا را روشن می‌سازد، محروم ساخت. (Gellhorn 1971, p14-16) از این رو، برای وصول به حقیقت و تسهیل تظلم‌خواهی شهروندان، انعطاف در پذیرش ادله در دادرسی اداری ضرورت دارد.

۲-۲. نظام آزاد ادله در دادرسی اداری

پیشرفت علوم و منابع اطلاعاتی باعث شده است که حتی در آیین دادرسی مدنی، تحول چشمگیری به سوی آزادی دلیل و تکیه بر اقناع دادرس رخ دهد. به طوری که امروزه کارشناسی و امارات قضایی، چنان فزونی یافته است که دیگر از دلایل قانونی باید به عنوان استثنا یاد کرد و کفه ترازو به سود آزادی اثبات و تحقق عدالت سنگینی می‌نماید. هر چند ضرورت حفظ نظم، گاه مانع این آزادی می‌شود و بقای نظام قانونی را تضمین می‌کند. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، صص ۲۵-۲۷؛ شمس، ۱۳۸۶، صص ۸۴-۸۵) ادله اثبات دعوا را به دشواری می‌توان محصور در چند مورد نمود، زیرا پیشرفت علوم و صنایع هر روز وسیله‌ای تازه برای دستیابی به حقیقت ابداع می‌کند. در دادرسی کیفری نیز همواره برای کشف حقیقت و اعاده نظم عمومی که به دلیل ارتکاب جرم مختل شده است، نظام آزاد اثبات

مورد پذیرش قرار گرفته است، به طوری که هر دلیلی که کاشف از حقیقت باشد و موجب اقناع وجدان قاضی گردد، پذیرفته می‌شود.

قاضی، ارزش دلیل را معین می‌کند و بازتاب اثر آن را در وجدان خود، معیار تمیز حق و صدور حکم قرار می‌دهد. اختیار دادرس در ارزیابی دلیل، لازمه صلاحیت او در تمیز حق و دادرسی است و دلیل در صورتی به هدف نهایی خود می‌رسد که دادرس را قانع سازد. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، صص ۵۴-۵۷) همین که قاضی بتواند با توجه به دلایل، احتمال وقوع رویداد مورد ادعا را بدهد، می‌تواند رای مورد نظر خود را مبتنی بر آن دلیل، صادر کند. البته بدیهی است که درجه این احتمال نیز باید در حد معقول و متعارف باشد. (محسنی، ۱۳۹۳، ص ۱۸۵) بنابراین دادرسان مستقل و بی‌طرف با ارزیابی ادله در نهایت بر اساس ادله منطقی و عقلایی که موجب اقناع وجدان آن‌ها می‌شود، اتخاذ تصمیم می‌کنند.

بسیاری از حقوق دانان باور دارند، دلیل نباید به صورت جداگانه و خارج از قضیه مورد توجه قرار گیرد. به تعبیر دیگر، به طور مطلق و انتزاعی نمی‌توان ارزش ادله را شناسایی کرد، بلکه باید با توجه به اوضاع و احوال مربوطه، اعتبار ادله در هر پرونده و در سایه سایر اطلاعات و دلایل، مورد ارزیابی قرار گیرد. (Utton, 1979, p105) لذا دادرس اداری بایستی با توجه به شرایط و اوضاع و احوال موجود در پرونده به ارزیابی قابلیت اطمینان هر دلیل بپردازد، حتی اگر در دادرسی مدنی آن دلیل قابل پذیرش نباشد. (Utton, 1979, pp115-117) ضرورت دارد دادرسان اداری در جهت کشف حقیقت و حصول اطمینان از تحقق اصول حاکمیت قانون و عدم خروج اداره از حدود صلاحیت خود، با تکیه بر نظام آزاد ادله به ارزیابی اعتبار و ارزش ادله با توجه به شرایط و مسائل مطروحه در پرونده پرداخته و در صورت معتبر و قابل اتکا بودن ادله، حکم مقتضی صادر نمایند.

در بخش D ماده ۵۵۶ قانون آیین اداری آمریکا مقرر شده است در دادرسی اداری هر دلیل کتبی یا شفاهی پذیرفته می‌گردد و هر یک از طرفین دعوا می‌توانند ادعا یا دفاع خود را به موجب ادله کتبی یا شفاهی ارایه نمایند. فقط ادله غیرمرتبط، بی‌اهمیت یا تکراری باید کنار گذاشته شود. هیچ تصمیمی اتخاذ نمی‌شود مگر با عنایت به کلیه ادله و با استناد به ادله قابل اطمینان و معتبر.^۱

1. Administrative Procedure Act: Any oral or documentary evidence may be received, but the agency as a matter of policy shall provide for the exclusion of irrelevant, immaterial, or unduly

بنابراین در دادرسی اداری، ادله مرتبط، منطقی و معتبر فارغ از محدودیت های ادله که در دادرسی مدنی اعمال می شود، قابل پذیرش هستند. تعیین اعتبار و ارزش دلیل در هر پرونده بر عهده دادرسان متخصص، مستقل و بی طرف می باشد.

بند 2(E) ماده ۷۰۶ قانون فوق الذکر، مقرر می نماید که در بازنگری قضایی، تصمیم هایی که مبتنی بر دلایل معتبر مطابق ماده ۵۵۶ نباشند، غیر قانونی بوده و ابطال خواهند شد.^۱ بنابراین تا جایی که تصمیم و اقدام نهادها و سازمان های اداری، در حدود صلاحیت اعطایی به آن ها از سوی قانونگذار بوده و هم چنین مبتنی بر دلایل معتبر باشد، دادگاه از آن حمایت می نماید و تصمیم نهاد را تایید می کند.

دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، معیار دلیل معتبر^۲ را در سال ۱۹۳۸ در پرونده‌ای (Consolidated Edison Co. v. NLRB) به این شکل تعریف نمود: «دلیل معتبر... چنان دلیل مرتبطی است که ذهن منطقی می تواند آن را بپذیرد، به طوری که برای تایید و اثبات نتیجه کافی می باشد» (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, p370) دیوان عالی در پرونده ای دیگر (NLRB v. Columbian Enameling and Stamping Co) در سال ۱۹۳۹ اعلام نمود، دلیل معتبر «مبنای محکمی را برای موضوع تامین می نماید، به گونه ای که موضوع به طور منطقی می تواند از آن استنباط و استنتاج شود...و باید برای توجیه کردن، کافی باشد» (Utton, 1979, p103) معیار دلیل معتبر در بازنگری قضایی در ایالات متحده آمریکا نقش مهمی ایفا می کند، به طوری که بسیاری از تصمیم ها و اقدامات اداری با استناد به آن نقض و ابطال می گردد.

بسیاری از افراد توانایی و دانش محدودی برای ارائه کتبی ادله دارند. برای نمونه در دعوی علیه تامین اجتماعی، اغلب شکات از نظر اقتصادی ضعیف هستند و نمی توانند وکیل داشته باشند. از سوی دیگر، دانش لازم نیز برای استفاده و اعمال قواعد حقوقی ندارند و در نتیجه در برابر طرف دیگر، آسیب پذیر هستند. بنابراین، باید امکان ارائه ادله منطقی و عقلایی به طور شفاهی و کتبی

repetitious evidence. A sanction may not be imposed or rule or order issued except on consideration of the whole record or those parts thereof cited by a party and supported by and in accordance with the reliable, probative, and **substantial evidence**...

۱. 706 (2) hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be...

(E) unsupported by **substantial evidence** in a case subject to section 556 and 557.....

۲. substantial evidence.

برای شهروندان میسر باشد. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, pp262-264, 351) با عنایت به اهداف دادرسی اداری که تظلم‌خواهی از شهروندان و تحقق حاکمیت قانون در اداره می‌باشد، لازم است نظام اثبات دعوا و پذیرش دلیل به گونه‌ای در قانون پیش‌بینی شود که مانعی برای احقاق حقوق اشخاص به ویژه اشخاص ضعیف و آسیب‌پذیر وجود نداشته باشد.

دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۷۱ اعلام نمود (Richardson. v. Perales) دادرسی اداری می‌تواند حکم خود را با استناد به شهادت بر مسموعات^۱ صادر نماید، در صورتی که شهادت بر مسموعات به گونه‌ای باشد که فردی معقول به آن اتکا می‌نماید. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, p372) هم چنین هر سند مرتبط و مهم نیز باید مورد پذیرش قرار گیرد، هرچند در دادرسی مدنی، دلیل مذکور مورد پذیرش قرار نگیرد. (Gellhorn, 1971, p. 9 and Davis, 1942, p. 373) بنابراین، ضمن پذیرش گسترده ادله در دادرسی اداری بر اتخاذ تصمیم با اتکا به ادله عقلایی و منطقی و فارغ از محدودیت‌های رایج مربوط به دلیل در دادرسی مدنی تاکید می‌شود.

در فرانسه نیز دادرسی اداری، محدود و ملتمز به دلایل خاصی نمی‌باشد و می‌تواند هر دلیل مرتبط را بپذیرد. (Jacobs and Baglay and Kwok and Mavrikkou and Tay, 2011, p266) در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مقررات مستقل و ویژه‌ای برای ادله اثبات دعوا پیش‌بینی نشده است. در عمل دادرسان دیوان عدالت اداری از نظام ادله اثبات دعوا در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی بهره می‌گیرند و با توجه به مقررات پیش‌بینی شده در این قانون، آرای خود را صادر می‌نمایند. حال آن که نظام ادله قانونی شناسایی شده در دادرسی مدنی، موانع متعددی را برای احقاق حقوق اشخاص در دادرسی اداری ایجاد می‌نماید. لذا ضروری است، مقررات مناسبی در مورد ادله اثبات دعوا پیش‌بینی شده و خلا موجود در این زمینه مرتفع شود. پیش‌بینی نظام آزاد ادله اثبات و پذیرش ادله منطقی و عقلایی، نقش موثری در اقامه دادرسی اداری به طور منصفانه خواهد داشت.

نظام آزاد اثبات دعوا، اختیارات قابل توجهی را به قضات برای ارزیابی ادله اعطا می‌نماید. از این رو، ضرورت دارد توجه ویژه‌ای به دانش و استقلال دادرسان اداری نماییم. به تعبیر دیگر، نظام آزاد ادله، مستلزم برخورداری از قضاتی مستقل، آموزش دیده و متخصص در زمینه حقوق اداری و

۱. hearsay

به ویژه مسایل مربوط به دعاوی اداری و ملزومات آن می‌باشد. آثار سوء عدم استقلال، کم بصیرتی و یا عدم تسلط دادرسان بر مسایل حقوق اداری و دعاوی اداری، موجب سوء استفاده آن‌ها از اختیارات خود شده و در نهایت، ضمن تضییع حق‌ها و آزادی‌های شهروندان موجب بی‌اعتمادی اشخاص به دادرسی اداری می‌گردد. بنابراین با پیش‌بینی نظام آزاد ادله، تاکید بر دانش و استقلال قضات دیوان عدالت اداری برای اعمال اختیارات خود در چهارچوب حاکمیت قانون و در راستای تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان اهمیت زیادی دارد.

۳. تحول مفهوم بار اثبات دعوا در دادرسی اداری

در این گفتار به تبیین اهمیت بار اثبات دعوا در دادرسی اداری می‌پردازیم و سپس تحول قاعده «البینه علی المدعی» را در دادرسی اداری مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱. بار اثبات دعوا و ارائه دلیل

منظور از بار اثبات دعوا،^۱ تکلیف ارائه دلیل، قانع کردن دادرس و تحمل خطر ناشی از عدم اقناع وجدان دادرس و در نهایت رد دعوا است. (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص ۶۳) طرفی که بار اثبات دعوا را بر عهده ندارد در زمین خود دفاع می‌کند و قاضی در موضع تردید به نفع وی رای خواهد داد. (شمس، ۱۳۸۶، ص ۹۹) مطابق ماده ۱۲۵۷ قانون مدنی^۲ بار اثبات دعوا بر عهده مدعی حق می‌باشد. این ماده تداعی کننده قاعده فقهی «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر» می‌باشد. قاعده متعارف در نظام‌های حقوقی نیز این است که مدعی حق باید با ارایه دلایل مقتضی به اثبات ادعای خود بپردازد، در غیر این صورت، محکوم به شکست و رد ادعا خواهد شد.

در دادرسی اداری، یکی از طرفین دعوا اداره است که به عنوان نماینده جامعه، حافظ منافع عمومی بوده و دارای اقتدارات و امتیازات ویژه‌ای است که می‌تواند مطابق قانون اراده خود را به شهروندان تحمیل نماید. در حالی که این اقتدارات در روابط میان اشخاص خصوصی، وجود ندارد. در نتیجه نظام حقوقی حاکم بر اداره، متمایز از حقوق خصوصی می‌باشد و دیدگاه دادرسان در

۱. Burden of proof

۲. هر کس مدعی حقی باشد باید آن را اثبات کند و مدعی علیه هرگاه در مقام دفاع، مدعی امری شود که محتاج به دلیل باشد اثبات امر بر عهده او است.

دادرسی اداری با دیدگاه آن‌ها هنگام رسیدگی به اختلافات میان اشخاص حقوق خصوصی تفاوت دارد. در دادرسی اداری، اصل تفکیک قوا و خروج از صلاحیت^۱ مورد توجه دادرسان می‌باشد، در حالی که این قواعد در دادرسی مدنی جایگاهی ندارد. (Cane, 1992, pp. 12-13) در دادرسی مدنی، تعارض میان منافع خصوصی اشخاص با عنایت به اصول حقوق خصوصی هم چون اصل حاکمیت اراده و آزادی قراردادها حل و فصل می‌شود. حال آن که در دادرسی اداری، قواعد حقوق عمومی همچون حاکمیت قانون، اصل عدم صلاحیت، منع خروج از صلاحیت و ... راهگشا می‌باشد. بنابراین ضرورت دارد، بار اثبات دعوا در دادرسی اداری که تابع قواعد و اصول متمایزی از دادرسی مدنی می‌باشد، به طور ویژه مورد بررسی قرار گیرد.

دغدغه مهم حقوق عمومی، تنظیم و تعدیل قدرت اداره از یک سو و حقوق و آزادی‌های شهروندان از سوی دیگر است. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, p. 5) در حقیقت حقوق عمومی رسالت مهمی بر دوش دارد. با اعطای اقتدارات و امتیازهای ویژه به اداره، امکان تامین منافع عمومی و حفظ نظم عمومی فراهم می‌شود و هم چنین با تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان، ضروری است که از استبداد مقامات و نهادهای عمومی جلوگیری نمود. در حقیقت، تحقق اهداف اداره، مستلزم برخورداری اداره از امتیازهای ویژه‌ای می‌باشد و از عقیم و ضعیف نمودن اداره که در نهایت منتهی به ناکامی اداره در نیل به اهداف خود و تحقق کارآمدی می‌شود، باید خودداری نمود. با شرح فوق روشن است که طرفین دعوا در دادرسی اداری در شرایط نابرابری قرار دارند، حال آن که امکانات و امتیازات طرفین دعوا در دادرسی مدنی تقریباً برابر می‌باشد.

تحمیل بار اثبات دعوا بر اداره یا شهروند در دادرسی اداری، دارای آثار مهمی است که جریان دادرسی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. بار اثبات دعوا در دادرسی اداری باید به گونه‌ای پیش‌بینی شود که تحقق بخش اصول حاکمیت قانون و پاسخگویی اداره باشد و نابرابری میان طرفین دعوا از حیث برخورداری از امتیازها و اقتدارات عمومی را تا حدی جبران نماید. در غیر این صورت، مقامات اداری از اقتدارات و امتیازهای خود سوءاستفاده نموده و در جهت سلب حقوق و آزادی‌های اشخاص اقدام خواهند نمود.

۱. Ultra Vires

۳-۲. تعدیل قاعده البینه علی المدعی در دادرسی اداری

در استرالیا، به طور کلی این موضوع پذیرفته شده است که در دادرسی اداری، بار اثبات دعوا بر عهده مدعی نمی‌باشد. به این ترتیب که دادگاه در ابتدا مقام تصمیم گیرنده را به عنوان پاسخ‌گو^۱ دعوت می‌نماید تا دلایل تصمیم مورد اعتراض را شرح دهد. سپس شهروند معترض با آگاهی از دلایل تصمیم، به آن پاسخ می‌دهد و در نهایت دادگاه بررسی می‌نماید آیا تصمیم مورد اعتراض با توجه به اطلاعات و دلایل موجود در پرونده به طور صحیح و قانونی اتخاذ شده است؟ (De Villiers, 2013, pp 188, 197) بنابراین اصل لزوم بیان دلایل تصمیم^۲ و مستند و مستدل بودن تصمیم‌های اتخاذی، در دادرسی اداری نقش مهمی دارد. الزام اداره به توجیه مبانی و دلایل تصمیم اتخاذی خود در نهایت منجر به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری می‌شود.

لزوم بیان دلایل تصمیم، مدیران را از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه، غیر قانونی و بدون دلیل باز می‌دارد و در نهایت موجب ارتقای کیفی تصمیم‌ها می‌شود. (زارعی، ۱۳۷۶، صص ۳۸-۳۹) در حقیقت پاسخ‌گویی اداره، ابزاری برای کنترل ماموران در چارچوب قانون، تصحیح سوء مدیریت، تحقق اصول حاکمیت قانون، کارآیی و اثربخشی و هم چنین شفافیت است (زارعی، ۱۳۸۰، صص ۱۲۹-۱۳۶) و به شهروندان این آگاهی را می‌دهد که مقام اداری چگونه موضوع را بررسی نموده و از چه زاویه‌ای آن را تحلیل کرده است تا به این وسیله بتوانند از حقوق و منافع خود حمایت کنند. (Groves and Lee, 2007, pp. 178-182) پاسخگویی اداره در دادرسی اداری، امکان اثبات نقض اصول حاکمیت قانون را برای شهروندان تسهیل می‌نماید به طوری که شهروند با آگاهی از مبانی و دلایل تصمیم، می‌تواند غیرقانونی بودن جهات تصمیم و خروج اداره از حدود صلاحیت را ثابت نماید. بدیهی است که عدم آگاهی شهروندان از مبانی و دلایل تصمیم به مثابه احقاق حقوق خود در فضایی مبهم و تاریک می‌باشد که امکان توفیق آن‌ها را در دادرسی اداری به حداقل می‌رساند.

در ایالات متحده آمریکا، بسیاری از قوانین به طور ضمنی نهادها را ملزم نموده است که بار حمایت از سیاست‌های خود را در دادرسی اداری برعهده داشته باشند، به این ترتیب که نهادهای اداری مکلف هستند مبانی علمی، قانونی و حقایق مربوط به اقدامات خود را در دادرسی اداری

۱. Respondent

۲. The principle of the duty to give reasons

توجیه نمایند. 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 می‌گردد. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, pp. 373, 392, 395) عدم توفیق اداره در توجیه تصمیم‌های مورد اعتراض به معنای خروج از حدود صلاحیت و نقض حاکمیت قانون می‌باشد. در حقیقت دادرسی اداری، عرصه‌ای برای پاسخ‌گویی مقامات اداری است، لذا در صورت ناموجه بودن دلایل و استدلال‌های مقامات اداری، حکم به نقض تصمیم مورد اعتراض صادر خواهد شد. به این ترتیب با پاسخ‌گو قرار دادن اداره و لزوم رایه مبانی و دلایل تصمیم اتخاذی، قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری تا حد زیادی تعدیل خواهد شد.

دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۰ اعلام نموده است (PBGC. v. LTV) بخش A (2) ماده ۷۰۶ قانون آیین اداری^۱ به طور ضمنی به دادگاه اختیار داده است از نهاد اداری شرح مختصری از دلایل تصمیم خود را بخواهد تا دادگاه براساس مبانی رایه شده از سوی نهاد، تعیین کند آیا تصمیم اتخاذی خودسرانه و غیرقانونی بوده است یا خیر؟ لذا ضرورت دارد نهاد با سلسله‌ای از استدلال‌ها و دلایل، ارتباط میان یافته‌ها و نتایج حقوقی را با تصمیم اتخاذی خود تبیین نماید. اگر این مبانی ناکافی یا ناصحیح باشد، دادگاه تصمیم نهاد را نقض می‌کند. اگر دلایل مربوط به یک موضوع به گونه‌ای باشد که به طور منطقی بتوان نتایج متعددی را استخراج نمود، در چنین مواردی اگر تصمیم نهاد منطقی باشد، دادگاه به تصمیم نهاد احترام می‌گذارد و آن را تایید می‌نماید. زیرا نهادها نسبت به دادگاه‌ها با موضوع آشناتر بوده و دارای تخصص و کارشناسان متعدد برای حل مسائل فنی و کشف حقیقت می‌باشند. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, pp369, 370, 391) هدف دیوان عالی از این استدلال منع مداخله دادرس در امور اجرایی و اداری و رعایت تفکیک قوا می‌باشد. لذا با عنایت به مبانی و ادله رایه شده از سوی اداره اگر تصمیم مورد اعتراض، قانونی و منطقی باشد، تایید خواهد شد.

۱. Administrative Procedure Act: (2) hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be (A) arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law.

در انگلستان، اگر در ظاهر تصمیم مورد اعتراض، اشتباه و خطایی مشهود است، اداره بایستی تصمیم خود را به طور منطقی و عقلایی توجیه نماید. شاکی فقط باید ثابت کند که وقایع لحاظ شده اشتباه بوده است و بار اثبات برعهده مقام اداری است که باید دلیل بیاورد که تصمیم اتخاذی قانونی و صحیح است. در مواردی که شهروند مدعی وجود نواقص و عیوب پنهانی مانند سوء نیت^۱ است (Potato marketing board v. Merricks (1958)) و هم چنین در مواردی که مقام اداری باید از امری قانع و راضی شود، بار اثبات دعوا برعهده شاکی است و کار مدعی در این موارد دشوار است. (Wade, 1977, p. 293) بنابراین، در موارد صلاحیت اختیاری، شهروند بایستی تخلف مقام اداری را از اصول حقوق اداری هم چون اصل تناسب، اصل عقلایی بودن، اصل برابری و منع تبعیض، نقض حقوق مکتسبه و ... اثبات نماید. لیکن در این موارد نیز اداره ملزم به توضیح منطقی مبانی و دلایل تصمیم خود بوده و شاکی بایستی غیرعقلایی و غیرمنطقی بودن استدلال و دلایل اداره را ثابت نماید.

در شورای دولتی فرانسه، رعایت اصل برائت در مجازات‌های اداری به رسمیت شناخته شده است. لذا در حوزه تخلفات مربوط به راه‌های عمومی (تعرض و تجاوز به حوزه عمومی در راه‌های زمینی، هوایی و دریایی) و همچنین جرایم مالیاتی، بار اثبات ادعا برعهده اداره به عنوان متقاضی تعقیب و مجازات شهروندان قرار دارد تا اصل برائت در رسیدگی‌های اداری تضمین شود. (یاوری، ۱۳۸۸، ص ۳۳۸) بنابراین رعایت اصل برائت که از اصول مسلم حقوق بشری است، مستلزم تحمیل بار اثبات دعوا بر مقامات و نهادهای اداری در اثبات وقوع تخلف شهروند یا کارمند اداره می‌باشد. عدم توفیق اداره در اثبات تخلف شهروند یا کارمند در نهایت موجب برائت شهروندان و نقض تصمیم‌های مربوط به تحمیل مجازات و تنبیهات اداری خواهد شد.

در سال ۱۹۵۴ در کیس معروف "Barel" شاکی مدعی بود حق وی برای ورود به مدرسه ملی اداره^۲ به طور غیرقانونی نقض شده است. زیرا طبق دستور صادره از سوی نخست وزیر، حق شرکت در آزمون ورودی از وی سلب شده است. وی ادعا کرد که دلیل محرومیت، اعتقاد سیاسی و کمونیست بودن وی می‌باشد. شورای دولتی از دولت خواست که دلایل واقعی خود را از اتخاذ چنین تصمیمی ارایه نماید. در نهایت به دلیل عدم کفایت ادله و مبانی ارایه شده از سوی دولت،

۱. Bad faith

۲. National School of Administration

شورای دولتی تصمیم صادره را به دلیل تبعیض غیرقانونی نقض نمود. (Frydman, 2008, p. 16) بنابراین در شورای دولتی نیز برای تضمین حاکمیت قانون و ممنوعیت خروج مقامات اداری از حدود صلاحیت بر پاسخگویی اداره و ارائه دلایل و مبانی تصمیم تاکید می‌شود.

مطابق بند ج ماده ۱۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شاکی مکلف به ارائه مدارک و دلایل مورد استناد در دادخواست تقدیمی خود به دیوان می‌باشد.^۱ هم چنین طبق ماده ۳۰ قانون فوق‌الذکر، طرف شکایت باید به شکایت مطروحه پاسخ دهد به طوری که در صورت عدم ارائه پاسخ بدون عذر موجه، مرتکب تخلف شده است.^۲ لذا ضرورت دارد، دادرسان اداری برای کنترل اداره و پاسخگویی مقامات اداری از اعمال دقیق قاعده «البینه علی المدعی» خودداری نموده و با تکیه بر ماده ۳۰ و الزام اداره به توجیه منطقی و عقلایی تصمیم‌های خود، مانع خروج اداره از حدود صلاحیت خود و نقض حاکمیت قانون شوند. در غیر این صورت، سوءاستفاده مقامات اداری از اقتدارات خود و تضييع حقوق شهروندان به دلیل تحمیل بار اثبات دعوی بر شهروند که از دسترسی به بسیاری از ادله و مدارک محروم است، امری محتوم خواهد بود.

۴. مشارکت پویای دادرس اداری در کشف حقیقت

دادرس اداری یکی از بازیگران مهم دادرسی می‌باشد. به طوری که با صدور رای، پیروز و محکوم دعوا را معرفی می‌نماید. لذا بررسی نقش و مسئولیت دادرس اداری اهمیت ویژه‌ای دارد که در این گفتار به بررسی این موضوع می‌پردازیم.

۴-۱. ضرورت جبران برتری اداره در دادرسی اداری

در دادرسی اداری، یکی از اصحاب دعوا اداره است که به عنوان نماینده منافع عمومی و تحت نظارت مستقیم یا غیرمستقیم دولت، مطابق قانون در جهت تامین نفع عمومی و حفظ نظم عمومی

۱. ماده ۱۸- دادخواست باید حاوی نکات زیر باشد: ... مدارک و دلایل مورد استناد.

۲. ماده ۳۰- طرف شکایت موظف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نیست و شعبه با توجه به مدارک موجود، به پرونده رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. تبصره- در صورتی که طرف شکایت بدون عذر موجه از دادن پاسخ در موعد مقرر در این ماده خودداری نماید شعبه رسیدگی کننده، متخلف را به سه ماه تا یک سال انفصال از خدمت محکوم می‌نماید. این حکم ظرف بیست روز قابل تجدیدنظر در شعب تجدیدنظر است.

اقدام می‌نماید و از قدرت عمومی برخوردار است. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, P. 3) منظور از قدرت عمومی، امتیازها و برتری‌هایی است که قانون برای اداره قائل است تا در صورت تعارض بین منافع خصوصی و منافع عمومی، منافع عمومی ارجح باشد. (امیر ارجمند، ۱۳۸۰-۱۳۸۱، ص ۹) در حقیقت، دولت، حافظ منافع عمومی جامعه است و اگر در شرایط برابر با اشخاص جامعه قرار بگیرد، قادر به ایفای تعهدات و وظایف خود نخواهد بود و در تامین نیازها و احتیاجات عمومی قطعاً با شکست روبرو خواهد شد. قدرت عمومی این امکان را برای اداره فراهم می‌نماید که با اتخاذ تصمیم‌های آمرانه و تحمیل آن‌ها به اشخاص اعم از تصمیم‌های موردی، صدور آیین‌نامه و بخش‌نامه، اعمال مقررات انضباطی هم چون لغو پروانه و دسترسی ویژه به برخی از اسناد و اطلاعات و ... در جهت پیشبرد اهداف عمومی گام بردارد و منافع عمومی را به بهترین شکل تامین نماید.

اکثر تصمیم‌های اداری به صورت ایقاع هستند و اراده و رضایت طرف دیگر در آن موضوعیتی ندارد و اداره با اراده یک طرفه خود، آثار حقوقی مورد نظر خود را ایجاد و به اشخاص تحمیل می‌نماید. حتی در قراردادهای اداری نیز به دلیل قدرت عمومی اداره، نابرابری طرفین در آن مشهود است. البته اگر اداره برخلاف قانون و با سوءاستفاده از قدرت عمومی، تصمیمی اتخاذ نماید که تضییع کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان باشد، این امکان برای افراد مهیا می‌باشد که برای احقاق حقوق خود به دادرسی اداری متوسل شوند.

حاکمیت قانون در صورتی تحقق می‌یابد که برابری اشخاص و اداره در دادرسی اداری تضمین شود و شان سیاسی و حکومتی یک طرف دعوا او را در موضعی برتر و مسلط نسبت به طرف دیگر نشانند. (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵، ص ۱۷۰) بنابراین تساوی سلاح‌ها که مقتضای دادرسی منصفانه است، ایجاب می‌کند که هر یک از طرفین دعوا امکان منطقی و برابری برای طرح موضوعات و دلایل مورد نظر خود داشته باشند. (شمس، ۱۳۸۵، ص ۱۲۵) برتری اداره به دلیل برخورداری از قدرت عمومی در دادرسی اداری امری مشهود است. ضرورت دارد با مکانیزم‌هایی نابرابری طرفین دعوا در دادرسی اداری جبران شود تا امکان رسیدگی منصفانه و فرصت دفاع برای اشخاص که از قدرت و امتیازهای عمومی برخوردار نمی‌باشند و چه بسا دارای دانش کافی در مورد دادرسی و توان مالی برای اخذ وکیل نمی‌باشند، به درستی مهیا گردد.

ایده اساسی سیستم اتهامی و پیش‌بینی نقشی منفعل برای قاضی، این است که طرفین دعوا فرصت منصفانه برای ارایه ادله خود و دانستن ادله طرف مقابل داشته باشند و در نهایت قاضی به عنوان

شخصی بی طرف، بر اساس ادله ارایه شده از سوی طرفین تصمیم بگیرد کدام ادعا به حقیقت نزدیک‌تر است. در حالی که در سیستم تفتیشی به ادله ارایه شده از سوی طرفین، اکتفا نمی‌شود و اتکای زیادی به قاضی می‌شود تا تحقیق نموده و با اقدامات مقتضی، حقیقت را کشف نماید. شایان ذکر است بی‌طرفی^۱ در هر دو سیستم به یک میزان اهمیت دارد. با این وجود در سیستم اتهامی، قاضی مشارکت بسیار کمی در فرآیند کشف حقیقت دارد، در حالی که در سیستم تفتیشی، نقش وی در کشف حقیقت فعال‌تر است. (Cane, 1992, p. 163) بنابراین این سوال مطرح می‌شود که آیا دادرسی اداری باید هم چون دادرسی مدنی، نقشی تقریباً منفعل داشته و محدود به ادله ارایه شده از سوی طرفین دعوا باشد یا هم چون دادرسی کیفری به دنبال کشف حقیقت بوده و مشارکت فعالانه در دادرسی داشته باشد؟

سیستم اتهامی، گرایش به روش رسمی^۲ و فنی^۳ دارد. در حالی که مدل تفتیشی، اغلب به صورت غیررسمی^۴ است. تاکید بر رسمی کردن آیین رسیدگی و پیش‌بینی سیستم اتهامی، موجب می‌شود که لزوم استفاده از وکیل در دادرسی افزایش یابد و رسیدگی طولانی و گران‌تر شود. (Cane, 1992, p. 164, 334) حال آن که سیاست اجتماعی بسیاری از قوانین مربوط به دادرسی اداری این است که تصمیم‌گیری در این نهادها بدون حضور وکیل یا مشاور حقوقی باشد و شهروند ملزم به رعایت قواعد رسمی اثبات نباشد. (Davis, 1942, p. 396) لذا دادرسی در حقوق عمومی، غیررسمی‌تر از دادرسی در حقوق خصوصی می‌باشد. (Pierce, Shapiro and Verkuil, 2004, P. 1) رسیدگی رسمی معمولاً طولانی‌تر و پرهزینه‌تر از رسیدگی غیررسمی می‌باشد. قواعد و اصول متعددی در رسیدگی رسمی پیش‌بینی می‌شود که باید با دقت رعایت گردد، در حالی که رسیدگی غیررسمی به قواعد متعدد از جمله قواعد مرسوم در مورد ادله، محدود و ملتزم نمی‌باشد و دارای تشریفات به مراتب کمتری است. البته بدیهی است که اصول دادرسی منصفانه باید در رسیدگی‌ها اعم از رسمی و غیررسمی رعایت گردد. (Asimow and, Dotan 2016, pp. 523, 525) در دادرسی اداری برای تسهیل

۱. impartiality

۲. formal

۳. technical

۴. informal

احقاق حقوق و آزادی‌های شهروندان، رسیدگی غیررسمی و فارغ از تشریفات متداول آیین دادرسی مدنی ضرورت دارد تا حق دادخواهی شهروندان با سرعت و سهولت بیشتری تحقق یابد. در بسیاری از دعاوی اداری هم چون تامین اجتماعی، مهاجرت، استخدام و ... بسیاری از شهروندان اطلاعات حقوقی دقیق و یا توان مالی کافی برای شرکت در دادرسی رسمی و فنی را ندارند. در حالی که اداره از امتیازهای قابل توجهی هم چون برخورداری از وکلا و مشاوران توانمند، دسترسی به اسناد و مدارک متعدد، صدور آیین‌نامه و بخش‌نامه و تحمیل تصمیم‌های آمرانه به اشخاص برخوردار می‌باشد. دادرسی اداری به گونه‌ای باید پیش‌بینی شود که امکان تظلم خواهی شهروندان از اداره مهیا شود و اشخاص بتوانند بدون صرف هزینه‌های زمانی و مالی گزاف به احقاق حقوق خود بپردازند. از این رو، برای جبران برتری اداره در دادرسی اداری، ضرورت دارد نقشی فعال برای دادرسی اداری پیش‌بینی شود تا اجرای عدالت و تظلم خواهی از اشخاص در دادرسی منصفانه محقق گردد.

فقدان اطلاعات و مدارک لازم یکی از این موانع شهروندان برای پیروزی در دادرسی اداری می‌باشد. (Nason, 2015, pp. 50-58) اگر اداره یک طرف دعوا است، افشای اطلاعات و حق دسترسی اشخاص به آن‌ها اهمیت بیشتری می‌یابد. البته محدودیت‌های مقرر شده در قانون مانند منافع عمومی باید رعایت گردد. (Pierce, Jr and Shapiro and Verkuil, 2004, p. 432) بنابراین با تضمین دسترسی شهروندان به اطلاعات و ارتقای شفافیت اداری می‌توان تساوی سلاح‌ها را در دادرسی اداری تامین نمود و اعتماد عمومی را به دستگاه‌های اداری افزایش داد. در غیر این صورت مقامات اداری، منفعت عمومی و اسرار دولتی را دستاویزی برای پنهانکاری و فرار از پاسخگویی قرار می‌دهند و در نهایت فساد اداری گسترش یافته و حق‌ها و آزادی‌های اشخاص تضییع خواهد شد.

طبق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۸۸/۵/۳۱) هر ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی (اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری) را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. در ماده ۵ قانون مزبور نیز مقرر شده است که مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند. در فصل چهارم قانون نیز استثنائات دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی شده است که شامل اسرار دولتی، امنیت و آسایش عمومی، پیشگیری از جرائم یا کشف

آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان، حمایت از حریم خصوصی، حمایت از سلامت افراد و اطلاعات تجاری می‌باشد.

این قانون با پیش‌بینی آیین دسترسی به اطلاعات و هم‌چنین شناسایی مسئولیت‌های مدنی و کیفی برای متخلفان در تحقق شفافیت و تضمین حق دسترسی شهروندان به اسناد و مدارک، نقش بسیار موثری دارد. برای تحقق اهداف قانون، ضرورت دارد استثنائات دسترسی به اسناد و مدارک که در فصل چهارم با عبارات کلی هم‌چون امنیت و آسایش عمومی، حریم خصوصی و ... پیش‌بینی شده است، به صورت مضیق و محدود تفسیر گردد تا این فصل از قانون توجیهی برای ممنوعیت دسترسی شهروندان به اطلاعات و بستری برای عدم شفافیت و سوءاستفاده مقامات اداری و دولتی نگردد.

۴-۲. انجام تحقیقات مقتضی توسط دادرسی اداری

در دادرسی اداری قلمرو آثار تصمیم دادرسی، فراتر از شاکی می‌باشد. (Cane, 1992, p. 314) دادرسی اداری، داوری میان منفعت عمومی و خصوصی است و دادرسی اداری باید هنگام اتخاذ تصمیم به منافع عمومی توجه ویژه‌ای داشته باشد و آثار تصمیم خود را بر منافع عمومی و تحقق اهداف اداره مورد بررسی قرار دهد. به تعبیر دیگر، دادرسی اداری در اتخاذ تصمیم نهایی خود باید ضمن تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان، معیار کارآمدی اداره را نیز در نظر بگیرد. زیرا عدم تحقق اهداف اداره و ناکامی اداره در تامین منافع عمومی در نهایت گریبان‌گیر کلیه شهروندان شده و رفع نیازهای اساسی شهروندان را به مخاطره می‌اندازد. در حالی که دادرسی مدنی، دغدغه کارآمدی دولت و تامین منافع عمومی را ندارد و در حل تعارض میان منافع خصوصی اشخاص، پیروزی هر یک از طرفین دعوا برای جامعه علی‌السویه است.

موضوع دادرسی اداری فراتر از مبارزه و جدال میان دو شخص است و دادگاه باید به منافع و سیاست عمومی و آثار آن‌ها بر جامعه نیز توجه داشته باشد. لذا دادرسی اداری به اطلاعات ارایه شده از سوی شهروند (شاکی) اکتفا نمی‌نماید و تحقیقات لازم را برای جمع‌آوری اطلاعات و کشف حقیقت، انجام می‌دهد تا صحت و قانونی بودن تصمیم مورد اعتراض را ارزیابی نماید. از سوی دیگر، شهروند به بسیاری از اطلاعات و سیاست‌های نهادهای اداری دسترسی ندارد، در نتیجه دادرسان اداری با مشارکت فعالانه این کاستی را جبران می‌نمایند. (Davis, 1942, p365 and De Villiers,

(2013, pp. 192-193) بنابراین برای جبران نابرابری طرفین دعوا و عدم برخورداری شهروندان از اقتدارات و امتیازهای اداره و هم چنین عدم دسترسی آن‌ها به بسیاری از اطلاعات و مدارک، شایسته است دادرسی اداری با انجام تحقیقات و اقدامات مقتضی به کشف حقیقت پرداخته و از اجرای اصل حاکمیت قانون و تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، اطمینان خاطر حاصل نماید.

در انگلستان بسیاری از دعاوی مربوط به مزایای تامین اجتماعی با روش‌های تحقیقی و تفتیشی سازگارتر است و دادرسان اداری نقشی فعال در رسیدگی دارند. (Cane, 1992, p. 331) یکی از ویژگی‌های دادرسی اداری در فرانسه نیز رسیدگی تفتیشی و تحقیقی می‌باشد که برخلاف رسیدگی اتهامی در دادرسی مدنی است. بنابراین دادرسی اداری دارای نقشی فعال در دادرسی بوده و همه ابعاد موضوع را با بی‌طرفی بررسی می‌نماید و به جمع‌آوری اطلاعات و تحقیقات لازم می‌پردازد. (Frydman, 2008, p. 15) در حقیقت برای کشف حقیقت، تضمین حاکمیت قانون و جلوگیری از تضییع حقوق و آزادی‌های اشخاص ضرورت دارد دادرسی اداری هرگونه تحقیق و اقدام مقتضی را انجام دهد و محدود به ادله ارایه شده از سوی طرفین دعوا نباشد.

در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون تجاری بین ایالتی^۱ به عنوان نخستین نهاد تنظیم‌گر که به دادرسی نیز می‌پرداخت، در سال ۱۹۰۸ در گزارش سالانه خود اعلام نمود که دادگاه فقط در مورد حقوق اصحاب دعوا اتخاذ تصمیم می‌نماید، حال آن‌که در دادرسی اداری، حقوق سایر افراد که در دادرسی حضور ندارند نیز تحت الشعاع قرار می‌گیرد. برای نمونه رسیدگی به اعتراضات اشخاص در مورد اصلاح نرخ‌ها و تعرفه‌ها، نه تنها شاکی را بلکه حقوق کلیه افرادی را که مشمول نرخ یا تعرفه مزبور می‌شوند، تحت تاثیر قرار می‌دهد. بنابراین، علاوه بر ادله‌ای که به کمیسیون ارایه می‌گردد، دادرسی اداری باید آثار تصمیم خود را بر سایر اشخاص اعم از حمل‌کنندگان، دریانوردان، افراد محلی که در پرونده حضور ندارند، مورد توجه قرار دهد. لذا تصمیم‌گیری در هر پرونده مستلزم توجه و بررسی شرایط، آمار و تعرفه‌هایی است که به کمیسیون ارایه نشده است. لذا کمیسیون نباید خود را محصور در ادله ارایه شده از سوی طرفین نماید. (Davis, 1942, p. 412) بنابراین حل منصفانه تعارض میان منافع عمومی و خصوصی، مستلزم این است که دادرسی اداری با ایفای

1. Interstate Commerce commission (icc)

نقشی فعال در دادرسی، تحقیقات و اقدامات مقتضی و لازم را برای کشف حقیقت و اجرای عدالت انجام دهد.

مطابق ماده ۴۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «شعبه رسیدگی کننده می‌تواند هرگونه تحقیق یا اقدامی را که لازم بداند انجام دهد یا آن را از ضابطان قوه قضاییه و مراجع اداری بخواهد یا به سایر مراجع قضایی نیابت دهد. ضابطان و مراجع مزبور مکلفند ظرف مهلتی که شعبه دیوان تعیین می‌کند تحقیقات و اقدامات خواسته شده را انجام دهند. تخلف از این ماده حسب مورد مستلزم مجازات اداری یا انتظامی است.» لذا نقش فعال قضات دیوان عدالت اداری در این قانون به رسمیت شناخته شده است و دادرسان اداری برای تحقق اصل حاکمیت قانون و کنترل مقامات و نهادهای اداری ضرورت دارد هرگونه تحقیق و اقدام مقتضی را انجام دهند و خود را محصور به ادله تقدیمی از سوی طرفین دعوا ننمایند تا در نهایت اجرای عدالت و احقاق حقوق شهروندان تضمین شود.

نتیجه

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 بایستی در مقابل دستگاه‌های اداری برخوردار از قدرت عمومی به اثبات ادعای خود پردازند، در حالی که از دسترسی به بسیاری از اطلاعات و مدارک محروم بوده و با موانعی هم چون فقدان دانش و اطلاعات حقوقی کافی برای پیروزی در دادرسی و توان مالی مکفی برای برخورداری از وکیل و مشاور روبرو هستند. برای حفظ حقوق و آزادی‌های شهروند و جبران نابرابری سلاح‌های اداره و شهروند در دادرسی اداری، پیش‌بینی نظام آزاد اثبات دعوا در دادرسی اداری اهمیت بسزایی دارد تا شهروند در شرایط منصفانه‌ای به اثبات ادعای خود در خصوص نقض اصل حاکمیت قانون و خروج اداره از حدود صلاحیت خود پردازد. نظام آزاد اثبات دعوا در دادرسی اداری این امکان را برای شهروند فراهم می‌نماید که از کلیه دلایل معقول و منطقی برای احقاق حقوق خود استفاده نموده و از محدودیت‌های رایج ادله در نظام قانونی ادله، فارغ شود.

هدف دادرسی اداری، تحقق عدالت اداری، تضمین حاکمیت قانون، حمایت از حقا و آزادی‌های شهروندان و پاسخگو قراردادن اداره می‌باشد، لذا تحمیل بار اثبات دعوا هم چون

دادرسی مدنی بر شهروندی که مدعی نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره است، مانعی جدی برای تحقق اهداف مذکور خواهد بود. لذا ضرورت دارد به تعدیل قاعده «البینه علی المدعی» در دادرسی اداری پرداخت و اداره را نیز به عنوان «پاسخگو» نسبت به اقدامات و تصمیم‌های اتخاذ شده مورد توجه قرار داد، به طوری که اداره مکلف به تبیین مستند و مستدل تصمیمات خود و ارایه مبانی عقلایی و قانونی تصمیم مورد اعتراض باشد. به عبارت دیگر، نمی‌توان کلیه مسئولیت‌های افتاح وجدان دادرسی را برعهده شهروند قرار داد و اداره را از هرگونه 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 عدم خروج از صلاحیت خود را تبیین نماید.

از دیگر مکانیزم‌های لازم برای تحقق اهداف دادرسی اداری، پیش‌بینی مشارکت فعالانه دادرسی اداری برای کشف حقیقت و اجرای عدالت می‌باشد. دادرسی اداری با رعایت استقلال و در جهت تامین منافع عمومی باید تحقیقات لازم را بری حصول اطمینان از تحقق اصل حاکمیت قانون و عدم تضییع حق‌ها و آزادی‌های شهروندان انجام دهد و به شهروندان که از دسترسی به بسیاری از ادله و مدارک محروم می‌باشند، یاری رساند و نابرابری میان اداره و شهروند را در دادرسی اداری تا حدی جبران نماید.

در دیوان عدالت اداری ضرورت دارد اصحاب دعوا و دادرسی اداری محدود و مقید به نظام قانونی ادله اثبات دعوا که در قانون مدنی و قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی پیش‌بینی شده است، نباشند. با پذیرش نظام آزاد اثبات دعوا در دیوان عدالت اداری این امکان برای شهروند فراهم شود که از کلیه راه‌های معقول برای احقاق حقوق و آزادی‌های خود و اثبات نقض اصل حاکمیت قانون از سوی اداره استفاده نمایند. به سخن دیگر، با رفع برخی از محدودیت‌های پذیرش ادله، ضرورت دارد انعطاف بیشتری در پذیرش دلیل داشته باشیم تا این فرصت را برای شهروند فراهم نماییم که در یک دادرسی منصفانه به اثبات ادعای خویش بپردازند. برای تحقق پاسخگویی مقامات اداری، توجه قضات به ماده ۳۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای تعدیل بار اثبات دعوا اهمیت بسزایی دارد. به این ترتیب که با پاسخگویی اداره، در صورت عدم کفایت مبانی قانونی و عقلایی تصمیمات اداری، حکم به ابطال تصمیم اداری به دلیل خروج از حدود صلاحیت مقام اداری و عدم تحقق اصل حاکمیت قانون و تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان، صادر می‌شود. هم‌چنین شایسته است قضات محترم دیوان عدالت اداری با

استناد به ماده ۴۱ قانون فوق‌الذکر هرگونه تحقیق یا اقدامی را که برای کشف حقیقت، لازم است انجام دهند و خود را محصور به ادله ارایه شده از سوی شهروند نمایند تا بتوانند با مشارکت فعالانه در دادرسی و کشف حقیقت، آرای منصفانه‌ای صادر نمایند.

فهرست منابع

فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۱)، «حقوق اداری، سازمان های اداری ایران»، جلد اول، چاپ سوم، تهران: موسسه انتشارات و چاپ.
- امیرارجمند، اردشیر (۸۰-۸۱)، «جزوه چاپی حقوق اداری ۱»، تهران: دانشکده حقوق شهید بهشتی.
- انصاری، ولی الله (۱۳۷۴)، «کلیات حقوق اداری»، ویراستار: حمید آیتی، چاپ اول، تابستان، تهران: نشر میزان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، فصلنامه علمی- پژوهشی فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۳۸، پاییز.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «فرآیند مردمی شدن، پاسخ گویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره ۹، بهار و تابستان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۴۰، پاییز و زمستان.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۵)، «آیین دادرسی مدنی دوره پیشرفته»، جلد دوم، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات دراک.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۶)، «آیین دادرسی مدنی دوره پیشرفته»، جلد سوم، چاپ نهم، تهران: انتشارات دراک.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، «نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری»، چاپ اول، مرداد، تهران: مرکز فرهنگی نشر شهریار.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، «حقوق اداری تطبیقی حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ»، چاپ دوم، تهران: سمت.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، «اثبات و دلیل اثبات»، جلد اول، چاپ هشتم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- محسنی، حسن (۱۳۹۳)، «اداره جریان دادرسی مدنی بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی»، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، «حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت ها»، چاپ دوم، زمستان، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- یآوری، اسداله (۱۳۸۸)، «رعایت اصل برائت در رسیدگی های شبه قضایی در حقوق فرانسه» در پرتو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹.

انگلیسی

- Asimow, Micheal and Dotan, Yoav (2016) “**Open and Closed Judicial Review of Agency Action: The Conflicting U.S. and Israeli Approaches**”, The American Journal Of Comparative Law, Vol. 64, November 9 .
- Bowman, Harold.M (1906),”**American administrative tribunals**”, Political Science Quarterly, Vol.21, No.4, dec.
- Cane, Peter, (1992), “**In Introduction to Administrative Law**”, Second Edition, Clarendon Press, Oxford.
- Davis, Kenneth culp, (1942), “**An Approach to Problems of Evidence in the Administrative process**”, Harvard Law Review. Vol.55. No.3. Jan.
- De Villiers, Bertus, (2013), “**Burden of proof and standard of proof in the WA state administrative tribunal- a case of horses for courses**”, university of Queensland Law Journal, vol 32
- Frydman, M Patrick, (2008) “**Aministrative Justice In France**”, 11th Annual AIJA Tribunals Conference , in association with the Council of Australasian Tribunals, 5-6 June .
- Gellhorn, Ernest, (1971) ”**Rules of evidence and official notice in formal administrative hearings**” ,Duke Law Journal, number1.
- Glicksman, Eliot B, (1999), “**The Modern Hearsay Rule Should Find Administrative Law Application**”, Nebraska Law Review, vol78.
- Groves, Matthew and Lee, H.P, (2007), “**Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctorines**”, Cambridge University Press.
- Jacobs, Laverne and Baglay, Sasha and Kwok, Melissa and Mavrikkou, Maria and Tay, Ki lin, (2011) “**The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives Research Workshop Report**”, Canadian Journal of Administrative Law and Practice, Vol. 24.
- Kuehnle, WillIam.H, (2005), “**Standard of Evidence in Administrative Proceedings**”, New York Law School Law Review, vol 49.
- Nason, Sarah, (2015), ”**Understanding administrative justice in wales: Full report including executive summary**”, Bangor University, November 2015.
- Pierce, Jr, Richard J and Shapiro, Sidney A and Verkuil, Paul R, (2004), “**Administrative law and process**”, Fourth Eition, Foundation press, New York.
- Utton, Albert, E, (1979), ”**The use of the substantial evidence rule to review administrative findings of fact in New Mexico**”, New Mexico Law Review,winter.
- Wade, H.W.R, (1977),”**Administrative Law**”, Fourth edition, Clarendon Press, Oxford.

- Yardley, D.C.M, (1986), “**Principles of Administrative law**”, second edition, London, Butterworths.