

پژوهشنامه ، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، صص ۱۲۴-۱۰۹

اصول ماهوی مورد استناد دیوان عدالت اداری

حسین فضلای مقصودی*

چکیده

دیوان عدالت اداری از اصول کلی و قواعد تفسیری بمنظور تفسیر قانون و احقاق حق بهره می‌گیرد، اصل براءت و کاربرد آن در رسیدگیهای هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، عدم اثبات اتهام و اثر آن و عدم محکومیت به مجازاتهای اداری و تأثیر آن بر حکم اعاده به کار مستخدم از جمله اصولی است که در آراء وحدت رویه دیوان مورد استفاده قرار گرفته است. در این مقاله ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش آنها و لزوم صدور آراء مستند و مستدل و اصل طرفینی بودن دعاوی در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری را بررسی کرده‌ایم.

واژگان کلیدی

اصل براءت، عدم اثبات اتهام، قطعی بودن آراء، آراء مستند و مستدل، طرفینی بودن دعاوی.

* مدیر دفتر شعبه دیوان عدالت اداری. کارشناس قضایی و مدرس دانشگاه

مقدمه

قانونگذار هر اندازه دقیق و نکته‌سنج باشد، نمی‌تواند تمام مسائلی که مردم در زندگی روزانه با آنها روبرو هستند را پیش‌بینی کند. عبارتهای قانون نیز گاهی برای فهماندن مقصود رسا نیست و نسبت به پاره‌ای از فروع، مجمل باقی می‌ماند. به اضافه، پیشرفت تمدن و مقتضیات نوین، هر روز ممکن است مسائل نوینی را بوجود آورد که در زمان وضع قانون مطرح نبوده است.

الف) اصول تفسیری

در ابتدا لازم است اشاره‌ای گذرا به لزوم تفسیر قانون و انواع آن داشته باشیم. وضع مقررات جدید راه‌حل مطلوبی برای از بین بردن این مشکل نیست زیرا نه تنها قوه مقننه نمی‌تواند برای تمام روابط گوناگون مردم قواعد خاص وضع کند بلکه تفصیل زیاده از حد قوانین نیز به نوبه خود اشکال تازه‌ای در یافتن راه‌حل مسائل بوجود خواهد آورد. از سوی دیگر به بهانه اجمال، تناقض یا نداشتن نص صریح، نه از فصل دعاوی می‌توان امتناع کرد و نه هیچ حقوقدانی می‌تواند از یافتن راه‌حل دشواری‌های زندگی منصرف شود.

ماده ۳ آیین دادرسی مدنی در این باب می‌گوید: «قضات دادگاهها... نمی‌توانند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین، از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزند والا مستنکف از احقاق حق شناخته شده و به مجازات آن محکوم خواهند شد.»

مشهور است که قوانین کیفری را نباید تفسیر کرد. اگر این گفته به معنی منع دادرسی و مجازات عملی باشد که در قانون به صراحت جرم شناخته نشده، درست است. زیرا شکستن مرز آزادی و سلامت اشخاص باید با احتیاط صورت پذیرد و از حدود قوانین فراتر نرود.

پس به استناد عرف یا زشتی اخلاقی یا تجاوز به مصالح عمومی و قیاس با جرایم قانونی نمی‌توان کاری را که قانون برای آن کیفری مشخص نکرده جرم شمرد و مجازات کرد. ولی هر گاه مبنا این باشد که قانون کیفری نیاز به تفسیر ندارد، باید از آن دست کشید زیرا دادرس ناچار است پیش از اجرای قانون آن را معنی کند و ارکان و شرایط جرم را از آن بیرون کشد، همین اقدام تفسیر است و اختلافهایی که در باره عناصر جرایم، میزان کیفر و چگونگی اجرای آن دیده می‌شود ناشی از تفسیرهای گوناگون است. بنابراین، آنچه حقیقت دارد این است که قوانین کیفری تفسیر محدود می‌شود یعنی دادرس در تشخیص اراده قانونگذار از مرحله یقین یا چیزی نزدیک به آن فراتر نمی‌رود.

در باب انواع تفسیر نیز می‌توان قانون را به اعتبار مرجع تفسیرکننده به سه نوع تفسیر تقسیم کرد:

۱- **تفسیر قانونی:** این تفسیر بوسیله مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود اصل ۷۲ قانون اساسی در همین زمینه می‌گوید: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. . .» به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم اعضای آن انجام می‌شود.

۲- **تفسیر قضایی:** به موجب قسمت اخیر اصل ۷۳ قانون اساسی، این تفسیر بوسیله دادرسان در دعاوی بین اشخاص انجام می‌شود و اعتبار آن نیز محدود به همان دعوا است یعنی تفسیری که دادرس در دعوی خاص از قانون می‌کند در دعوی دیگر برای او الزام‌آور نیست و سایر دادرسان موظف نیستند از آن پیروی کنند.

۳- **تفسیر شخصی:** نویسندگان حقوقی بنا به ذوق، سلیقه و مشرب حقوقی خود مواد قانون را تفسیر و رویه قضایی را تجزیه و تحلیل می‌کنند این

تفسیر جنبه رسمی ندارد و هیچ قاعده حقوقی ایجاد نمی‌کند ولی اثر آن در ایجاد قواعد حقوقی انکارناپذیر است.

اکنون اصول ماهوی که مورد استناد دیوان قرار گرفته است را در برخی از آراء وحدت رویه مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهیم.

۱- اصل برائت

یکی از اصول ثابت و مسلم پذیرفته شده در تمام نظامهای حقوقی جهان اصل برائت است.

اصل برائت بدین مفهوم است که هیچکس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر اینکه جرم او در دادگاه صلاحیت‌دار بی طرف ثابت شود. اصل ۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز موید این معنا است.

اصل برائت یک حکم کلی است، نه تنها در حقوق جزا بلکه در همه امور از جمله مسائل حقوقی و مالیاتی نیز جاری است در هر جا که ابهامی در متون قانون باشد باید موضوع به نفع متهم و مؤدی تعبیر و تفسیر شود و از تفسیر موسع خودداری گردد.

بند ۱ ماده ۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز در این باره می‌گوید: «هر کس که به بزهکاری متهم شده باشد بی‌گناه محسوب خواهد شد تا وقتی که در جریان یک دعوای عمومی که در آن کلیه تضمین‌های لازم برای دفاع او تأمین شده باشد تقصیر او قانوناً محرز گردد.»

این اصل در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری مورد تأکید قرار گرفته که پس از ذکر موارد مورد اختلاف شعب دیوان به توضیح آن پرداخته می‌شود.

تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر می‌دارد: «چنانچه کارمند پس از رسیدگی در هیأتها، برائت حاصل نماید فوق‌العاده شغل یا مزایای

شغل یا عنوان مشابه دوران آمادگی به خدمت براساس آخرین حقوق و مزایای پیش از این دوران پرداخت می‌شود.»

با عنایت به تبصره فوق چنین مستفاد می‌شود که برخورداری از فوق‌العاده و مزایای شغل یا عناوین مشابه دوران آمادگی به خدمت، منوط به حصول برائت از هیأتها است. بدین مفهوم که هیأتها پس از بررسی و رسیدگی، حکم به برائت نامبرده صادر می‌کنند.

شعبات گوناگون دیوان، تفسیرهای گوناگونی از موضوعیت واژه برائت داشته‌اند. بدین شرح که شعبه پانزدهم دیوان نقض رای انفصال دائم از خدمات دولتی و اعاده به خدمت متهم را برائت تلقی کرد ولی شعبه هفتم چنین استدلال کرد: «چون متهم با رای قطعی هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، برائت حاصل نموده، بلکه اعاده به کار وی بلامانع اعلام گردیده که این نظر به هیچ وجه دلالت بر برائت ندارد بنابراین مستحق برخورداری از مابه التفاوت حقوق و مزایای ایام آماده به خدمت نمی‌باشد.»

بنابراین شعبه پانزدهم دیوان عدم محکومیت و اعاده به کار متهم را به مفهوم برائت تلقی کرده و لزومی به ذکر کلمه برائت در متن رأی صادره نمی‌بیند. ولی شعبه هفتم قائل به ذکر کلمه برائت در متن آرا صادره بوده و عدم قید آن را به مفهوم برائت نمی‌داند.

این موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و هیأت^{۱۰۶} چنین رای صادر کرد:

«... هیأت عمومی براساس آنکه قید و ذکر کلمه برائت موضوعیت نداشته...»

با عنایت به رأی وحدت رویه مذکور، چنین مستفاد می‌شود که هیأت عمومی دیوان عدم محکومیت و عدم اثبات اتهام را به مفهوم «برائت» تفسیر کرده، بنابراین با استناد به اصل برائت محکومیت متهم منوط به احراز و اثبات اتهامات

وی است. در صورت و حالتی که اتهامات فرد اثبات نشود اصل برائت همچنان به قوت خود باقی است. یعنی این اصل تا زمان محکومیت متهم همچنان استوار و پا بر جا است.

۲- عدم اثبات اتهام و اثر آن

شعب گوناگون دیوان در تفسیر عبارت «اعمال ارتكابی نامبرده جرم محسوب نمی‌شود» دچار تناقض آرا گردیده‌اند. بطوریکه شعبه ششم دیوان در رسیدگی به... شرح دادنامه شماره ۴۲۳ مورخه ۱۳۶۶/۶/۱۰ چنین رای صادر کرد: «... ثانیاً مطالبه مابه‌التفاوت حقوق آماده به خدمت موجه می‌باشد زیرا مستفاد از رای شماره ۵۰۰ مورخ ۱۳۶۴/۵/۹ هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری، قید این عبارت «اعمال ارتكابی نامبرده جرم محسوب نمی‌شود» برائت محسوب شده و به اتفاق آرا ادامه کار وی نیز بلامانع اعلام گردیده است اما شعبه هفتم دیوان طی رسیدگی به... شرح دادنامه شماره ۹۳ مورخه ۱۳۶۷/۲/۱۳ چنین رأی صادر کرد: با توجه به عدم تحصیل برائت و مدلول تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، خواسته شاکی محکوم به رد است.»

با عنایت به متن آرا صادره چنین مستفاد می‌شود که شعبه ششم با استناد به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، عدم اثبات جرایم را به مفهوم برائت تلقی کرده است. در حقیقت با توجه به حاکمیت اصل برائت و اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها عدم محکومیت به معنای برائت است. در حالی که شعبه هفتم دقیقاً عکس این را برداشت کرده است و برخوردار می‌شود از حقوق و مزایای خود را منوط به اخذ برائت نموده است که به دلیل اختلاف در آرا صادره موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و هیأت به شرح دادنامه ۱۰۱/۶۸/۵ مورخه ۱۳۶۹/۴/۱۹ چنین رأی صادر کرد: «نظر به اینکه همانگونه که در رای شعبه ششم آمده مستفاد از عبارت مذکور در آرای هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری، اعمال ارتكابی

نامبرده از نظر قانون هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری که متأثر از رحمت و رفت اسلامی و فرمان هشت ماده‌ای حضرت امام (ره) می‌باشد، جرم محسوب نشده و این به معنی براءت است زیرا منظور قانونگذار از ذکر عبارت «تبرئه» عدم ارتکاب جرایم مذکور در قانون بوده و عملی که در قانون جرم محسوب نگردیده مرتکب آن عملاً مبرا از خلاف می‌باشد. . .»

با توجه به این رای می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که هیأت عمومی دیوان نیز با مد نظر قرار دادن اصل قانونی بودن جرایم و مجازاتها و اصل براءت، عدم اثبات و احراز اتهامات وارده را به مفهوم براءت دانسته است. هر چند که کلمه براءت یا تبرئه در متن آرای صادره از هیأت یا شعب دیوان به کار نرفته باشد زیرا ذکر کلمه براءت موضوعیت ندارد.

بنظر می‌رسد برای جلوگیری از چنین برداشت‌های بهتر است هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری و شعب دیوان در صدور آرای خود کمال دقت و احتیاط را داشته و با قید کلمه براءت در متن آرا صادره از بروز چنین مشکلاتی جلوگیری کنند.

۳- عدم محکومیت به مجازاتهای اداری و حکم اعاده به کار

در این بند نیز همانند بند ۱ اختلاف شعب دیوان در مورد نحوه تفسیر واژه «اعاده به کار» است. بدین شرح که شعبه دوازدهم دیوان در رسیدگی، . . بشرح دادنامه شماره ۱۲۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۹/۲۸ چنین رای صادر کرده است: «نظر به اینکه اعاده به کار کارمند توسط هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری براءت تلقی می‌شود. . .» به عبارت دیگر، هر گاه هیأت تجدیدنظر در رسیدگی به رأی هیأت بدوی بدون صدور حکم براءت کارمند را به کار خود اعاده کند همین اقدام به مفهوم براءت تلقی می‌شود و کارمند دقیقاً از مزایای حکم براءت بهره‌مند می‌شود، از سوی دیگر شعبه یازدهم دیوان بشرح دادنامه شماره ۱۸۳۸ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۲۷ چنین رای صادر کرد: «با التفات به اینکه حسب مندرجات لایحه

جوابیه رای صادره مبنی بر برائت نامبرده نمی‌باشد، لذا باتوجه به مراتب مذکور و توجه به مفاد ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و مقررات مشابه در قوانین قبلی، شاکی مستحق دریافت ایام عدم اشتغال نبوده است.»

با عنایت به این رای چنین مستفاد می‌شود که ذکر کلمه برائت در آرای هیأتها موضوعیت داشته و هر گاه هیأتها در صدور آراء اقدام به استفاده از کلمه برائت نکنند بدین مفهوم است که هیأت قصد تبرئه متهم را نداشته است. در حقیقت بنا بر استنباط مذکور هیأتها هنگامی که به یقین قطعی مبنی بر برائت متهم می‌رسند حتماً باید این موضوع را در آرا خود قید کنند هر گاه در آرا خود از کلمه برائت استفاده نکنند یعنی اینکه هیأت بدون ورود به بحث برائت و یا عدم برائت، متهم را به کار اعاده کند و این به مفهوم برائت وی نیست.

نهایتاً موضوع در هیات عمومی دیوان مطرح شد و چنین رأی صادر گردید: «نظر به اینکه مفاد رأی قطعی هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری مبنی بر لزوم اعاده شاکی به خدمت و عدم محکومیت او به تحمل مجازاتهای اداری محمول برائت نامبرده از تخلفات منتسبه است.»^{۱۰۷}

مطابق این رای وحدت رویه چنین نتیجه گرفته می‌شود که هیأت وقتی اقدام به صدور حکم اعاده به کار می‌کند که ابتدا برائت وی را احراز کرده باشد سپس اقدام به اعاده کار می‌کند یعنی اعاده به کار معلول احراز برائت است و فرع بر اصل قضیه، یعنی حکم برائت است. وقتی حکم اعاده به کار صادر می‌شود، یعنی اینکه برائت متهم احراز گردیده است.

۴- در ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ آمده است: «به آن دسته از کارمندانی که پرونده آنان در هیأت‌های پاکسازی و بازسازی سابق و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مطرح و به دلیل عدم صدور رای یا قطعیت

نیافتن رای یا نقض رای صادر شده در دیوان عدالت اداری، در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و منجر به برائت آنان گردیده حقوق مبنا یا عنوان مشابه دوران عدم اشتغال به مأخذ آخرین پست سازمانی که پیش از این دوران، تصدی آن را به عهده داشته‌اند، پرداخت خواهد گردید و در صورت عدم برائت، دوران عدم اشتغال شاغلان جزو سابقه خدمت آنان محسوب نمی‌شود و طبق بند (د) ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری عمل می‌شود.»

شعب گوناگون دیوان از قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تفسیرهای متفاوتی کرده‌اند بگونه‌ای که بعضی از شعب دیوان برائت از حکم اخراج را به مفهوم برخورداری از حقوق و مزایای ذکر شده در قانون دانسته‌اند.

بدین مفهوم که هر گاه حکم اخراج کارمند نقض شود هر چند به مجازات دیگری محکوم شود مستحق برخورداری از حقوق و مزایای ایام تعلیق شناخته می‌شود ولی شعب دیگر دیوان معتقدند برخورداری از حقوق و مزایای ایام تعلیق، منوط به برائت کامل متهم است به عبارت دیگر، هر گاه کارمند از حکم اخراج تبرئه شود برای برخورداری از حقوق و مزایای ایام تعلیق کافی نیست، بلکه کارمند باید در کنار اخذ حکم برائت از مجازات اخراج، به هیچ مجازات دیگری محکوم نشود. به دلیل اختلافات حاصله بین شعب مختلف دیوان هیأت‌های عمومی دیوان چنین رای داد: «طبق ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ پرداخت حقوق مبنا و یا عنوان مشابه مستخدم تحت تعقیب اداری در مدت عدم اشتغال به خدمت منوط به صدور حکم قطعی برائت او در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری است و با این وصف، در صورت محکومیت مستخدم متخلف به یکی از مجازات‌های اداری، پرداخت حقوق مذکور به او مجوز قانونی ندارد.»^{۱۰۸}

با عنایت به رای وحدت رویه مذکور چنین نتیجه گرفته می‌شود که هیأت عمومی دیوان، کلمه «برائت» را در معنای کامل خود تفسیر کرده است. بدین مفهوم که متهم باید از کلیه اتهامات وارده تبرئه شده و به هیچ یک از مجازاتهای مصرحه در ماده ۹ محکوم نشود تا مستحق برخورداری از حقوق و مزایای ایام تعلیق شناخته شود به عبارت دیگر، هیأت عمومی در این رأی شدت عمل خاصی را به خرج داده بگونه‌ای که کلمه برائت را در معنای خاص و کامل خود به کار برده است.

ب) اصول کلی

در این گفتاربرخی از اصول کلی حقوقی را در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱- قطعی بودن آراء

یکی از اصول حاکم بر آرای دادگاههای دادگستری چه در امور حقوقی و چه در امور کیفری، اصل قطعی بودن آرای صادره است در مواردی نیز ممکن است آراء طبق قانون قابل تجدیدنظرخواهی باشد. در این باره ماده ۳۳۰ آیین دادرسی مدنی می‌گوید: «آرای دادگاههای عمومی و انقلاب در امور حقوقی قطعی است مگر در مواردی که طبق قانون قابل درخواست تجدیدنظر باشد.» به عبارت دیگر آرای دادگاههای عمومی و انقلاب، تنها در مواردی قابل درخواست تجدیدنظر است که به صراحت در قانون آمده است.

ماده ۳۳۱ این قانون در این باره می‌گوید که: «احکام زیر قابل درخواست تجدیدنظر می‌باشند. . .» در این ماده تمامی آرای قابل تجدیدنظر را آورده است همچنین ماده ۲۳۲ آیین دادرسی کیفری در این باره مقرر می‌دارد: «آرای

دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری قطعی است، مگر در موارد ذیل که قابل درخواست تجدیدنظر می‌باشد. . .»

بنابراین هر گاه رأی صادره از دادگاه مشتمل بر مجازاتی باشد که به صراحت قانون قابل تجدیدنظرخواهی نیست رأی صادره قطعی است. در این راستا قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷۲/۹/۷ نیز مقرر می‌دارد: «تنها مجازاتهای بندهای د، ه ح، ط، ی و ک ماده ۱۹ این قانون قابل تجدیدنظر در هیأت‌های تجدید نظر هستند.»

با توجه به دقت در صدر ماده (واژه فقط) چنین مستفاد می‌شود که قانونگذار در این ماده از اصل کلی حاکم بر آرای دادگاههای دادگستری در این باره تبعیت کرده و اصل را بر قطعی بودن آرای هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری قرار داده است. مگر مجازاتهای مصرحه در ماده ۱۰ قانون بنابراین اگر هیات بدوی پس از رسیدگی متخلف را به مجازاتی غیر از مجازاتهای مصرحه در ماده ۱۰ قانون محکوم کند هر چند که در رأی صادره قید کند که رأی قابل تجدیدنظرخواهی است. رأی صادره قطعی بوده و به هیچ وجه قابل تجدیدنظرخواهی نیست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در این خصوص چنین رأی صادر کرد: «... باتوجه به اینکه مقید نمودن احکام به غیر قابل تجدیدنظر بودن در مواردی که رأی صادره مطابق قانون قطعی باشد حقی برای محکوم علیه از این حیث ایجاد نمی‌کند. . .»^{۱۰۹}

مستفاد از این رأی دلالت بر تأکید و تأیید هیات عمومی دیوان بر اصل حاکم بر آرای دادگاههای دادگستری دارد و قانون مصرحه نمی‌تواند به صرف درج عبارت قابل تجدیدنظرخواهی نقض گردد.

۲- ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش آنها

اصل ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات و آرای صادره از جمله اصول رسیدگی و دادرسی است. ماده ۴۵ قانون بازسازی نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۰/۷/۵ در این باره مقرر می‌دارد: «رأی هیاتهای بدوی و تجدیدنظر باید مدلل، موجه و مستند به مواد این قانون بوده و حاوی جرائم و خطاهای منتسب به مستخدم باشد.»

با عنایت به این ماده می‌توان گفت باید اتهامات مستخدم مدلل، موجه و مستند باشد و هیاتها در بررسی و صدور آرا نمی‌توانند اسناد و مدارک غیرمستند و فاقد ارزش را مستند قرار داده و مبنای صدور آرای خویش قرار دهند. به عبارت دیگر ادله اثبات یک اتهام می‌تواند اقرار خود متهم، اسناد و یا شهادت شهود و غیره باشد که در همه موارد باید برای استناد قرار دادن آن ادله، همه شرایط لازم رای را داشته باشد. بطور مثال، در باب شهادت به استناد ماده ۱۳۱ قانون مدنی شهادت باید از روی قطع و یقین باشد نه بطور شک و تردید همچنین به استناد ماده ۱۳۱۶ قانون مدنی، شهادت باید مطابق با دعوا باشد ولی اگر در لفظ مخالف و در معنی موافق یا کمتر از ادعا باشد، ضرری ندارد. ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز در این باره اشعار می‌دارد: «هیأت پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کند...»

مستفاد از این ماده و موارد پیشین می‌توان گفت بطور مثال هیأت نمی‌تواند تصویر یا رونوشت یک سند یا مدرک یا گزارش را مد نظر قرار دهد یا اینکه یک گزارش فاقد امضاء، شماره و تاریخ را مبنای صدور حکم خود قرار دهد، در این راستا هیأت عمومی دیوان نیز چنین رأی صادر کرد: «اصل ضرورت توجه به مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیم و آرای صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که

مصرحات قانونی جدید نیز در هر یک از مواضع مربوط موید آن می‌باشد.^{۱۱۰} کما اینکه به صراحت ماده ۴۵ قانون بازسازی نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۰/۷/۵ آرای هیاتهای بدوی و تجدیدنظر بازسازی باید موجه و متکی به دلایل و مدارک معتبر و متقن باشد که عدم مراعات آن از مصادیق بارز عدول از اصول و قواعد امره بوده و از موجبات نقض آرای هیاتها بشمار می‌رود.

۳- آراء مستند و مستدل

یکی از اصول بدیهی دادرسی صدور آرای مستند و مستدل است.

اصل ۱۶۶ قانون اساسی نیز در این خصوص مقرر می‌دارد: «احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است.» همچنین اصل ۱۶۷ نیز مقرر می‌دارد: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید.»

ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی نیز می‌گوید: «قضات دادگاهها موظفند موافق قوانین به دعاوی رسیدگی کرده حکم مقتضی صادر و یا فصل خصومت نمایند. . .»

با عنایت به این موارد و اصل قانونی بودن جرایم و مجازاتها و اصل حاکمیت قانون چنین نتیجه‌گیری می‌شود که آرای هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری نیز از اصول مذکور مستثنا نبوده و این هیأت مکلفند آرای خود را براساس دلایل متقن و موجه صادر کنند. همچنان که در ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری در این باره آمده است: «رای هیاتها باید مستدل و

مستند به قانون و مقررات مربوطه بوده و حاوی تخلفات منتسب به متهم، نام و نام‌خانوادگی و امضای اعضای رأی‌دهنده در زیر رای صادره شده باشد.»

یعنی اینکه هیأتها باید تخلفات و جرایم مستخدم را با یکی از مصادیق ماده ۸ قانون تطبیق داده و همچنین یکی از تنبیههای مقرر در ماده ۹ را اعمال کنند و نمی‌توانند به هیچگونه تخلفات خارج از بندهای ۳۸ گانه مذکور در ماده ۸ قانون رسیدگی و حکم صادر کنند. همچنین نمی‌توانند متهم را به تلیف یا ترکیبی از بندهای ۱۱ گانه ماده ۹ محکوم کنند بلکه با تعیین مصداق مشخص تخلف در ماده ۸ مجازات متناسب با آن را در ماده ۹ بیابند.

در این باره هیأت عمومی دیوان نیز این چنین رأی صادر کرده است: «آرای صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری علی‌القاعده باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رای بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر که از اصول بدیهی دادرسی می‌باشد موافق مقررات و موازین قانونی نیست.»^{۱۱۱}

حال این پرسش مطرح می‌شود که تفاوت بندهای ۲ و ۳ در چیست؟ (توجه به اعتبار مستندات و مستدل و مستند بودن آراء)

در پاسخ باید گفت با عنایت به بند ۲ اخیر، هیأتها باید در رسیدگی و صدور حکم ابتدا دلایل و مستندات و ارزش و اعتبار آنها را مورد بررسی قرار داده و با توجه به بند ۳ اخیرالذکر آراء صادره از هیأتها باید مبتنی بر دلایل متقن، معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد. به عبارت دیگر بند ۲ از اعتبار، ارزش دلایل، مدارک و مستندات بحث می‌کند ولی در بند ۳ از صدور آراء براساس دلایل متقن و معتبر صحبت شده است.

۴- طرفینی بودن دعاوی

اصل طرفینی بودن دعاوی در دادگاههای دادگستری از اصول بدیهی است. در دادگاههای دادگستری یک طرف خواهان و طرف دیگر خوانده و یا یک طرف شاکی یا مدعی العموم و طرف دیگر متشاکی حضور دارند. بگونه ای که در ماده ۳ آیین دادرسی مدنی آمده است: «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند، مگر اینکه شخص یا اشخاص ذینفع یا وکیل و یا قائم مقام یا نماینده قانونی آنان رسیدگی و دعوا را برابر قانون درخواست نموده باشد.» یعنی اینکه اصولاً یک پرونده در دادگاه بدون وجود طرفین دعوا موجودیت پیدا نمی‌کند. به عبارت دیگر وجود یک پرونده قائم به وجود طرفین دعوا است.

جرائم از حیث تعقیب کننده دعوا به سه دسته بشرح زیر تقسیم می‌شوند:

- ۱- جرایمی که تعقیب آنها به عهده رئیس حوزه قضایی است چه شاکی خصوصی شکایت کرده و یا نکرده باشد.
- ۲- جرایمی که با شکایت تعقیب می‌شوند و با گذشت وی تعقیب موقوف نخواهد شد.
- ۳- جرایمی که با شکایت شاکی تعقیب می‌شوند و با گذشت وی تعقیب موقوف خواهد شد.

به عبارت دیگر در پرونده‌های کیفری معمولاً شاکی، متشاکی و دادستان حضور دارند و به همین دلیل نیز آراء صادره از دادگاههای دادگستری در صورت قابل تجدیدنظر بودن از طرف هر کدام از طرفین دعوا قابل تجدیدنظرخواهی است. به مقتضای رای صادره خواهان یا خوانده و یا هر دو یا شاکی و متشاکی و یا شاکی به همراه مدعی العموم حق تجدیدنظرخواهی از رای صادره از دادگاه بدوی را دارند. البته امور حسبی استثناً بر این اصل است.

این اصل در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری جاری نیست. در هیأت‌ها تنها متهم است که حضور دارد به عبارت دیگر با عنایت به ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی

قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر در صورت شکایت یا اعلام اشخاص، مدیران، سرپرستان اداری یا بازرس‌های هیأت‌های عالی نظارت، شروع به رسیدگی می‌کنند. هر چند که هیأت با شکایت این افراد شروع به رسیدگی می‌کند ولی افراد طرف شکایت شاکی محسوب نمی‌شوند زیرا فلسفه رسیدگی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تنها از باب حفظ نظم و انضباط اداری و یا حفظ حقوق دولت است.

در تأیید مطلب می‌توان به مواد ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ۲۶ آیین‌نامه اجرایی آن قانون استناد کرد. به این شرح که ماده ۲۱ قانون مقرر می‌دارد: «در صورتی که متهم به آرا قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراضی داشته باشد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رای به دیوان عدالت اداری شکایت نماید، در غیر این صورت رأی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود.» یعنی تنها متهم است که می‌تواند به رأی هیأت اعتراض کند.