

الإثبات في الدعوى الإدارية في القانون السوداني

د. بابكر صالح محمد المدني

كلية الشريعة والقانون - جامعة وادي النيل- السودان

د. محمد المدني صالح الشريف

كلية الحقوق- جامعة ظفار- سلطنة عمان

Evidence in Administrative Lawsuits in Sudanese Law

Dr. Babiker Saleh Mohammed Al-Madani

Faculty of Sharia and Law - Nile Valley University - Sudan

,Dr. Mohammed Al-Madani Saleh Al-Sharif

Faculty of Law - Dhofar University - Sultanate of Oman

المستخلص: تناولت هذه الدراسة موضوع إثبات الدعوى الإدارية في القانون السوداني، والذي يعتبر من الموضوعات المهمة أهمية الدعوى الإدارية نفسها، وقد تطرقت الدراسة إلى ماهية الدعوى الإدارية وصعوبة الإثبات فيها، وتعرضت لبيان الأحكام الخاصة بعبء الإثبات ووسائله، وبيان درجة الإثبات المطلوبة للفصل في الدعوى الإدارية، ثم كل ذلك لأجل الاجابة عن أسئلة البحث المتمثلة في ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية؟ وما الذي يميزه عن غيره من الدعاوى العادية الأخرى؟ وما هي الخصائص التي تفرق بينه وبين الإثبات في الدعاوى الأخرى فيما يتعلق بعبء الإثبات، وتحديد الطرف الذي يتحمله، وقد أتبع إعداد الدراسة المنهج الاستقرائي والتحليلي، والتي انتهت في خاتمتها إلى عدد من النتائج، منها أن سائل الإثبات تختلف في درجة حجيتها في الدعوى الإدارية، حيث تمثل المستندات الأدلة الأقوى حجية، ثم تتباين درجه ومستوى إثبات بقية الأدلة، حتى يصل بعضها مرحلة انعدام الحجة كاليمين الحاسمة. وأن المستوى المطلوب لإثبات الدعوى الإدارية هو ذلك المستوي الذي يؤدي إلى قناعة القاضي، وتكون درجته أدنى من مرحلة الشك المعقول، وأعلى درجة من مستوى ترجيح البينات، وقد اشتملت الدراسة على بعض التوصيات، منها أهمية تضمين قانوني الإثبات والإجراءات المدنية نصوصاً أكثر تفصيلاً، تُراعى فيها خصوصية الدعوى الإدارية، واختلاف طبيعتها عن غيرها من الدعاوى.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، الدعوى الإدارية، عبء الأثبات، مستوى الأثبات.

Abstract: This study dealt with the issue of proving the administrative claim in Sudanese law, which is considered one of the important topics of the importance of the administrative claim itself, and the study touched on the nature of the administrative claim and the difficulty of proving it, and was exposed to the statement of the provisions on the burden of proof and its means, and And what distinguishes it from other ordinary suits What are the characteristics that distinguish it from the proof in other cases with regard to the burden of proof, and to determine which party bears it, and the inductive and analytical approach was followed for the preparation of the study ،Which concluded with a number of results, including that the means of proof differ in the degree of their credibility in the administrative case, where the documents represent the strongest authoritative evidence, and then the degree and level of proof of the rest of the evidence vary, until some of them reach the stage of lack of argument as a decisive oath. The study included some recommendations, including the importance of including in the law of proof and civil procedures more detailed texts, taking into account the specificity of the administrative case and its different nature from other cases.

Keywords: Administrative Judiciary, administrative lawsuit, burden of proof, level of proof.

المقدمة

تُعد الدعوى الإدارية من القضايا ذات الخصوصية، ويرجع ذلك لاختلاف مراكز طرفيها، فالذي يفترض في أي دعوى أن يتساوى أطرافها فلا يكون أحدهما في مركز أقوى من الآخر وإلا أثر ذلك في تحقيق العدالة المنشودة، وللعديد من المسائل التي لا توجد في الدعاوى الأخرى، ولا يتمثل ذلك الاختلاف في جانب واحد من جوانب الدعوى وإنما يتمثل في عدة جوانب، يمثل الإثبات جانباً مهماً فيها. إن الإثبات أمام القضاء الإداري يختلف عن الإثبات أمام القضاء المختص بغير ذلك من الدعاوى، ذلك أن للدعوى الإدارية مميزات تتعلق بها دون غيرها من المسائل التي تكون محلاً للنزاع بين الأشخاص، فمحل الإثبات فيها يتعلق بمدى مشروعية القرار الصادر من الإدارة العامة التي تتميز بامتيازات عديدة تجعل من الطرف الآخر في مركز ضعيف، مما يلزم معه اشتراع أحكام قانونية تأخذ في الاعتبار هذه الخصوصية

أولاً - التعريف بالموضوع وأهميته:

تعتبر دراسة إثبات الدعوى الإدارية أمراً مهماً باعتبار أنها تبين المسألة الرئيسية التي تؤدي إلى الفصل في الدعوى، حيث أنه لا قضاء من غير إثبات، فلا يكون للحق أثر إذا ما فشل صاحبه في إقامة الدليل عليه، كما أنه لا عدالة من غير تكافؤ بين أطراف الدعوى، وهو الأمر الذي يسعى القاضي الإداري إلى تحقيقه في الدعوى الإدارية التي يختلف مركز طرفيها القانوني التي يمثل أحدها الجهة الإدارية التي تتبع للدولة ومالها من سلطان وما عليها من واجب الالتزام بمبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون، والطرف الآخر الذي يكون أحد الأشخاص العاديين أو الاعتباريين بما يتصفوا به من ضعف وقلة حيله كمدعي أمام الدولة مطلوب منه إقامة الدليل الذي هو في الغالب مستندات وأوراق تكون في حوزة الجهة الإدارية التي تمثل المدعى عليه، وعلى ذلك فإن موضوع إثبات الدعوى الإدارية غاية في الأهمية لارتباط الحق به وجوداً وعدمًا.

ثانياً - أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار هذا الموضوع لسبب موضوعي يتمثل في أهميته كونه يتعلق بإثبات الدعوى الإدارية في الوقت الذي تخضع فيه الدعوى الإدارية في هذا الجانب إلى القواعد العامة للإثبات في قانون الإثبات لسنة ١٩٩٤م السوداني من دون أن تكون هناك قواعد خاصة بإثبات الدعوى الإدارية على الرغم من خصوصيتها.

ثالثاً - أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى بيان وتوضيح ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية، والصعوبات التي تواجهه الإثبات في الدعوى الإدارية. كما تهدف إلى بيان طرق ووسائل الإثبات ومسؤولية تحمل عبئها، والتطرق كذلك للمستوى المطلوب من الإثبات للفصل في الدعوى الإدارية.

رابعاً - مشكلة البحث:

تكمن مشكلة الدراسة في عدد من الأسئلة التي تُثار بخصوص الإثبات في الدعوى الإدارية في النظام القضائي في السودان: والاجابة عن ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية؟ وما الذي يميزه عن غيره من الدعاوى العادية الأخرى؟ وما هي الخصائص التي تفرق بينه وبين الإثبات في الدعاوى الأخرى فيما يتعلق بعبء الإثبات؟ وماهي طرقه ووسائله؟ وماهي الأدلة التي لا يجوز اللجوء اليها كوسيلة للإثبات في الدعوى الإداري؟ وما المستوى المطلوب للإثبات في الدليل المقدم فيها؟

خامساً - منهجية البحث وخطته:

تم اعداد هذا البحث اعتماداً على عدد من المناهج المتعارف عليها في مجال البحوث القانونية منها المنهج الوصفي، والمنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي، والمنهج المقارن، وذلك بإيراد النصوص وشرحها وتحليلها مع استصحاب المبادئ القانونية التي ارستها الدائرة الإدارية بالمحكمة القومية العليا السودانية.

أما خطة البحث فتصدرها تمهيد بعنوان ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية. يليه المبحث الأول وعنوانه صعوبة الإثبات في الدعوى الإدارية. وقد تناول المطلب الأول حيازة الجهات الإدارية للمستندات والوثائق. أما المطلب الثاني فقد جاء بعنوان امتياز قرينة سلامة القرارات الإداري. والمطلب الثالث عن عدم تعاون الجهات الإدارية مع القضاء الإداري، أما المبحث الثاني فقد تناول عبء ووسائل الإثبات. المطلب الأول عبء الإثبات في الدعوى الإدارية. المطلب الثاني وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية. أما المطلب الثالث مستوى الإثبات في الدعوى الإدارية، ثم خُتمت الدراسة بإيراد أهم النتائج وما تأسس عليها من توصيات.

تمهيد: ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية: كلمة "الإثبات" مشتقة من ثبت ثباتاً وثبوتاً، وأثبتته وثبته^(١) وتطلق هذه الكلمة في اللغة بعدة اطلاقات منها: بمعنى دام وأستقر، يقال ثبت فلان على موقفه أي لم يتراجع عنه، كما يقصد بالكلام المثبت الكلام غير المنفي، لذا يسمى الدليل ثبناً، فيقال لا حكم إلا بثبت، فالثبت هو الحجة. أيضاً تطلق كلمة ثبت ويراد بها التسكين قال تعالى: ﴿وَكَلَّا تَقْصُ عَلَيْنَا مِنْ أَنْبَاءِ الرُّسُلِ مَا نُنَبِّئُ بِهِ فُؤَادَكَ﴾^(٢) أي يسكن به قلبك. نفهم من ذلك أن الإثبات يقصد به لغةً، الحجة أو الدليل أو البينة.

أما الإثبات في الاصطلاح فقد عرفه فقهاء القانون بعدة تعريفات منها أنه: "إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها"^(٣) يتضح من التعريف أن الإثبات بمعناه القانوني لابد أن يكون أمام القضاء، ووفق أدلة وطرق محددة، وأن يتعلق بواقعة قانونية محل نزاع، وهناك تعريف آخر لا يختلف عن التعريف السابق كثيراً يُعرف الإثبات بأنه: "إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون، وبالقيد التي رسمها على وجود واقعة قانونية متنازع عليها"^(٤). هذا فيما يتعلق بالإثبات بمفهومه العام.

١ . الفيروزآبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ط ٢٠٠٨، ص ٢٠٧، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشرق الدولية، القاهرة، مصر، ط ٢٠٠٣، ص ٩٣.
٢ سورة هود: آية ١٢٠.
٣ السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني – نظرية الالتزام بوجهة عام-دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٨م، ص ١٤/٢.
٤ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات امام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠٠٨، ص ١٥.

بناءً على ما تقدم يمكن تعريف الإثبات في سياق الدعوى الإدارية بأنه: "إقامة الدليل أمام القضاء الإداري بالطرق المقررة قانوناً على وجود أو صحة واقعة قانونية أثّر نزاع بشأنها"^(١) كما يمكن تعريفه - أيضاً - بأنه: "اللجوء إلى الوسائل التي حددها القانون لإبراز وتقديم أدلة أمام القضاء، وذلك لنفي أو تأكيد عدم مشروعية القرار الإداري، وما يترتب عليه من آثار قانونية"^(٢) ويلاحظ عدم وجود اختلاف كبير بين التعريفين سوى أنّ التعريف الثاني أكثر سعة في معناه من التعريف الأول.

المبحث الأول: صعوبة الإثبات في الدعوى الإدارية: للإثبات في الدعاوى الإدارية خصائص ومميزات، أهمها أن الإثبات فيه أكثر صعوبة عن الإثبات في الدعاوى المدنية والجنائية، وتتأسس هذه الميزة على أن المدعي في الدعوى الإدارية في الغالب الأعم يكون مجرد فرد من أفراد المجتمع أو أي شخص من أشخاص الاعتباريين، ويكون عليه - وهو في هذا المركز الضعيف في مواجهة الإدارة - أن يثبت خطأ الإدارة ومسؤوليتها عن عدم مشروعية قرارها، وتعود هذه الصعوبة إلى أسباب عدة، علماً بأنّ ذات الأسباب هذه هي امتيازات تتمتع بها الإدارة في مواجهة المدعي، مما يتقل كاهل المدعي في إثبات دعواه وسأتناول هذه الأسباب التي هي في الواقع امتيازات لجهة الإدارة من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: حيابة الجهات الإدارية للمستندات والوثائق: إن طبيعة العمل الإداري تقتضي احتفاظ الإدارة بجميع المستندات التي تتعلق بالقرارات التي تصدرها، لتصبح مرجعاً ثابتاً لكل المستندات والوثائق الصادرة من تلك الإدارات، وهي بذلك تمثل الوسيلة الرئيسية للإثبات في الدعوى الإدارية مما يعطي جهة الإدارة امتيازاً في مسألة الإثبات علي الطرف الآخر في الدعوى، وهذا بدوره يؤدي إلى افتقاد التوازن بين الطرفين، ففي حين تتواجد المستندات في يد الجهة الإدارية التي تمثل الجانب الأقوى، يقف الطرف الآخر مجرداً من أقوى الأدلة في الدعوى الإدارية ومفتقداً للمستندات فيها^٢. مما يجعله عاجزاً عن الحصول على تلك المستندات في حين

١. يحي، يس محمد، أصول الاثبات، وحدة الطبع، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ١٩٨٩م، ص ٩.

٢. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، ط١، ٢٠٠٨م، ص ٢٦٦.

٣. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الاثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر ٢٠٠٨. ص ١٨.

يقع عبء الإثبات في الدعوى على كاهله بطبيعة الحال. ولكي يتم التعامل مع هذا الخلل ولإعادة التوازن بين طرفي الدعوى يكون على القاضي الإداري أن يقوم بدور إيجابي لصالح الفرد الذي يقف في مواجهة الإدارة مجرداً من كل امتياز، مما يوجب على الإدارة الانصياع لطلبات المحكمة والالتزام بتقديم المستندات والأوراق المتعلقة بالدعوى متى ما طُلبت منها، الأمر الذي يعني تفسير تلك الإدارة أو عدم استجابتها قرينة لصالح الطرف الآخر.

المطلب الثاني: امتياز قرينة سلامة القرارات الإدارية: تعتبر قرينة سلامة القرارات الإدارية من أهم المسائل التي تجعل من العمل الإداري فاعلاً، وذلك بافتراض سلامة القرارات الصادرة عن جهة الإدارة وفقاً لصحيح القانون، أي أنها صادرة من جهة إدارية مختصة، وقائمة على أسباب صحيحة ومجردة من العيوب التي تقدر فيها، حتى يثبت العكس، فقرينة سلامة القرارات الإدارية تعتبر قرينة بسيطة يجوز إثبات عكسها^(١) ويرجع افتراض قرينة سلامة القرارات الإدارية إلى الضمانات الكبيرة التي يتمتع بها العمل الإداري ويحاط بها مثل الأسس الصارمة والدقيقة التي يتم من خلالها اختيار موظفي الخدمة العامة، والسياج الكبير من القوانين واللوائح الاجرائية والنظم التي تحكم تصرفاتهم، مما يعزز الثقة في كل ما يصدر عنها من قرارات، وبذلك يكون افتراض سلامة تصرفاتها أمراً مقبولاً، والأصل في تصرفات الإدارة احترامها للقانون.

يتضح من ذلك أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تقتزن بمبدأ المشروعية، وبمبدأ الشرعية وهو ما يعتبر من أهم امتيازات الإدارة^(٢)، وهو ما يؤثر بلا شك على الموقف القانوني للفرد العادي في دعواه ضد الإدارة، فلكي يسترد حقه يكون مجبراً على إثبات عكس ما هو مفترض في قرارات الإدارة من سلامة، وما رسخ في ذهن القاضي من قناعة بسلامة قراراتها. في حين تكون جهة الإدارة في أفضل حال ملتزمة موقفها السلبي متكئة في ذلك على ميزة سلامة قراراتها المفترضة بحكم القانون. وقد أرست الدائرة الإدارية بالمحكمة القومية العليا السودانية هذا المبدأ حيث نصت علي أن: "الأصل قانوناً هو أن القرار الإداري الصادر من السلطة العامة يتمتع

١. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي والإثبات في دعاوي الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٣٢٧.

بقريئة السلامة، ومن يدعي خلاف ذلك ويسعى لإبطاله يجب عليه إقامة البينة اللازمة، وهذا المبدأ أخذ به المشرع السوداني باعتباره استثناء على القاعدة العامة في الإثبات (البينة على من أدعى واليمين على من أنكر)، ذلك لأنَّ القاعدة الشرعية والأساسية في إثبات الدعوى المدنية تقتضي أنَّ المدعي هو الذي يقع عليه عبء الإثبات وجلب البينة المؤيدة لدعائه، أيًا كان مركزه القانوني في الدعوى، إلّا أنَّ عبء الإثبات في الدعوى الإدارية المؤسسة على وجود عيب لحق بالقرار الإداري بحسب الحالات المنصوص عليها في أحكام المادة (٦) من قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥م تستوجب على الطاعن إثبات صحة دعواه بكافة طرق الإثبات المتاحة قانوناً^(١).

ولكن على الرغم مما تبديه ميزة افتراض سلامة القرار الإداري من ظلم واجحاف بالطرف المدعي إلّا أنَّها من الأمور التي تملئها المصلحة العامة للمجتمع، حيث تمثل أمراً لا مناص منه، في ظل منظومة الدولة الحديثة التي لا يسير فيها دولا العمل ولا يستقيم الأمر في شؤونها المتمثلة في الخدمة العامة ولا يستقر فيها الحال مالم تتدثر قرارات الإدارة ببعض الحماية، بالقدر الذي يحقق الاستقرار في المجتمع، وهو غاية من غايات القانون بصفة عامة، الذي يمثل القانون الإداري فيه واحداً من النظم في قسمه العام.

المطلب الثالث: عدم تعاون الجهات الإدارية مع القضاء الإداري: إنَّ رقابة القضاء على الجهات الإدارية يعد أمراً مقلقاً، وغير مريح للإدارة، وعليه فإن الإدارة لا تكن في كامل رضاها وهي تخضع لسلطان الرقابة القضائية، بل نجدها تبدئ تيرماً واضحاً تجاه تلك الرقابة، رغبةً في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها كافة كما تريد، متحصنة من وراء ذلك بما لها من مكانة في منظومة الدولة وفي حماية الحكومة، وهي إذ تستشعر ذلك تأخذ في حسابها أنَّها الجهة المناط بها حماية المصالح العامة وصيانتها^(٢) حتى أنَّ بعض التشريعات أصبحت تتضمن أحكاماً تحسن بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء، غير أن القضاء الإداري ابتدع بعض

^١ قضية: جعفر النعيم خليفة / الطاعن / ضد/ الوحدة الإدارية حجر العسل، وآخر – المطعون ضدهم حكم المحكمة القومية العليا الدائرة الإدارية، بالنمرة / م ع / ط / س / ٣ / ٢٠١٦م بتاريخ ١٦ / ٣ / ٢٠١٦م " قضية غير منشورة.

^٢ شطناوي، على خطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ٢٠٠٤م، ص ٦٠٧.

السياسات القضائية لإجبار الإدارات على التعاون مع السلطات القضائية وتمكينها من ممارسة رقابتها على أعمال الإدارة، منها اعتبار الإدارة قد رفضت التظلم في حالة مضي مدة الشهر التي حددها القانون كإندازار قبل رفع الدعوى (١) يعد وأحدًا من تلك الإجراءات التي تحد من تلك الإدارة وتعنتها وعدم اهتمامها بالادعاء الموجهة لها من الأفراد في مواجهه قراراتها الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء .

المبحث الثاني: عبء الإثبات ووسائله: يتكون هذا المبحث من ثلاثة مطالب المطلب الأول عن: عبء الإثبات في الدعوى الإدارية، والمطلب الثاني عن: طرق الإثبات في الدعوى الإدارية، بينما يتناول المطلب الثالث: مستوى الإثبات في الدعوى الإدارية، وهو ما سنتناوله بالتفصيل التالي:

المطلب الأول: عبء الإثبات في الدعوى الإدارية: يقصد بعبء الإثبات عبء إقامة الدليل على صدق الادعاء، والأصل فيه أنه يقع على المدعي في كل أنواع الدعاوى المدنية والإدارية والجنائية (٢) وإذا ما استبعدت الدعاوى الجنائية فإننا نجد أنَّ قاعدة عبء الإثبات المعمول بها في المعاملات المدنية لا تطبق في الدعوى الإدارية، نسبة لاختلاف طبيعة الدعوتين، فالدعوى المدنية تقوم على أساس المساواة بين طرفيها، هذا غير أنَّ الإدارة تستأثر في الغالب بكل وسائل الإثبات اللازمة للفصل في الدعوى مما جعل المدارس الفقهية تختلف فيمن يقع عليه عبء الإثبات، فقد يقع على المدعي في بعض الحالات كما قد يقع على الجهة الإدارية في حالات أخرى. المشرع السوداني سكت عن ذكر من يجب عليه عبء الإثبات في الدعوى الإدارية فلم ينص على ما يخص الدعوى أمام القضاء الإداري فيما يتعلق بعبء الإثبات في الدعوى الإدارية، بل ترك الأمر لاجتهاد القضاة لإيجاد اية حلول تناسب الدعوى الإدارية في حالة تعذر تطبيق القاعدة الأصولية الواردة في قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م. والتي تنص على أنَّ: "الأصل صحة الأحوال الظاهرة والبيينة على من يدعي خلاف ذلك" (٣) وعلى ذلك فإنَّ

١. انظر المادة: ٤/٥.

٢. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣.

٣. المادة: ٥/٥.

الأصل في عبء الإثبات أنه يقع على الطرف الذي يدعي خلاف الظاهر^(١) فمن يتمسك بواقعة قانونية أو تصرف قانوني يقصد من وراءه إحداث أثر قانوني مخالف لظاهر الحال أو مناقض له فإنه يقع عليه عبء الإثبات.

يتبين مما سبق أنَّ القضاء الإداري في السودان لم يخرج بدوره من تطبيق القاعدة الأصولية المذكورة آنفاً في إلقاء عبء الإثبات في الدعوى الإدارية على المدعي، ومن جهة أخرى ونظراً لطبيعة الدعوى الإدارية وخصوصيتها لم يطلق القضاء الإداري في السودان العنان للجهة الإدارية في الاستفادة لوحدها من مزايا القاعدة الأصولية في الإثبات، حيث ألزم الجهة الإدارية بتقديم الأدلة والبراهين والأسانيد التي تدعم صحة قراراتها، على الرغم من امتياز قرينة صحة ومشروعية القرارات الإدارية التي تتمتع به الجهة الإدارية الحكومية كما سبق وتمت الإشارة إليه في المبحث السابق.

كما أنه نسبة لافتقاد التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وبما أنَّ الأصل في تحمل عبء الإثبات أنه يقع على المدعي، إلا أنَّ للقاضي الإداري أن يلعب دوراً إيجابياً بأن يلزم الجهة الإدارية المدعى عليها من تلقاء نفسه، أو يطلب من المدعي بإظهار المستندات والأدلة التي تكون بحوزتها، وفي حالة نكول الإدارة عن تقديم ما يطلب منها من مستندات وأوراق لها أثر حاسم في الدعوى أو تسببها في فقدانها فإنَّ ذلك ينهض دليلاً لصالح المدعى، كما أنه ينقل عبء الإثبات من الفرد المدعي إلى الجهة الإدارية.

مما سبق نخلص إلى أنه وعلى الرغم من خصوصية الدعوى الإدارية وتميزها عن غيرها من الدعاوي إلا أنَّ هناك قواعد عامة لعبء الإثبات تطبق عليها وعلى غيرها من الدعاوي، الأولى أنَّ الأصل في الدعوى الإدارية براءة الذمة والبيئة على من يدعي خلاف ذلك، وأنَّ البيئة على المدعى واليمين على من أنكر، وأنَّ الأصل صحة الأحوال الظاهرة والبيئة على من يدعي خلاف ذلك.

^١. تناعو، سمير عبد السيد، أحكام الالتزام والاثبات، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٧١.

المطلب الثاني: طرق الإثبات في الدعوى الإدارية: بما أن قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م قد بين نطاق تطبيق هذا القانون حيث نص على أن: "يطبق هذا القانون في المعاملات والمسائل الجنائية"^(١) إلا أن هذا لا يعنى خروج الدعاوى الإدارية عن القواعد العامة لقانون الإثبات؛ لكون هذا القانون قد فسر كلمة معاملات بأنها: "يقصد بها العلاقات والتصرفات المالية والأحوال الشخصية وسائر المسائل القانونية غير الجنائية"^(٢) ولا شك أن الدعوى الإدارية تدخل ضمن المسائل غير الجنائية، وهو معنى يمكن استنباطه بدلالة إشارة النص وليس بعبارته الصريحة.

استناداً على ما ذكر يمكننا القول بأن قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٣م هو القانون الذي يجب أن تنطبق أحكامه على الدعاوى الإدارية، وبما أن القانون قد حدد أدلة الإثبات جميعها (الإقرار، الشهادة، المستندات، القرائن، اليمين، المعاينة والخبرة) فإن كل الذي بالإمكان قوله عند الحديث عن أدلة الإثبات في الدعوى الإدارية تفصيلاً أن أدلة الإثبات في الدعوى الإدارية هي ذات الأدلة التي أورد ذكرها قانون الإثبات.

أولاً - الإثبات بالمستندات: يقصد بالمستندات وفقاً لما ورد في قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م البيانات المسجلة بطريق الكتابة أو الصوت أو الصورة^(٣) وتعتبر الكتابة أشهر وأهم وسائل تسجيل البيانات في المستندات والمحركات التي تتم من جهة الإدارة، وتعتبر تلك المحركات مستندات رسمية، فقد نص المشرع السوداني في قانون الإثبات على أن: "المستندات الرسمية هي التي يثبت فيها شخص مكلف بخدمة عامة ما تم على يديه أو تلقاه من ذوي الشأن، وذلك طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته واختصاصه"^(٤). يتضح من النص أنه يشترط في المستند الرسمي أن يكون محرراً من موظف رسمي مكلف بخدمة عامة وأن يكون مضمون المستند مما يخل في حدود اختصاص وظيفته، وأن يكون المستند مستوفياً لما يتطلبه القانون، فمتى توفرت تلك الشروط في المستند فإنه يكون لها الحجية على الجهة الإدارية التي

١. المادة: ١/٣.

٢. المادة: ٤.

٣. انظر المادة: ١/٣٦.

٤. المادة: ٤٠.

أصدرتها وعلى الكافة مالم يثبت أنها مزورة^(١) وفي ذلك دلالة واضحة على القوة الإثباتية للمستندات على جميع أطراف الدعوى، فهي الوسيلة الأمثل والأكثر استخداماً في الإثبات في الدعوى الإدارية، وذلك نسبة لطبيعة العمل الإداري المكتبي الذي تمارسه الإدارة، ويكون محلاً للطعن فيه من قبل الافراد، وتتمثل المستندات في القرارات والعقود الإدارية، وفي محاضر التحقيقات والمزايدات والمناقصات، والأوراق الخاصة بخدمة الموظفين كالتعيين والترقية والاجازات والمعاش^(٢) وغير ذلك من المحررات المكتوبة ذات الصلة بعمل الإدارة، وتكمن أهمية الكتابة في أنها الضامن لحقوق الأفراد كونها تُعد لحظة حدوث التصرف القانوني وقبل وقوع النزاع، هذا فضلاً عن كونها تبقى محتفظة بما تتضمنه من بيانات ومعلومات على مر الزمن خلافاً لذاكرة الإنسان التي تتعرض للنسيان^(٣).

بناءً على ذلك يمكن القول إنَّ القانون الإداري السوداني جعل من المستندات وسيلة الإثبات الأولى والرئيسية التي يعول عليها في الفصل في الدعوى الإدارية، فقد نص على: "يفصل القاضي المختص في الطعن من واقع المستندات المقدمة من الطرفين وما يقدمانه من حجج قانونية، إلا إذا رأى أن المستندات وحدها لا تكفي للفصل العادل في الطعن وأن سماع بيناتهما ضروري لتحقيق العدالة"^(٤) وقد أكد ذلك قبلاً قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م حيث نص على أنه: "يعتبر المستند دليلاً قاطعاً على ما اشتمل عليه"^(٥).

ومن تطبيقات القضاء الإداري في السودان^(٦) فيما يتعلق بالإثبات بالمستندات ما جاء في إحدى الأحكام: "أنَّ أسس ومعايير المنح والاستحقاق للأراضي تبنى وفقاً للمستندات المقدمة والاقوال التي تسند هذه المستندات" فالمستندات تظل في جميع أنواع الدعاوي الدليل الأقوى

١. انظر المادة: ٤١.

٢. موسى، احمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، مصر، ١٩٧٧م، ص ٢٨٨.

٣. العبودي، عباس، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، دار الثقافة والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٥، ص ١٢٢.

٤. المادة: ١٠.

٥. المادة: ١/٣٧.

٦. قضية: والي ولاية الخرطوم / الطاعن / ضد ورثة مبارك أحمد سليمان – المطعون ضدهم حكم المحكمة القومية العليا دائرة المراجعة بالنمرة / م ع / ط إ س / ١١٧ / ٢٠٠٦م مراجعة / ٧٧ / ٢٠٠٧م بتاريخ ٤ / ٩ / ٢٠٠٨م " قضية غير منشورة

والأكثر حجيةً واقناعاً والأبقى على مر الزمن، وهذا ما يجعلها الدليل الأنسب والأكثر حضوراً في الدعاوي الإدارية أكثر من غيرها.

ثانياً - الإثبات بالشهادة: عرف قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م الشهادة بأنها: "هي البيئة الشفوية لشخص عن إدراكه المباشر لواقعة تثبت لغيره مسئولية مدعى بها على آخر أمام المحكمة"^(١) وهي تعد من الوسائل والأدلة التي يجوز للقاضي الإداري اللجوء إليها للفصل بين الخصوم، غير أنها لا تتمتع بذات المكانة التي تتمتع بها في الدعاوي غير الإدارية^(٢)، بل هي نادرة الحدوث، ويعود ذلك إلى طبيعة العمل الإداري الذي يقوم على تنظيم الحقوق والواجبات فيه علي الكتابة والمستندات، وعدم الاعتماد على الأشخاص الذين لا يظنون في مناصبهم بحكم النظام الوظيفي الذي ينتقل فيه الأشخاص ولا يبقون فيه بصورة دائمة، لذلك كان للكتابة الأهمية الكبرى كوسيلة للإثبات كما ذكر سابقاً- غير أن اللجوء إلى الشهادة يأتي في غالب الأحيان في حالة فقدان المستندات، أو لعدم وجودها لأي سبب من الأسباب، أو في حالة بعض الدعاوي الإدارية ذات الطبيعة الخاصة^(٣). وفي كل الأحوال فإن مسألة قبول الشهادة أو رفضها أو وزنها تكون السلطة التقديرية فيها كاملة للقاضي الإداري، حيث له أن يرفض الاستعانة بها ابتداءً ولو طلبها أحد الخصوم^(٤). وعلى ذلك فإننا نجد أن سلطة القاضي في تقدير شهادة الشهود في الدعوى الإدارية سلطة مطلقة.

من تطبيقات صحة القضاء بالشهادة في الدعاوي الإدارية ما جاء في أحد أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا السودانية ما نصه: "إنَّ ترجيح محكمة الموضوع بعد اطلاعها على أسس الاستحقاق والمنح بينة الدفاع على الادعاء يدخل في إطار سلطتها التقديرية في تقدير أقوال الشهود، وهي الأقدر على ذلك من وحي ضميرها ومراقبتها لسلوك الشهود، وأن هذه

١. المادة: ٢٣.

٢. الشامي، عايدة، خصوصية الإثبات في الدعوى الإدارية، دار الفتح، مصر، ٢٠٠٨م، ص ١٨١.

٣. موسى، أحمد كمال، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

٤. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧.

المحكمة لا تتدخل في تقدير الدليل إلا إذا ثبت لها الخطأ في قبول البينة..^(١) ومن ذلك - أيضاً - قضاء المحكمة العليا في دعوى أخرى باعتماد إفادة الشهود والقضاء بموجبها.^٢

ثالثاً - الإثبات بالقرائن القضائية: معنى القرينة في اللغة مأخوذة من المقارنة وتعني المصاحبة، فافتران الشي بالشيء وصله به^(٣) ويقصد بها عند الفقهاء استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، وهذا هو معنى القرينة القضائية التي يقوم فيها القاضي بدور إيجابي، فهو الذي يختار الواقعة الثابتة فيستنبط ويستخلص منها الواقعة غير الثابتة^(٤)، وهي بخلاف القرينة القانونية التي هي من عمل المشرع، فهو الذي يحدد الواقعة الثابتة وهو الذي يستنبط منها بعد ذلك الواقعة الأخرى.

وبنفس هذا المعنى عرفها قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م بأنها: "الأمارات الدالة على إثبات أي واقعة أو نفيها بناءً على الغالب من الأحوال"^(٥)، فالقرينة دليل غير مباشر، يقوم على استنتاج القاضي بذكائه واجتهاده استنباط الدليل من ظروف الدعوى ووقائعها، وفيها يتجلى الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات، حيث تملي عليه الضرورات العملية في بعض الأحيان أن يأخذ ببعض المظاهر التي يصعب تجاهلها فتؤدي إلى إقناعه بمستوي يجعله يقضي في الدعوى الإدارية وفقاً لها، وله في ذلك سلطة تقديرية واسعة، لذا نجد للقرائن القضائية دوراً كبيراً في الدعاوي الإدارية، بحيث يمكن القول بأنها تعد من أهم وسائل الإثبات فيها^(٦). ولا شك أن في ذلك خلقاً للتوازن بين أطراف الدعوى لما في ذلك من تخفيف لعبء الإثبات الواقع على المدعى في الدعوى الإدارية، علماً بأن للقرينة حجيتها في الإثبات بقدر

١. قضية: النسيم محمد محمود - الطاعن / ضد / وزارة التخطيط العمراني وآخرين المطعون ضدهم حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط / س / ٥٤ / ٢٠٠٥م بتاريخ ١٤ / ٦ / ٢٠٠٥م (قضية غير منشورة).

٢. قضية: عثمان عبد الرحمن أنور - الطاعن / ضد / ١ / وزارة التخطيط العمراني / ٢ / مهدي عمر يعقوب - المطعون ضدهما حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط / س / ٨ / ٢٠٠٦م بتاريخ ٢٨ / ٣ / ٢٠٠٦م. (قضية غير منشورة)

٣. الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، ١٩٨٩، ص ٤٦٩.

٤. تناعو، سمير، أحكام الالتزام والإثبات، مرجع سابق، ص ١١٧.

٥. المادة: ٤٨.

٦. خليفة، عبد المنعم عبد العزيز، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٨.

دلالتها فيه، وقد نص على ذلك قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م: "تكون حجية القرينة بقدر دلالتها في إثبات الواقعة على أنه يجوز نفيها في جميع الأحوال" (١) .

من جهة أخرى فقد يعتمد القاضي على القرائن القانونية في اثبات الدعاوى الإدارية، ومن المعلوم أنَّ هذا النوع من القرائن ليس للقاضي سلطته تقديرية في استنباطها لكونها من صنع المشرع بل يجب عليه العمل بها متى توفرت موجبات ذلك، منها - على سبيل المثال - ما نص عليه القانون الإداري السوداني لسنة ٢٠٠٥م بشأن سكوت الإدارة عن الرد على تظلم الطاعن لمدة ثلاثين يوماً حيث عد سكوتها بمثابة امتناع عن التظلم؛ وذلك بما نصّه: "يعتبر رفضاً للتظلم عدم فصل الجهة فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها، ويبدأ من بعدها سريان مدة الطعن" (٢) كما يعد من القرائن - أيضاً - افتراض سلامة القرارات الإدارية وأنها صادرة وفقاً للقانون (٣).

رابعاً - الإثبات بالإقرار: عرّف قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م الإقرار بأنّه: "اعتراف شخص بواقعة تثبت مسؤولية مدعى بها عليه" (٤) وهو بهذا المعنى يعني الاعتراف على النفس والشهادة عليها بحق الغير، وهي من أكثر الأدلة شهرةً وأكبرها أثراً وحجيةً، سيما في الدعاوى المدنية في حين يطلق عليها في الدعاوى الجنائية مسمى الاعتراف، ومن الأقوال المأثورة في هذا المقام: "الاعتراف سيد الأدلة" أما في الدعاوى الإدارية فعلى الرغم من أهميتها إلاّ أنّه ليس لها وجوداً ظاهراً كالمستندات والقرائن، ويعود ذلك لطبيعة الدعوى الإدارية ولخصوصية المدعي عليه فيها- لذا لا نجد للإقرار في الدعاوى الإدارية أحكاماً خاصة به أو شكلاً يميزه كوسيلة للإثبات عن غيره من أدلة الإثبات. وتأتي أهمية الإقرار لكونه يؤدي إلى حسم النزاع عند استيفاء شروطه القانونية، فلا تكون هناك حاجة لإثبات الواقعة محل النزاع وإقامة الدليل عليها مما يعفي المحكمة من مشقة البحث عن دليل، ومن ثم فهو أسهل الطرق وأسرعها في

١. المادة: ٤٩.

٢. المادة: ٤/٥.

٣. انظر المادة: ٥/٥ و من قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م

٤. المادة: ١/١٥.

الوصول الى الحق، ويمكن تصور صدور الاقرار في عدة حالات كإقرار الموظف بغيبابه عن العمل دون عذر، أو بعلمه بالقرار الإداري في وقت معين.

ثم أنَّ الأصل في الإقرار أنَّ يكون شفاهه، ويقع في الدعوى الإدارية عندما يقوم القاضي بسماع ممثل الإدارة أو الطرف الآخر في الدعوى، فيفيد بما يثبت الحق عليه، إلاَّ أنَّه ونسبة لتفرد الدعوى الإدارية وأنها في الغالب دعوى مستنديه فإنَّ الإقرار قد يقدم للمحكمة كتابةً، كما أنَّه لا يشترط فيه أنَّ يكون أمام القاضي الإداري بل يجوز أنَّ يقدم لها في شكل مستند، وعلى قلة حالات وقوع الإقرار في الدعوى الإدارية إلاَّ أنَّ هناك بعض الحالات التي يحدث فيها مثل واقعة إثبات إساءة استعمال السلطة، حيث يمكن الإقرار بها وتقديمها للمحكمة كتابةً^(١) وفي كل الأحوال فإنَّ الإقرار القضائي لا يشترط فيه أنَّ يكون أمام المحكمة المختصة، فالإقرارات التي تتم أمام الجهات شبه القضائية كمجالس التأديب ومجالس التحقيق واللجان ذات الاختصاصات التي يحددها القانون تعتبر إقراراً قضائياً، ومن تطبيقات القضاء السوداني فيما يتعلق بالإثبات بالإقرار القضائي ما ورد في دعوى من الدعاوي امام المحكمة العليا السودانية^(٢) حيث جاء فيها: "بالاطلاع على المنشور م.د.١- بالرقم ١ لسنة ٢٠٠٢م والذي نص في المادة (٣) منه على ضرورة أن تكون المؤسسة التعليمية منشأة بقوانين أو بموافقة وتصديق الجهات الرسمية المختصة التي لها سلطة الموافقة، وبالعودة إلى أقوال الطاعن في محضر الدعوى نجده قد ذكر: ما عندي تصديق من وزارة التعليم العالي والمجلس القومي لإنشاء معهد". كما قد يكون الإقرار غير قضائي، وهو الإقرار الذي يصدر من المقر خارج المحكمة المختصة بنظر الدعوى، وفي غير الحالات التي ذكرت سابقاً، وهو يخضع في كل ما يتعلق به إلى القواعد العامة للإثبات الواردة في شأنه في قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م^(٣).

١. العبودي، عباس، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

٢. شركة ملوك النيل للحاسوب - المستأنفة / ضد / الإدارة العامة للضريبة على القيمة المضافة المستأنف ضدها، حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط إ س / ٢٢٥ / ٢٠٠٤م بتاريخ ٢٦ / ١٢ / ٢٠٠٤م " قضية غير منشورة".

٣. انظر المادة: ١٧.

عليه ومما سبق فإنه يمكن القول بأن الإقرار في الدعوى الإدارية لا يلزم له شكلاً معيناً فكما قد يصدر صريحاً، يمكن أن يقع ضمنياً، وكما يكون شفافه يصح أن يكون مكتوباً، وكما يمكن أن يصدر من المقر من تلقاء نفسه فإنه يمكن أن يقع منه أثناء استجوابه.

لكي يترتب على الإقرار أثره القانوني فيصبح حجة قاطعة على المقر لابد له من توفر شروط في المقر بأن يكون عاقلاً ومختاراً وغير محجور عليه وبالعالم سن المسؤولية^(١). كما يجب في الإقرار أن يكون صحيحاً وذلك بأن لا يُكذِّبه ظاهر الحال^(٢). وغني عن القول إن الإقرار في الدعوى الإدارية لا يقبل من أي موظف بل لابد أن يكون صادراً عن ممثل الإدارة القانوني المخول له، أو ممن حمل تكليفاً رسمياً من الجهة الإدارية.

خامساً - الإثبات باليمين: نص قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٣م معرفاً اليمين كوسيلة من وسائل الإثبات بأنها: "هي القسم بالله أو الرب على صدق الأخبار بواقعة"^(٣). وهي بذلك تعني أن الحالف يستشهد الله سبحانه وتعالى على قول الحق مع استشعار جلال الله وهيبته والخوف من عقابه، وتكون اليمين قضائية عندما تؤدي بهذا المعنى أمام مجلس القضاء لحسم النزاع أو لإتمام بينة^(٤) واليمين تحمل قدراً كبيراً من المجازفة؛ لأنَّ الركون إلى ضمير وذمة الخصم ورهن الحق بمدى ورعه ونزاهته ومخافته من الله سبحانه وتعالى يعد أمراً خطيراً قد يترتب عليه ضياع الحق، إن كان الخصم غير نزيه ولا يخشى الله تعالى، فهي دليل ذو طابع ديني عقائدي، كون الشخص الحالف يُشهد معبوده على صدق قوله، الأمر الذي يلزم معه عند استخدامها واللجوء إليها الحذر التام، وهذا ما جعل من اللجوء إليها كدليل إثبات أمراً نادراً، إلا في حالة الضرورة والاضطرار عند عدم وجود الدليل - اليمين الحاسمة - أو نقصانه وعدم كفايته للإقناع بالحق المدعى به - اليمين المتممة - وقد نص على كليهما المشرع السوداني في قانون الإثبات على التوالي حيث نص على أن: "اليمين الحاسمة هي اليمين التي يوجهها الخصم،

١. انظر المادة: ١/١٩.

٢. المادة: ١/٢٠.

٣. المادة: ١/٥٣.

٤. طلبه، أنور، طرق وأدلة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والاحوال الشخصية، دار الفكر العربي، مصر ١٩٨٧م، ص ٢٢٤.

الذي يقع عليه عبء إثبات أي واقعة محل نزاع إلى خصمه، في أي حال تكون عليها الدعوى ليحسم بها النزاع^(١) كما نص على اليمين المتممة بأنّه: "يجوز للمحكمة أن توجه اليمين المتممة من تلقاء نفسها إلى أي من الخصمين للترجيح بها عند الحكم في موضوع الدعوى"^(٢) كما نص كذلك على أن: "يشترط في توجيه اليمين المتممة ألا يكون في الدعوى دليل كامل وألا تكون الدعوى خالية من أي دليل"^(٣) نفهم من النصين الواردين أنّ اليمين الحاسمة يوجهها الخصم لحسم النزاع، أما اليمين المتممة فيوجهها القاضي لإكمال دليل ناقص.

لليمين في الدعوى الإدارية خصوصية أيضاً حيث لا يجوز توجيهها للإدارة سواء كانت متممة أم حاسمة كونها شخصية اعتبارية ليس لها ذمة دينية حتى يتم الركون إليها، فضلاً عن افتقارها للوجود المادي حتى تتمكن من أدائها، أما أداء ممثلها لليمين نيابة عنها فإن قانون الإثبات نص صراحة على منعها بقوله: "تجوز في اليمين النيابة في الاستحلاف ولا تجوز في الحلف"^(٤) كما نص أيضاً على أنه (يجب أن تكون الواقعة التي تنصب عليها اليمين الحاسمة متعلقة بشخص من توجه إليه أو من تُرد عليه، فإن كانت غير متعلقة بشخصه فتتصب على مجرد علمه بها)^(٥).

أما مشروعية وجواز طلب الإدارة توجيه اليمين الحاسمة إلى الخصم عن طريق ممثلها فإن المشرع قد سكت عن ذلك، فلم ينص عليها لا منعاً ولا جوازاً، غير أنه يمكننا القول بعدم جوازها لأن اليمين الحاسمة يوجهها الطرف الذي يقع عليه عبء الإثبات إلى خصمه، ومن المعلوم أن عبء الإثبات في الدعوى الإدارية يكون في الغالب على المدعي لا على جهة الإدارة، أما إن كان عبء الإثبات على الجهة الإدارية فمن نافلة القول بالحكم بعدم جوازها للأسباب التي ذكرت سابقاً. أما حكم توجيه اليمين المتممة فإنه أيضاً لم يرد بشأنها نص في قانون الإثبات، وإن كان يجوز للمحكمة أن توجهها للمدعي في الدعوى الإدارية أم لا! غير أنه إذا نظرنا إلى أسباب

١. المادة: ٥٤.

٢. المادة: ١/٥٨.

٣. المادة: ٢/٥٨.

٤. المادة ٣/٥٣.

٥. المادة: ٢/٥٥.

منعها فإننا لا نجد مكاناً وإعمالاً للمحاذير التي ذُكرت في حالة قبولها، كما أن الحاجة إلى وظيفتها كبينه مكمله ومتممة لدليل تظل قائمة في حالة تقديم دليل ناقص من جانب الفرد المدعي، سيما إن كان ذلك الدليل مما لا يمكن للمحكمة غض الطرف عنه وإهداره، وهنا يكون من المستحسن أن يُترك تقدير ذلك لمحكمة الموضوع لتقوم بدورها الإيجابي في الإثبات حفاظاً على حق الفرد المدعي في مواجهة الإدارة، إلا أن بعض الفقه له رأي بعدم جوازها تحقيقاً لمبدأ المساواة بين الخصوم، غير أن هذا القول مردود عليه بأن التفرقة بين الإدارة والأفراد في هذه المسألة لا تؤثر في مسالة المساواة أمام القضاء، لكونها تفرقة تستلزمها طبيعة الدعوى الإدارية التي تختلف مراكز طرفيها^(١).

خلاصة الأمر أنه لا يجوز توجيه اليمين الحاسمة أو المتممة للجهة الإدارية كونها شخص الاعتباري لا ذمة له ولا ضمير، كما أنه لا يجوز لممثل الجهة الإدارية القانوني توجيه اليمين الحاسمة إلى الخصم في الدعوى الإدارية وذلك لأن الأصل في عبء الإثبات أنه يقع على المدعي في الدعوى الإدارية. أما توجيه المحكمة اليمين المتممة للمدعي فللمحكمة السلطة التقديرية بالقيام بدورها الإيجابي في الإثبات وطلب المدعي أدائها إن رأت لذلك ضرورة.

سادساً: المعاينة: الأصل في جواز المعاينة كدليل للإثبات ما نص عليه قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م بأنه: "يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم أن تقرر الانتقال لمعاينة الشيء المتنازع فيه، ويجوز لها أن تستعين بمن ترى لزوماً لسماعه من الخبراء أو الشهود"^(٢) إذاً المعاينة يقصد بها انتقال المحكمة الإدارية إلى المكان الذي يتصل بالواقعة المراد إثباتها، سواء أكان ذلك بطلب من أحد الخصوم أو إذا كان ذلك من تلقاء نفسها، فللقاضي الإداري السلطة التقديرية في قبول إجراء المعاينة أو رفضها، إذ أنه الجهة الأقدر على معرفة إن كان الانتقال لإجراء المعاينة أمراً مؤثراً في تكوين قناعة وعقيدة المحكمة، وإذا حدث وقام القاضي بالمعاينة فإنه لا يكون بذلك ملزماً بالأخذ بها والاعتماد عليها في الفصل في الدعوى الإدارية، والمعاينة تُعد وسيلة سهله وسريعة للوقوف على الحقيقة ومعرفة ما

^١. زريق، برهان خليل، نظام الإثبات في القانون الإداري، مطبعة الداودي - دمشق الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٢٧١.

^٢. المادة: ١/٦١.

هو غير واضح أو جلي أو ما قد يعجز نقل حقيقته كاملة إلى المحكمة من المسائل المادية^(١) وقد تكون المعاينة في بعض الأحيان أمراً ملحاً وضرورياً حينما يتعلق الأمر ببعض الأشياء التي يصعب نقلها كالسجلات الإدارية، أو يستحيل نقلها، مثل العقارات أو السفن والبواخر والطائرات وما اشابهها.

يتضح مما ذكر أنّ المعاينة تعتبر من طرق الإثبات المباشرة المؤدية للوصول إلى الحقيقة بأيسر الطرق وأقلها تكلفه؛ لأنّها تقوم على اطلاع القاضي الإداري على الواقعة المراد إثباتها بمشاهدتها والكشف عنها ورؤيتها بنفسه.

سابعاً - الخبرة: تُعرّف الخبرة بأنّها: "الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي في مجال الإثبات لمساعدته في تقدير المسائل التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنية أو دراية عملية، لا تتوفر عادة للقاضي بحكم عمله"^(٢)، وتعتبر الخبرة من أدلة الأثبات الهامة في الدعوى الإدارية، ذلك لأن الطبع البشري يلزم أن يكون القاضي غير ملم أحياناً ببعض المسائل الفنية المتعلقة بالدعوى، والتي يمثل الإلمام بها أمراً مهماً وضرورياً للفصل في الدعوى، مثل المسائل المتعلقة بالهندسة والمحاسبة والزراعة، فلا يجد بداً في مثل هذه الحالات من اللجوء إلى الخبراء حسب مقتضى الحال، وقد نص قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م على الخبرة باعتبارها أحد أدلة الإثبات بأنّه: "إذا اقتضى الفصل في الدعوى استيعاب مسائل فنية كالطب والهندسة والمحاسبة والخطوط والأثر وغيرها من المسائل الفنية، فيجوز للمحكمة الاستعانة برأي الخبراء فيها وتتدب لذلك خبيراً أو أكثر، ما لم يتفق الخصوم على اختيارهم"^(٣) وقد وضع لها المشرع اعتباراً كبيراً وحجيةً تمكن المحكمة من تأسيس حكمها عليها، وأوجب عليها إن هي أصدرت حكمها على خلافها أن تورد الأسباب التي جعلتها تقضي بخلاف رأي الخبير حيث نص في قانون الإثبات على أنه (مع مراعاة بيئة إثبات الحدود، يجوز للمحكمة تأسيس حكمها على شهادة الخبير، وعليها إذا قضت بخلاف رأيه أن تضمن حكمها الأسباب التي أوجبت عدم الأخذ برأي الخبير

١. العبودي، عباس، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، مرجع سابق، ٢٢٦.

٢. عكاشة، حمدي يس، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف للنشر، ط ١٩٩٨م، ص ١٤٤.

٣. المادة: ٣١.

كله أو بعضه" ^(١)، ولا شك في أن تأسيس حكم المحكمة على شهادة الخبير يعد أمراً معقولاً ومقبولاً، ذلك أن المحكمة وثقت فيه ابتداءً، وأقرت له بمعرفته الفنية التي تعوز القاضي بالواقعة المراد إثباتها، فإنه يكون من الطبيعي أن تضع لها هذا القدر من الاعتبار، ورغم أن ذلك فإنه لا يكون لازماً على المحكمة الأخذ بشهادة الخبير إن رأت ذلك، ولكن يكون واجباً عليها تبرير مخالفتها، وقد أكد القضاء السوداني صحة الإثبات ببينة الخبير في حكم للمحكمة القومية العليا بالنمرة م ع / ط اس / ١١٤ / ١٩٨٦م.

المطلب الثالث: مستوى الإثبات في الدعوى الإدارية: يُعرف مستوى الإثبات بأنه: درجة الاقتناع المطلوبة من الخصم المكلف بعبء الإثبات ^(٢)، وهو بهذا المعنى يوجب على المحكمة أن تقضي للخصم الذي يوفيه، وأن يخسر دعواه في حالة عدم الإيفاء به، وتختلف درجة الإثبات باختلاف طبيعة الدعوى، ففي الدعوى الجنائية يكون مستوى الإثبات المطلوب هو الإثبات والتيقن من البينة إلى درجة ما وراء مرحلة الشك المعقول ^(٣)، وعلى ذلك فإن الحكم ببراءة المتهم يكون واجباً إذا شك القاضي في صحة الاتهام الموجه للمتهم، وما إذا كان المتهم قد ارتكب الفعل أم لا بناءً على الأدلة المقدمة من الاتهام، الأمر الذي يفهم منه أن الإثبات في الدعوى الجنائية يكون بأعلى درجات الاحتمال وأن الشك يفسر دائماً لمصلحة المتهم، بينما مستوى الإثبات المطلوب في الدعوى المدنية هو ترجيح البينات، وهو ما يعرف بغلبة الظن ^(٤)، فمن يكسب دعواه في الدعوى المدنية عليه أن تكون بينته أرجح من بينة خصمه بأي درجة كانت.

أما مستوى الإثبات في الدعوى الإدارية فلا شك أنه سيكون تبعاً لطبيعتها وخصوصيتها، ومما لا شك فيه أن الدعوى الإدارية تختلف عن الدعوى الجنائية اختلافاً بيناً، فلا تكون هناك حاجة لإجراء أي مقارنة بينهما في مستوى الإثبات المطلوب ل كليهما حيث أن درجة الإثبات

١. المادة: ٣٢.

٢. طه، عباس محمد، أحكام الإثبات، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، نوفمبر ١٩٩٨م، ص ٣٧.

٣. الجعلي، البخاري عبد الله، قانون الإثبات تشريعاً وفقهاً وقضاء، مطبعة جامعة النيلين، الطبعة الرابعة ١٩٩٨م، ص ٣٣.

٤. عبد الله، شهاب سليمان، شرح قانون الإثبات لسنة ١٩٩٤م، دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، والقانون الإنجليزي والسوابق القضائية، الطبعة الثانية ٢٠٠٧، ص ٩٤.

المطلوبة للدعوى الجنائية تكون بأعلى درجات الاحتمال بناءً على أنَّ الأصل براءة المتهم، وقطعاً هذ ليس هو المستوى المطلوب في الدعوى الإدارية، عليه فإنَّ كان ثمة وجه شبه بين الدعوتين فإنَّه يتمثل في أنَّ هناك قرينه تفترض أنَّ الأصل في قرارات الإدارة سلامتها وأنَّها صادرة وفقاً للقانون، وأنَّ الأصل في المتهم البراءة، وهذا يبرر لان تكون درجة الإثبات بينهما متقاربة مع الفارق بين الدعوتين. أما مقاربتها مع الدعوى المدنية فهي وإنَّ كانت إلى الدعوى المدنية أقرب في طبيعتها إلَّا أنَّها تظل تتمتع بخصوصيتها واختلافها كون أحد أطرافها جهة إدارية تتبع للسلطة العامة من جهة، وأنَّها تتعلق بمشروعية القرار الإداري من جهة أخرى، فمحل الإثبات يختلف في الدعوى المدنية عنه في الدعوى الإدارية، ولاشك في أنَّ هذا الاختلاف يترتب عليه اختلاف في الأحكام المتعلقة بإثبات الدعوى ومن ذلك مستوى الإثبات المطلوب للفصل فيها، عليه فإنَّه لا يصح القول بأنَّ درجة الإثبات لمطلوبة في الدعوى الإدارية هي ذات الدرجة والمستوى المطلوب في الدعوى المدنية، وعلى ذلك فإنَّ مستوى الإثبات يكون بدرجة قناعة القاضي الإداري بما قدم له من بيانات وهذه المرحلة تكون في الغالب أدنى من مرحلة الشك المعقول وأعلى من مستوى ترجيح البيانات، وقد أيد ذلك القضاء السوداني في حكم للدائرة الإدارية بالمحكمة العليا حيث نعت فيه على محكمة الموضوع بأنَّها: "بنت حكمها على ارجحية البيانات المقدمة، والتي لا تصلح لإثبات عدم مشروعية القضاء الإداري"^(١) استناداً على ذلك وبما أنَّ ترجيح البيانات لا يصلح لإثبات الدعوى الإدارية فإنَّه يمكن القول بأنَّ المستوى المطلوب لإثبات الدعوى الإدارية هو ذلك المستوي الذي يؤدي إلى قناعة القاضي ويكون مستواه أدنى من مرحلة الشك المعقول، وأعلى درجة من مستوى ترجيح البيانات.

^١. عائشة قسم السيد، الطاعن /ضد/ حجازي مهدي حامد - المطعون ضده حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالرقم/ م ع/ ط إ س/ ٢٠٠٢/٣٦ م بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١٢ م "غير منشورة".

خاتمة: في الختام خصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات يمكن الإشارة إلى أهمها بما يلي:

أولاً - النتائج:

١. عدم وجود قواعد قانونية خاصة بالإثبات في الدعوى الإدارية في قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م.

٢. إن اعتبار الإدارة قد رفضت التظلم في حالة مضي مدة الشهر التي حددها القانون كإنذار قبل رفع الدعوى يعد واحداً من تلك الإجراءات التي تحد من تلكؤ الإدارة وتعتنتها وعدم اهتمامها بالادعاء الموجهة لها من الأفراد في مواجهه قراراتها الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء.

٣. إن المشرع السوداني سكت عن ذكر من يجب عليه عبء الإثبات في الدعوى الإدارية فلم ينص على ما يخصص للقضاء الإداري أمراً محدداً فيما يتعلق بعبء الإثبات في الدعوى الإدارية بما يميزها عن الدعاوى الأخرى، بل ترك الأمر لاجتهاد القضاة لإيجاد اية حلول تناسب الدعوى الإدارية.

٤. تختلف وسائل الإثبات في حجيتها في الدعوى الإدارية، حيث يمثل المستندات الأدلة الأقوى حجية ثم تتباين درجه ومستوى إثبات بقية الأدلة حتى يصل بعضها مرحلة انعدام الحجة كاليمين الحاسمة.

٥. إن الإقرار في الدعوى الإدارية لا يلزم له شكلاً معيناً فكما قد يصدر صريحاً، يمكن أن يقع ضمناً، وكما يكون شفاهه يصح أن يكون مكتوباً، وكما يمكن أن يصدر من المقر تلقاء نفسه فإنه يمكن أن يقع منه أثناء استجوابه.

٦. إن الإقرار في الدعوى الإدارية لا يقبل من أي موظف بل لابد أن يكون صادراً من ممثل الإدارة القانوني المخول له، أو ممن حمل تكليفاً رسمياً من الجهة الإدارية.

٧. لا يجوز توجيه اليمين الحاسمة أو المتممة للجهة الإدارية كونها شخص الاعتباري ليس له ذمة، كما أنه لا يجوز لممثل الجهة الإدارية القانوني توجيه اليمين الحاسمة إلى الخصم في الدعوى الإدارية، لأن الأصل في عبء الإثبات أنه يقع على المدعي في الدعوى الإدارية.

٨. إن المستوى المطلوب لإثبات الدعوى الإدارية هو ذلك المستوى الذي يؤدي إلى قناعة القاضي وتكون درجته أدنى من مرحلة الشك المعقول، وأعلى درجة من مستوى ترجيح البيانات.

ثانياً - التوصيات: بناءً على ما ذكر من نتائج يُوصى بالآتي:

١. مراعاة خصوصية الدعوى الإدارية وذلك بتضمين قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة ١٩٨٣م، نصوص قانونية خاصة بها أكثر تفصيلاً.

٢. سن أحكام قانونية خاصة بالدعوى الإدارية في قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م تراعى فيها مراكز أطراف الدعوى الإدارية وخصوصيتها.

٣. النص صراحة بجواز توجيه المحكمة لليمين المتممة للمدعي في الحالة الدليل الناقص.

٤. النص صراحة على درجة ومستوى الإثبات المطلوب في الدعوى الإدارية بأن يكون أعلى من مستوى ترجيح البيانات وأدنى من مرحلة الشك المعقول.

قائمة المصادر والمراجع:

كتب القانون

- ١/ تناعو، سمير عبد السيد، أحكام الالتزام والإثبات، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.
- ٢/ الجعلي، البخاري عبد الله، قانون الإثبات تشريعاً وفقهاً وقضاء، مطبعة جامعة النيلين، الطبعة الرابعة ١٩٩٨م.
- ٣/ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٨م.
- ٤/ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠٠٨م.
- ٥/ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، ط١، ٢٠٠٨م.
- ٦/ زريق، برهان خليل، نظام الإثبات في القانون الإداري، ط١، مطبعة الداودي، دمشق، سوريا، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.



٧/ السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني – نظرية الالتزام بوجهة عام-دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٨م.

٨/ الشامي، عايده، خصوصية الإثبات في الدعوى الإدارية، دار الفتح، مصر، ٢٠٠٨م.

٩/ الشرفاوي، جميل، الإثبات في المواد المدنية، الناشر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.

١٠/ شطناوي، على خطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ٢٠٠٤م.

١١/ صفاء، جهاد، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.

١٢/ طلبه، أنور، طرق وأدلة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والاحوال الشخصية، دار الفكر العربي، مصر ١٩٨٧م.

١٣/ طه، عباس محمد، أحكام الإثبات، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، نوفمبر ١٩٩٨م.

١٤/ عبد الله، شهاب سليمان، شرح قانون الإثبات السوداني لسنة ١٩٩٤م، دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية والقانون الإنجليزي والسوابق القضائية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧م.

١٥/ العبودي، عباس، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، دار الثقافة والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٥.

١٦/ عكاشة، حمدي يس، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف للنشر، ط ١٩٩٨م

١٧/ الفيروزابادي، مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ط ٢٠٠٨.

١٨/ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشرق الدولية، القاهرة، مصر، ط ٢٠٠٣.

١٩/ موسى، احمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، مصر، ١٩٧٧.

٢٠/ المؤمن، حسين، نظرية الإثبات، القواعد العامة والافرار واليمين، الطبعة الثانية، شركة العرفان، بغداد، العراق، ٢٠١٦.

٢١/ يحي، يس محمد، أصول الإثبات، وحدة الطبع، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ١٩٨٩م.

السوابق القضائية.

١/ سابقة: جعفر النعيم خليفة / الطاعن / ضد/ الوحدة الإدارية حجر العسل، وآخر – المطعون ضدهم حكم المحكمة القومية العليا الدائرة الإدارية، بالنمرة / م ع / ط إ س / ٣ / ٢٠١٦م بتاريخ ١٦ / ٣ / ٢٠١٦م (قضية غير منشورة).

٢/ سابقة: والى ولاية الخرطوم / الطاعن / ضد ورثة مبارك أحمد سليمان – المطعون ضدهم حكم المحكمة القومية العليا دائرة المراجعة بالنمرة / م ع / ط إ س / ١١٧ / ٢٠٠٦م مراجعة / ٧٧ / ٢٠٠٧م بتاريخ ٤ / ٩ / ٢٠٠٨م (قضية غير منشورة).

٣/ سابقة: النسيم محمد محمود – الطاعن / ضد / وزارة التخطيط العمراني وآخرين المطعون ضدهم حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط إ س / ٥٤ / ٢٠٠٥م بتاريخ ١٤ / ٦ / ٢٠٠٥م (قضية غير منشورة).

٤/ سابقة: عثمان عبد الرحمن أنور – الطاعن / ضد / ١ / وزارة التخطيط العمراني / ٢ / مهدي عمر يعقوب – المطعون ضدهما حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط إ س / ٨ / ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٨ / ٣ / ٢٠٠٦ م. (قضية غير منشورة)

٥/ سابقة: شركة ملوك النيل للحاسوب – المستأنفة / ضد / الإدارة العامة للضريبة على القيمة المضافة المستأنف ضدها، حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالنمرة / م ع / ط إ س / ٢٢٥ / ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٦ / ١٢ / ٢٠٠٤ م (قضية غير منشورة).

٦/ سابقة: عائشة قسم السيد، الطاعن / ضد / حجازي مهدي حامد – المطعون ضده حكم المحكمة العليا الدائرة الاستئنافية الإدارية بالرقم / م ع / ط إ س / ٣٦ / ٢٠٠٢ م بتاريخ ١٢ / ٨ / ٢٠٠٤ م (غير منشورة).