فصلنامه حقوق اداری
سال هشتم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷

ضوابط و آثار تفکیک عمل قضایی از عمل اداری قضات و مدیران قضایی قوه قضاییه

فرشید دریانوش[۱]؛ رضا طجرلو[۲]؛ بهزاد رضوی فرد[۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۱۹

چکیده

اعمال حاکمیت از نظر هدف وغایت، به اعمال سیاسی واداری و از نظر محتوا وماهیت، به اعمال قانونگذاری، قضایی واجرایی تقسیم می‌شود. در این میان علاوه بر فعالیتهای قوه مجریه، فعالیت‌های قوه مقننه و قوه قضاییه نیز ماهیت تقنینی یا قضایی محض نداشته و ممکن است مبادرت به عمل اداری نیز بنمایند. در قوه قضاییه قضات و مدیران قضایی ضمن انجام عمل قضایی در مواردی به اعمال اداری نیز اقدام می‌کنند. بر این اساس به دنبال پاسخ به این سؤالات هستیم که چه ضوابط و معیارهایی برای تفکیک اعمال قضایی از اعمال اداری قضات و مدیران قضایی وجود دارد؟ همچنین این تفکیک چه آثاری به همراه داشته و به علاوه چنانچه این اشخاص مبادرت به اتخاذ اعمال اداری کنند که حق‌ها و آزادی‌های افراد را نادیده گرفته و تضییع نمایند، چه ظرفیتهایی در قانون برای پیشگیری و تظلم خواهی وجود دارد؟ در این میان به این امر خواهیم پرداخت که در پرتو حاکمیت قانون، تمامی اعمال اداری باید مشمول نظارت اداری و قضایی باشند و هیچ عملی نباید فراتر از نظارت باشد.

واژگان کلیدی: عمل قضایی، عمل اداری، قضات، مدیران قضایی، قوه قضاییه

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشگاه عدالت، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ jt.lawyer@gmail.com
۲. استادیار حقوق عمومی و نفت و گاز، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ rtajarlou@ut.ac.ir
۳. دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران؛ Razavi1351@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

مقدمه

در دوران مطلق گرایی مبتنی بر اندیشه واقع گرایانه کلاسیک اقتدار حاکمیت بر جامعه در قالب قدرت قاهرانه تجلی یافته بود. این بدان معنا بود که حاکمیت در اعمال اقتدار خود محدودیتی نداشت و امنیت و منافع جامعه تحت امنیت و منافع حاکمیت تعریف شده بود. با تکامل و پیشرفت جوامع بشری و گذر از دوران مطلق گرایی و استقرار نظام‌های مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، سازمان‌ها و ادارات متعددی به جهت رفع نیازهای عمومی شهروندان جامعه و ارائه خدمات عمومی، به شکل امروزی پا به عرصه وجود گذاشتند.

به عبارت دیگر در پرتو حاکمیت قانون، قدرت ضمن حقانی کردن خود، به ضابطه مند نمودن رفتار خود نسبت به فرمانبران پرداخت. (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۴) بر این اساس گفتمان شهروند مدارانه لاجرم به رویه‌های جاری و نیز راهبردهای خردو کلان دولت در حوزه عمومی سروکار دارند. امری که در مسیر خود، بازسازی در گفتمان غالب و حاکم بر جامعه معطوف به دیدگاه رسمی دولت را در پی دارد. هرچند که هیچ جامعه‌ای قادر نیست بدون نظم و نسق بخشیدن «امور عمومی»[1] به حیات خود ادامه دهد. (شریفی طرازکوهی، ۱۳۹۲: ۱۹۱-۱۹۰)

دلیل این نوع مداخله آن است که دولت گاهی تشخیص می‌دهد که اقدام و ابتکار خصوصی برای رفع نیازها و منافع عمومی کافی نیست یا دخالت بخش خصوصی موجب بی نظمی می‌شود و یا به نظر می‌رسد که برای انجام این امور، دخالت دولت اصلح است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۲۳۳)

در حقیقت، گسترش نیازهای بشر در راستای بهبود شرایط زندگی و تقسیم کار، سبب گردید که سازمان‌ها و ادارات مختلفی در طول زمان به جهت ارائه یک خدمت عمومی پا به عرصه ظهور بگذارند. از سوی دیگر به سبب نظامند ساختن دعاوی و اختلافات افراد جامعه و حل و فصل اختلافات مزبور تحت یک نظام مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، مراجع مختلف قضایی با صلاحیت‌های گوناگون پا به عرصه وجود گذاشته تا دوران دادگستری خصوصی سپری گردد. بر این اساس در یک جامعه مبتنی بر اصل حاکمیت قانون که برای هر فرد حق دادخواهی را پیش بینی نموده، هرگاه شخصی ادعا کند که حقی از او تضییع یا انکار شده، می‌تواند برای احقاق یا شناسایی حق خود، اقامه دعوی نماید. در این راستا به اصطلاحی تحت عنوان «محکمه» برخواهیم خورد. جایی که در آن «عمل قضایی» تحت شرایطی اتخاذ گردد. بر این اساس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوه قضاییه ذیل اصل (۱۵۶) با اهدافی خاص ایجاد شد و

---

[1]. به عقیده دوگی، امر عمومی عبارت است از هرگونه امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود. زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده، طبیعت آن بگونه ای است که تأمین آن بطور شایسته فقط بوسیه دولت ممکن و میسر است. برای مطالعه بیشتر بنگرید به: طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۵

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

مطابق اصل (۱۵۷) اختیارات قضایی، اداری و اجرایی برای این قوه تعریف گردید. در راستای اجرای وظایف محوله، قضات و مدیران قوه قضاییه ضمن انجام اعمال قضایی در مواردی مبادرت به اتخاذ اعمال اداری نیز می‌نمایند که در این پژوهش ضمن شناسایی ضوابط تفکیک کننده این دو عمل، آثار تفکیک اعمال قضایی از اعمال اداری قضات و مدیران قضایی را نیز مورد مطالعه قرار خواهیم داد. روش تحقیق استفاده شده در این مقاله روش اسنادی و کتابخانه‌ای است و منابع مورد استفاده عبارتند از: کتب و مقالات داخلی و خارجی و همچنین از فیش برداری بعنوا ن ابزار مطالعه استفاده شده است.

۱. مفهوم و معیارهای تعیین عمل قضایی

قضا در قرآن در معنای مختلفی بکار رفته است. در سوره غافر آیه (۲۰) «وَاللّهُ یقْضِی بِالْحَقِّ وَالّذِینَ یدْعُونَ مِنْ دُونِهِ لَا یقْضُونَ بِشَیءٍ إِنّ اللّهَ هُوَ السَّمِیعُ الْبَصِیرُ» و در سوره جاثیه آیه (۱۷) «وَآتَینَاهُمْ بَینَاتٍ مِنَ الْأَمْرِ فَمَا اخْتَلَفُوا إِلّا مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَهُمُ الْعِلْمُ بَغْیا بَینَهُمْ إِنّ رَبّک یقْضِی بَینَهُمْ یوْمَ الْقِیامَةِ فِیمَا کانُوا فِیهِ یخْتَلِفُونَ» در معنای حکم آمده است. همچنین درسوره بقره آیه (۱۱۷) «بَدِیعُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِذَا قَضَی أَمْرًا فَإِنّمَا یقُولُ لَهُ کنْ فَیکونُ» در معنای اراده آمده و در سوره بقره آیه (۲۰۰) «فَإِذَا قَضَیتُمْ مَنَاسِککمْ فَاذْکرُوا اللّهَ کذِکرِکمْ آبَاءَکمْ أَوْ أَشَدّ ذِکرًا فَمِنَ النّاسِ مَنْ یقُولُ رَبّنَا آتِنَا فِی الدّنْیا وَمَا لَهُ فِی الْآخِرَةِ مِنْ خَلَاقٍ» که در معنای تمام کردن آمده است.

کلمه قضا در لسان العرب به معنی حکم آمده و اصل آن قضای بوده که» تبدیل به» شده و قضا در لغت به معنای فیصله دادن است. معنی لغوی قضا مشتق از قضی، یقضی و اسم فاعل آن قاضی است. اما در اصطلاح فقه امامیه قضا عبارت است از «ولایت بر حکم، شرعاً برای کسی که دارای اهلیت و شایستگی فتوا پیرامون جزئیات قوانین شرعی باشد.» (خلیلی، ۱۳۸۴: ۳)

در قوانین ایران عمل قضایی نه بطور صریح اما در قوانین مختلفی بیان گردیده است. در اصل ۳۴ قانون اساسی حق اقامه دعوی به عنوان یک حق مسلم برای عموم در محکمه به رسمیت شناخته شده است. در این اصل، منظور از دادگاه صالح در اینجا، جایی است که در آن در مورد شکایات و تظلمات افراد و یا ارگانها و سازمانها ضمن رسیدگی، تصمیم گیری می‌شود. واژه محکمه نیز همانطوری که از این اصطلاح به ذهن متبادر می‌شود به معنی محل صدور حکم است. به بیانی دیگر، محکمه در یک معنی عام به هر مکانی اطلاق می‌شود که در آن حکم صادر شود. در اصطلاح حقوقی محکمه را مترادف با «دادگاه» دانسته‌اند. برای بوجود آمدن دادگاه یا به اصطلاح همان محکمه شرایط زیر لازم است: «اول: محل مخصوصی برای دادرسی مشخص شده باشد. دوم: دادرس متصدی صلاحیت رسیدگی را داشته باشد. سوم: وجود دعوی یا غیر دعوی (مانند امور حسبی) از اموری که باید در دادگاه‌ها رسیدگی شود.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۸۵).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

اما در این محاکم دادگستری عمل قضایی به چه معناست و تحت چه شرایطی چنین ویژگی دارد؟ این امر به ما کمک می‌کند تا ضمن تفکیک عمل قضایی از عمل قضاوتی، ضوابط و معیارهای تفکیک آنها از عمل اداری را نیز تشخیص دهیم.

برخی بر این عقیده هستند که برای قضایی دانستن یک عمل، لازم است قاعده‌ای حقوقی اعمال شود. اعمال این معیار نیز موجب می‌شود مثلاً در حقوق فرانسه، در مواردی که دادگاه می‌تواند به روش کدخدامنشانه رأی بدهد، عملش قضاوتی نباشد، چرا که در این مورد برای صدور حکم به قاعده حقوقی استناد نمی‌کند. (محسنی، ۱۳۹۱: ۲۱۱) در واقع قاعده حقوقی را می‌توان فرمان عام الزام آوری دانست که حاکم بر رفتار انسان است و غرض از آن ایجاد نظم و پیش بینی پذیر کردن و در یک کلمه قالب بندی و هدایت آن است. این هدایت در قالب جواز به ارتکاب عملی یا منع آن یا اجبار به انجام آن در موقعیت‌های خاص است. (Kiyotaka,2017: 3)

اگر این امر را معیار تشخیص عمل قضایی قرار دهیم در قانون ایران هم مواردی وجود دارد که قضات ناچار در حل اختلاف و صدور رأی به قاعده حقوقی استناد نمی‌نمایند. در این موارد ماده (۳) قانون آیین دادرسی مدنی به تکلیف قضات در این خصوص اشاره دارد. همانطور که در این ماده ملاحظه می‌شود در این خصوص در خود قانون الگوی قضات برای صدور رأی مشخص شده است. لازم به ذکر است که در همه نظامهای حقوقی اینگونه نیست و بطور مثال در نظام حقوقی کامن لا در مواردی که خلاء قانونی وجود داشته و یا قانون قابل اعمال مبهم باشد، تصمیم گیری به «صلاحدید قاضی»[1] واگذار شده است. البته صلاحدید قضایی در نظام حقوقی کامن لا به معنای اعمال سلیقه و نظر شخصی قاضی نیست و بر اعمال صلاحدید قضایی توسط قضات ضوابط، اصول و محدودیتهایی حاکم است. در توصیف صلاحدید قضایی در نظام حقوقی کامن لا، در رسیدگی به پرونده‌ای [2] این امر مورد تاکید قرار گرفته است که «صلاحدید یک اختیار قضایی است و اعمال آن به معنای هدایت این اختیار بطور صحیح و در قالب ضوابط و دستورالعمل‌هاست.» به عبارت دیگر آنچه که در قالب عمل قضایی توسط قاضی اعمال می‌شود، باید به لحاظ قانونی قابل توجیه باشد و این امر موجب تحقق عدالت قضایی می‌گردد.

مع الوصف، مستند بودن رأی به عنوان یکی از شاخصه‌های قانونی رأی قوی که در قوانین مختلف به آن پرداخته شده است از اهمیت خاصی برخوردار است و یکی از شروط قضاوت صحیح و مستدل قانونی، شناختن مواد، قواعد حقوقی، حدود دلالت تعاریف قانونی و مانند آنهاست. استناد قانونی تصمیم، پشتوانه و تضمین کننده جنبه قانونی تصمیم است. تصریح قاضی به مبانی حکم، تضمین مهمی برای حق و اقتدار

1. Judicial discretion
2. Doherty v Allman (1878) 3 App. Cas. 709, at p.728

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

قانون در دادگاه است. این تصمیم زمانی ایفاء نقش می‌کند که بین تصمیم و استناد قانونی آن ارتباط و پیوستگی وجود داشته باشد. (باقری و صداقتی، ۱۵۶:۱۳۹۳)

برای شناسایی و امکان تفکیک عمل قضایی از سایر اعمال– قضاوتی، تقنینی و اداری– ضوابطی وجود دارد که با کمک آن‌ها می‌توان این تمییز را انجام داد. این معیارها در دو ساختار تحت عنوان عمل قضایی به اعتبار مقام قضایی و عمل قضایی به اعتبار مرجع قضایی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. عمل قضایی به اعتبار مقام قضایی

از آنجا که عمل قضایی توسط مقام قضایی صورت می گیرددر این بخش بدنبال بررسی این امر هستیم که مقام قضایی کیست و چگونه قابل شناسایی است؟

جایگاه امر قضاء و سازمان آن در ساختار حکومت همواره موضوع بحث‌های حقوقی و سیاسی مختلف بوده است و اندیشه تفکیک قوا مبتنی بر لزوم وجود سه قوه متمایز از یکدیگردر عقاید ارسطو، جان لاک و بطور مشخص‌تر در آثارمونتسکیو دارای پیشینه بسیار طولانی بوده است. (تورین، ۱۳۸۲: ۲)

هر چند قضاوت فعل و ماهیت آن حکم است، اما قضاوت صحیح از ناحیه افرادی صورت می‌گیرد که واجد شرایط قضاوت بعنوان قاضی منصوب یا مأذون باشند. بنابراین بهترین تعریف از ماهیت قاضی آن است که گفته شود قضاوت عبارت است از حکم و فصل امر میان مردم در هنگام نزاع و خصومت از ناحیه افراد ولایت شرعیه و یا واجد شرایط قضاوت تحکیم یا مأذون. (موقر، ۱۳۹۷: ۲۹)

اعمال قضایی توسط مقام قضایی اتخاذ می‌گردد و در تعریف مقام قضایی می‌توان اذعان داشت: «مقامات قضایی اشخاصی هستند که با شرایط لازم و طی تشریفات قانونی، به منظور رسیدگی به دعاوی و صدور رأی به استخدام قوه قضائیه درآمده‌اند، اعم از اینکه در مشاغل ستادی قوه قضائیه یا به عنوان قاضی نشسته یا ایستاده، به خدمت مشغول باشند. به کارمندان قضایی دادرس یا قاضی نیز گفته می‌شود. قاضی پرونده، اعم از قاضی رسیدگی کننده در شعب رسیدگی یا شعب اجرای احکام، به عنوان مدیر قضایی پرونده بر پرونده نظارت قضایی دارد.» (افشارنیا، ۱۳۸۹: ۱۰۲)

بنابراین یکی از معیارهایی که در شناسایی قضات مطابق قوانین ایران به ما کمک می‌نماید رابطه استخدامی قضات با قوه قضاییه می‌باشد. مطابق قانون، این رابطه استخدامی براساس اصول و ضوابط خاصی ایجاد می‌شود. مطابق بند (۳) اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه «استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری، طبق قانون» می‌باشد. در این راستا استخدام قضات باید در وهله اول دارای شرایط و ویژگیهای خاص باشد. اهمیت این امر تا جایی است در اصل یکصد و شصت و سوم قانون اساسی مقرر گردیده است که «صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون معین می‌شود.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

به منظور عمل به این تکلیف، قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی شرایطی را برای انتخاب قضات مقرر نموده است.

ضابطه دیگری که به ما در تشخیص مقام قضایی کمک می‌نماید، تشخیص مقام قضایی به اعتبار عمل قضاوت است. عمل قضایی مفهوم وسیعی دارد و بنابراین باید میان عمل قضایی و عمل قضاوتی قائل به تفکیک شد. در تقسیم بندی سازمان قضاوتی می‌توان مراجع قضایی را به مراجع عمومی و اختصاصی تقسیم نمود. مراجع عمومی شامل دادگاه نخستین و تجدید نظر و به دو دسته دادگاههای عمومی- حقوقی و عمومی- جزایی تقسیم می‌شود .بر این اساس می‌توان گفت در اینگونه مراجع عمل قضایی توسط قاضی که دارای رتبه و پایه قضایی است و همچنین در دادگاه، طی یک آیین دادرسی مشخص و از پیش تعیین شده صورت و می‌گیرد و به علاوه عمل قضایی شامل قرار یا حکم می‌باشد. این امر مستفاد از ماده (۲۹۹) قانون آیین دادرسی مدنی است که مقرر می‌دارد «چنانچه رأی دادگاه راجع به ماهیت دعوا و قاطع آن به طور جزیی یا کلی باشد، حکم و در غیر این صورت قرار نامیده می‌شود.»

اما عمل قضاوتی مفهومی وسیع‌تر دارد و شامل مراجع اختصاصی نیز می‌گردد. در یک تقسیم بندی مراجع اختصاصی به مراجع اختصاصی حقوقی دادگستری و مراجع اختصاصی حقوقی غیر دادگستری تقسیم می‌شود. (شمس، ۱۳۹۵: ۳۷-۳۱)

بر این اساس و با توجه به آنچه که بیان گردید باید دید هر کدام از این مراجع بطور مجزا عمل قضایی انجام می‌دهند یا خیر. مراجع اختصاصی حقوقی شامل دادگاه خانواده، دادگاه انقلاب و شورای حل اختلاف می‌باشد. لازم به ذکر است که مراجع اختصاصی کیفری نیز در این تقسیم بندی شامل دادگاه انقلاب، دادگاه اطفال و نوجوانان، دادگاه نظامی، دادگاه ویژه روحانیت و شورای حل اختلاف می‌باشد. بغیر از شورای حل اختلاف[1]، در تمامی مراجع قضایی فوق عمل قضایی توسط قاضی که دارای رتبه و پایه قضایی است و همچنین در دادگاه، طی یک آیین دادرسی مشخص و از پیش تعیین شده صورت و می‌گیرد و بعلاوه شامل قرار یا حکم می‌باشد.

---

۱. در مورد شورای حل اختلاف مستفاد از مواد (۳۹) و تبصره‌های (۱) (۲) و (۳) قانون شوراهای حل اختلاف این امر استنباط می‌گردد که در ترکیب شورای حل اختلاف بغیر از قضات افراد دیگری نیز حضور دارند که دارای پایه و رتبه قضایی نیستند. این امر را همچنین می‌توان از ماده (۹) قانون شورای حل اختلاف نیز استنباط نمود که مقرر می‌دارد «در موارد زیر، قاضی شورا با مشورت اعضای شورا رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید...» اگر چه مطابق ماده (۱۸) قانون ذکر شده مقرر گردیده است که «رسیدگی قاضی شورا از حیث اصول و قواعد، تابع مقررات قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری است...» اما نمی‌تواند در زمره عمل قضایی دسته بندی گردد زیرا همانطور که پیشتر نیز بیان گردید عمل محض قضایی، توسط مقام قضایی در دادگاه و براساس آیین دادرسی از پیش تعیین شده (اعم از کیفری، مدنی و اداری) می‌باشد اما در مورد شورای حل اختلاف علاوه بر قاضی افراد دیگری هم هستند که بصورت شورایی و با مشورت با آنها تصمیم گیری صورت می‌گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

در مراجع شبه قضایی[۱] عمل صورت گرفته عمل قضاوتی است اگر چه مراجع شبه قضایی، همچون مراجع قضایی (دادگستری) دارای صلاحیت ترافعی هستند. صلاحیت ترافعی صلاحیتی است که یک مرجع به موجب قانون برای رسیدگی به دعوای معین پیدا می‌کند. «هرگاه دو شخص درباره یک حق یا مساله حقوقی دو ادعای متعارض داشته باشند، دعوی محقق شده است. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۸۰)

برای تبیین بهتر موضوع باید گفت، در تشکیل دادگاه‌ها از دو شیوه وحدت و تعدد قاضی پیروی می‌شود. در سیستم وحدت قاضی، یک نفر عهده دار دادرسی و انشای حکم می‌گردد، ولی در سیستم تعدد قاضی، جمعی از قضات به صورت جمعی و به اتفاق یا اکثریت آراء مبادرت به انشای رأی می‌نمایند. (یاری، ۱۳۹۷: ۲)

البته قضاوت از امور وحدانی است و امور وحدانی از موضوعاتی هستند که بسیط بوده و قابل تجزیه نیست. یکی از فقهای معاصر در توضیح این دیدگاه می‌نویسد: قضاء یا حکم به معنای انشاء یا فصل خصومت است. بنابراین تعدد قاضی در موضوع واحد و به عنوان انشاءکنندگان حکم واحد، معنا ندارد. محمدی لنکرانی، ۱۴۲۵: ۴۲۲) بنابراین منظور از قضای شورایی این نیست که هر کدام از قضات، نصف یا ثلث قاضی باشند و ولایت در قضاوت با اجتماع اجزا از ولایت‌های آنان کامل شود، بلکه بدین معناست که هر کدام، قاضی تام و کامل باشند، ولی حکم، بدون اتفاق نظر دیگری یا رأی اکثریت، نافذ و قابل اجرا نباشد. (سبحانی، ۱۳۷۶: ۱۷۰)

لازم به ذکر است در مراجعی مانند دادگاه تجدید نظر اگر چه هیات قضات متشکل از قاضی و مستشاران وجود دارند ولی با بررسی وضعیت آنها ملاحظه می‌گردد به موجب ماده (۸) آیین‌نامه تعیین گروه‌های شغلی و ضوابط مربوط به ارتقای گروه و تغییر مقام قضات (۱۳۹۳) برای مستشاران در دادگاه پایه قضایی در نظر گرفته شده است. با این توصیف عمل قضایی از عمل قضاوتی قابل تفکیک است. همچنین عمل قضایی قاضی ممکن است در مقام ترافع یا در مقام غیر ترافع باشد.

در تشکیلات قضایی، به دلایلی منطقی امر مدیریت را خود قضات برعهده دارند. به این ترتیب علاوه بر وظیفه قضاوت، برخی از قضات نسبت به دیگران عنوان مدیر می‌یابند. مدیریت در دستگاه قضا اقتضائات خاص خود را دارد. زیرا از یک سو، هر یک از قضات اختیار خود را مستقیماً از رئیس قوه قضائیه کسب کرده و در نتیجه مستقل است و از سوی دیگر، پذیرش مدیریت مدیران برای قاضی لازمه بقای تشکیلات قضایی و منوی رئیس قوه قضائیه خواهد بود. (صفرنیا شهری، ۱۳۹۶: ۲۸)

---

۱. تعداد مراجع شبه قضایی فراوان است از جمله، کمیسیون ماده (۱۶) قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان، هیات رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون ماده (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، هسته‌ها و هیات های گزینش، هیات های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری، کمیسیون رسیدگی به تخلفات گمرکی و ...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

در مورد مدیران قضایی نیز باید گفت این افراد همزمان که پایه و رتبه قضایی دارند، سمت مدیریتی نیز دارند.[۱] بنابراین ضمن انجام وظایف مدیریتی و صدور عمل اداری، امکان صدور عمل قضایی نیز دارند. بر این اساس قضات و مدیران قضایی به دلیل داشتن رتبه و پایه قضایی و به اعتبار مقام قضایی که دارند، می‌توانند عمل قضایی با حصول شرایطی که ذکر گردید انجام دهند.

۲-۱. عمل قضایی به اعتبار مرجع قضایی

اصطلاح محاکم دادگستری با اصطلاحاتی نظیر مراجع دادگستری و همچنین مراجع قضایی در پاره‌ای از موارد مشابهت در معنی و مفهوم داشته اما دارای تفاوتهایی نیز می‌باشد. در یک معنی کلی تمامی محاکم دادگستری و مراجع قضایی زیر شاخه سازمان قضاوتی قرار می‌گیرند. «سازمان قضاوتی واحدهایی هستند که با همکاری دوایر و اشخاص وابسته با آنها، به دعاوی، جرائم و امور داخل در صلاحیت خود رسیدگی و اقدام به صدور رأی می‌نمایند و تمامی مراجع قضایی و مراجع اداری را در بر می‌گیرد.» (شمس، ۱۳۹۵: ۲۸)

اما در خصوص معنی و مفهوم مراجع قضایی می‌توان اذعان داشت که مراجع جمع مرجع می‌باشد که در لغت از جمله به مفهوم «آن که در امور بدو رجوع کنند» آمده است. (شمس، ۱۳۹۵ : ۲۸) مراجع قضایی در معنای عام و گسترده شامل تمامی دادگاه‌ها و دادسراها می‌باشد، اعم از دادگاه‌ها و دادسراهای عمومی دادگستری که به دعاوی حقوقی یا کیفری مردم رسیدگی می‌کنند و یا دادگاه‌های اختصاصی که به موجب قوانین خاص ایجاد شده‌اند. مراجع قضایی در معنای خاص منحصراً محاکم دادگستری است، بنابراین در این معنا دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های انقلاب و دیوان عدالت اداری و دادگاه انتظامی قضات و خلاصه تمامی سازمان‌ها ارگان‌های موجود در بطن قوه قضائیه جزء مراجع قضایی کشور در مفهوم خاص محسوب می‌شوند. (واحدی، ۱۳۹۴: ۲۷)

بر همین اساس اعمال قضایی را می‌توان به مجموعه از وظایف و اختیاراتی اطلاق نمود که بر اساس قانون در دادگاه‌ها «شامل دادگاه‌های عمومی، دادسرا و دادگاه‌های انقلاب، دادگاه ویژه روحانیت، دادگاه ویژه اصل چهل و نهم، دادگاه عالی انتظامی قضات و دادسرای آن و نیز محکمه عالی انتظامی قضات و دادگاه انتظامی قضات ارتش»، دادسرا، دادستانی، شعب و هیأت عمومی دیوان عالی کشور، شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به تازگی توسط رئیس قوه قضاییه، (ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۹) اعمال می‌شود. (محمودی، ۱۳۹۰: ۱۶۸ – ۱۶۷)

بر این اساس آنچه که در قالب تصمیم در مراجع شبه قضایی صورت می‌گیرد عنوان عمل قضایی نداشته و عمل قضاوتی محسوب می‌شود. این امر از ترکیب این مراجع قابل استنباط است که علاوه بر

---

۱. لازم به ذکر است شان مدیریتی یک مدیر قضایی همواره فعال است اما شان قضایی وی ممکن است فعال باشد یا منفعل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

قضات افراد دیگری نیز در این ترکیب حضور دارند. همچنین تفکیک مراجع شبه قضایی از مراجعی که در کار حل و فصل غیر قضایی اختلافات از طریق داوری اقدام می‌کنند نیز ضروری است. (رفیعی، ۱۳۹۸: ۱۶)

بنابراین عمل قضایی به اعتبار مقام قضایی و به اعتبار مرجع قضایی قابل شناسایی و تفکیک از سایر اعمال می‌باشد. اما همه اعمالی که قضات و مدیران قضایی انجام می‌دهند عمل قضایی نبوده و ممکن است در راستای ایفاء وظایف خود عمل اداری نیز انجام دهند. بنابراین به تبیین معیار تشخیص عمل اداری می‌پردازیم.

۲. مفهوم و معیار تمییز عمل اداری

تشخیص دقیق عمل اداری و تمایز آن از سایر اعمال و تصمیمات اتخاذ شده توسط مقام عمومی مستلزم شناخت دقیق مفهوم عمل اداری می‌باشد. توضیح آنکه به طور کلی درمیان اعمال مقامات عمومی، عمل اداری را می‌توان پر اتخاذترین در میان اعمال مقامات عمومی دانست. تفکیک میان اعمال مقام عمومی از حیث ماهیت عمل ممکن است صرفاً به مقام اتخاذ کننده تصمیم یا عمل معطوف نباشد.

البته در اینجا لازم است تا معنای دو مفهوم بیان گردد. یکی «مقام عمومی» و دیگری «اعمال عمومی» که اولی اعم از دولت بعنوان بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی عمومی در کشور و دیگر اشخاص حقوق عمومی از قبیل نهادهای محلی، مؤسسات عمومی و غیره می‌باشد و دومی به معنای کارهای قوه مجریه است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۲۱) دولت برای انجام دادن وظایف و کارکردهایش (اداره کردن) به سازمان‌هایی نیاز دارد که این وظایف و فعالیت‌ها را تحقق ببخشد. این سازمان‌ها باید متناسب با فعالیت‌ها و عملکردهای حکومت سازماندهی شوند. مقامات اداری، سازمان‌های مزبور را اداره می‌کنند. (هداوند،۱۳۹۰: ۸۴) از نظر معنایی، عمل اداری، عمل مأمور دولت در سمت اداری خود است. این عمل به صورت افعال و جوارح نیست، بلکه تصمیمات اداری و دستورات رؤسای ادارات عمل اداری است. (جعفری لنگرودی،۱۳۸۶: ۴۷۱)

هانری فایول[1] دانشمند فرانسوی معتقد است که «عمل اداری چیزی جز اجرای جزیی امر سیاسی نیست و دنباله آن است لذا اداره جزء سیاست می‌باشد.» ویلسون[2] دانشمند آمریکایی عمل اداری را «اجرای منظم قوانین و اجرای خاص هر مرحله از قانون یک عمل اداری است مثل تشخیص و جمع آوری مالیاتها و یا حمل و تحویل محصولات پستی» ویلویی[3] دانشمند دیگر آمریکایی «عمل اداری را فعالیتی در عرض هر یک از قوای سه گانه مقننه، مجریه، قضائیه می‌داند» (بیگدلی، ۱۳۸۸: ۱۰)

---

1. Henri Fayol
2.Wilson
3. Viloye

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

اعمال حقوقی دولت از نظر هدف وغایت، به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا وماهیت، به اعمال قانونگذاری و قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صوری به اعمال یکجانبه (ایقاع) و دوجانبه (عقد) تقسیم شده است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۲۷۷)

برای تمییز عمل اداری از سایر اعمال لازم است که به شناخت مناسبی از اقسام عمل اداری نیز دست یابیم. چراکه لازم است مشخص شود که کدام قسم از اقسام اعمال اداری برای شهروندان ایجاد حق و تکلیف می‌کند و به تبع آن بحث نظارتی نسبت به این دسته از اعمال اداری چگونه اِعمال می‌گردد. به طور کلی، اعمال اداری مقامات عمومی به دو دسته اعمال یکجانبه و دوجانبه تقسیم می‌شوند.

۱-۲. اعمال اداری یکجانبه

در حقوق عمومی، به ویژه در حقوق اداری و با توجه به حاکمیت و اقتداری که دولت دارد و در چنین روابطی برخلاف روابط حقوق خصوصی، اصل بر اعمال و تصمیمات یکجانبه یعنی ایقاع استوار است. شکل گیری و انجام اعمال اداری یک جانبه از سوی مقامات اداری نیز مستلزم رعایت قواعد و شرایطی است که اجمالاً عبارت‌اند از: رعایت قواعد مربوط به صلاحیت، قواعد مـربوط به آیین و قواعد مربوط به شکل یا تشریفات صوری. در کشور ما در قوانین و مقررات متفاوت به محدودیت‌های اداره در رعایت قواعد مربوط به صلاحیت در هنگام تصمیم گیری و ضمانت اجرایی عدم پیروی از آن اشاره شده است. ولی متأسفانه در قوانین و به پیروی از آن در رویه قضایی، قواعد مربوط به آیین از قبیل آیین مشورت و نظرخواهی از نمایندگان اشخاص و گروه‌های ذی نفع، آیین تحقیق عمومی برای ارائه نظریات و پیشنهادهای مردم و مشارکت دادن آنها در تصمیم گیری‌های اداری و آیین حضور و تقابل پیش بینی نشده است. (عباسی، ۱۳۹۲: ۱۴۴)

اعمال اداری یکجانبه موردی را می‌توان از جهتی دیگر به دو دسته کلی «تصمیمات» و «اقدامات» اداری تقسیم‌بندی نمود. در فرهنگ لغت معین واژه «تصمیم»، به معنای اراده کردن، قصد و آهنگ کاری را کردن آمده است. واژه تصمیم و معنای عام آن در ذات امری درونی و نفسانی بوده و در این مرحله عموماً ملموس، و در نتیجه واجد اثری نیست و با معانی و مفاهیم تصمیم در اصطلاح حقوق و آثار مترتب بر آن تفاوت دارد، زیرا تصمیمات مورد نظر علم حقوق، بدون استثناء ایجاد رابطه حق وتکلیف می‌کند و دارای اثرات حقوقی گوناگون می‌باشد.

این قبیل تصمیمات از حیث منشاء و ماهیت و اثرات حقوق به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند: الف- تصمیم قانونی که در امور و مسائل متنوع توسط قوه مقننه و اکثراً بوسیله کمیسیون‌های خاص مجلس اتخاذ می‌شود و به منزله حکم قانون است. این قبیل تصمیمات به اعتبار موضع و مرجع تصمیم گیرنده،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

قابل شکایت، اعتراض و بررسی در مراجع قضایی نمی‌باشد.[۱] ب- تصمیم قضایی که عبارت است از نظرات و دستورات مراجع ومقامات قضایی، در ترتیب رسیدگی به دعاوی مختلف حقوقی و جزایی و امور حسبی و بررسی دلائل و اسناد مربوط و اقدامات تامینی و احتیاطی.[۲] ج- تصمیمات مراجع شبه قضایی که عبارت است از دستورات و نظرات مراجع اداری اختصاصی در رسیدگی به اختلافات و دعاوی مخصوصی که به موجب قوانین خاص، به آنها محول شده است.[۳] د- تصمیمات شبه قانون که عبارت است از قواعد و ضوابطی که به تجویز قانونگذار از طرف مراجع و مقامات دولتی در موضوعات مختلف وتحت عناوین گوناگون، تصویب نامه، آئین نامه وغیره وضع و به موقع اجرا گذاشته می‌شود و مادام که به قوت خود باقی است مجری خواهد بود. ه- تصمیمات اداری که نظریه کتبی مراجع و مقامات صلاحیتدار است که به منظور اثبات یا نفی موضوع، یا حق مشخصی اعلام می‌شود و یا دستور کتبی مقامات رسمی است که در مورد انجام یا خودداری از انجام امر معین و یا لزوم رعایت شرایط و ضوابط و ترتیبات مخصوص به تحقق یا اجرای امری صادر می‌گردد و به صور گوناگون ایجاد رابطه حق و تکلیف می‌کند. (صدر الحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۵)

در حقوق اداری، اعمال حقوقی یکجانبه اداری (تصمیمات اداری)، اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهد. چرا که دولت حاکمیت دارد و در بسیاری از موارد، اراده او به تنهایی برای ایجاد وضع حقوقی کافی است. در صورتی که در حقوق خصوصی، قرارداد، اصل کلی روابط حقوقی محسوب می‌شود.

اقدامات اداری در حقوق به اعمالی گفته می‌شود که در اجرای حق و یا انجام یک وظیفه قانونی صورت می‌گیرد و در صورت عدم انطباق با مقررات و با حصول شرایط خاص، موجب ضمان خواهد بود. (صدر الحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۵)

برخی از اعمال اداری مانند آیین نامه و بخشنامه به صورت کلی به وسیله مقامات اداری وضع می‌شوند. کلی بودن به این معنی است که حکم آنها شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است و همه آنها از نظر قانون برابرند، و غیر شخصی بودن به این معنی است که آن حکم، ناظر بر وضع حقوقی معینی است نه شخص معین، به بیانی دیگر، حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی یعنی یک رابطه حقوقی بین گروهی از افراد است، به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد مشمول آن شناخته می‌شود. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۲۷۸)

این تصمیمات در قالب بخشنامه، آیین نامه، مصوبه و غیره باید به صورت کتبی باشد و همچنین این تصمیمات برای تنظیم روابط اجتماعی و تهیه ساز و کارهای اجرای قانون و یا ضوابط اداری وضع می‌شوند.

---

۱. مانند تصمیم قانونی دایر بر انتخاب دو نفر جهت عضویت هیات عالی نظارت شرکت ملی نفت ایران یا تصمیم به انتخاب اعضاء ناظر اندوخته اسکناس در بانک ملی.

۲. مانند قرار تأمین خواسته و یا قرار بازداشت متهم.

۳. مانند تصمیمات و آراء هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

از این رو با توجه به اصل (۱۵۷) قانون اساسی ناظر بر اختیار اداری قوه قضاییه، این قوه برای اداره سازمان خود نیازمند وضع اینگونه اعمال اداری می‌باشد.

۲-۲. اعمال اداری دو جانبه

حاکمیت معمولاً نیازمندی‌هایی دارد که برای رفع این نیازمندی‌ها مبادرت به انعقاد عقود و قراردادهایی می‌نماید و پاره‌ای از خدمات و امور عمومی جامعه به جای آن که دولت مباشر مستقیم آن باشد از طریق انعقاد قرارداد به دیگران واگذار می‌شود. با این توضیح، اداره در کنار تصمیمات یک جانبه، می‌تواند برای رسیدن به اهداف خویش از طریق توافق و با انعقاد قرارداد عمل نماید و با استفاده از قرارداد و روش قراردادی به اهداف خود برسد. (رمضان پور، ۱۳۹۲: ۹)

مقام اداری حتی در روابط قراردادی‌اش خصیصه حاکمیتی خود و مسولیتش برای پاسداری از منفعت عمومی را حفظ می‌کند. لذا چنین قراردادهایی دارای ماهیت اداری خاص بوده که از قراردادهای مدنی که بر اساس روابط حقوق خصوصی و عناصر و اجزا آن شکل گرفته است، متمایز می‌گردد. در نظام حقوقی و رویه قضایی ایران، دیوان عدالت اداری درمورد دعاوی ناشی از معاملات دولتی خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند و به این موضوع اشاره کرده است. [۱]

به‌طور کلی می‌توان اذعان داشت قرارداد اداری ناظر به قراردادهایی در حوزه حقوق عمومی است که حداقل یکی از طرفین قرارداد دارای شخصیت حقوقی حقوق عمومی یا وابسته به آن بوده، ضمن برخورداری از امتیازات قدرت عمومی و در راستای منافع عمومی منعقد می‌گردد. در حقوق خصوصی، چون برابری حاکمیت افراد اصل است و اراده کسی به تنهایی نمی‌تواند الزام و تکلیفی علیه دیگری به وجود آورد، بنابراین اساس روابط حقوقی زندگی و اجتماعی بر عقد و قرارداد است و ایقاعات فوق العاده کم هستند (مانند طلاق، فسخ، ابراء و...)، اما در حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری، با توجه به حاکمیتی که دولت دارد، در چنین روابطی، اصل بر اعمال و تصمیمات یکجانبه یعنی ایقاع استوار شده است.

با این وصف باید گفت آنچه که در توصیف عمل اداری از عمل قضایی قابل بیان می‌باشد این است که هر عملی که ماهیت قضایی و تقنینی[۲] نداشته باشد، دارای ماهیت اداری است و در صورت شک در اعمال حکومت باید عمل را اداری و اجرایی تلقی نماییم چون از گستردگی بیشتری برخوردار است.

---

۱. دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۰۴/۳۰ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۲. مطابق اصول (۵۸) و (۵۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون در معنای عام شامل تمام قوانین و مقررات می‌باشد و در معنای خاص شامل مصوبات مجلس و همه پرسی می‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

۳. آثار تفکیک اعمال قضایی از اعمال اداری قضات و مدیران قضایی

پس از تعیین ضوابط و معیارهای تفکیک عمل قضایی از عمل اداری قضات و مدیران قضایی لازم است تا به آثار این تفکیک بپردازیم. این آثار در دو بخش اعمال اداری قضات و اعمال اداری مدیران قضایی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۳. اعمال قضایی و اداری قضات

در حقوق عمومی اصل بر آن است که تمامی اعمال اداری باید مشمول نظارت اداری و قضایی باشند و هیچ عملی نباید مصون از نظارت باشد. از طرفی، اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که تمامی مراجع و نهادها و مقامات عمومی مستقر در آنها، به نوعی نظارت پذیر باشند.

به‌طور کلی مقامات عمومی را می‌توان از اصول مصرح قانون اساسی مورد شناسایی قرار داد. اصل ۵۷ قانون اساسی مقام رهبری را مقامی مافوق قوای سه گانه معرفی می‌نماید و مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اِعمال می‌گردند...» همچنین اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی جایگاه رهبر را در قوه مجریه مشخص کرده است. اصل ۶۰ قانون اساسی در این خصوص اینگونه مقرر داشته است: «اعمال قوه مجریه جز اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذاشته شده، از طریق رییس جمهور و وزراء است.» بنابراین مقامات عالی قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران، عبارتند از: مقام رهبری، رییس جمهور و وزیران. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۷) البته با توجه به اصول مذکور باید توجه داشت که صلاحیت و اختیارات رهبری در قوه مجریه خاص است و صلاحیت رییس جمهور و ورزاء عام. (امامی و استوارسنگری، منبع پیشین، ۶۵) مقام رهبری در ایفاء وظایفی که بر اساس اصول قانون اساسی، چه در جایگاه مقام مافوق قوای سه گانه و چه در جایگاه مقام عالی قوه مجریه، بر عهده دارد، فعالیت‌های اداری [۱] نیز انجام می‌دهد. همین حالت در سایر قوا نیز وجود دارد و رؤسای قوای سه گانه در

---

[۱]. بر این اساس امور اداری قوه قضاییه موضوع بحث نظارت قضایی و اداری قرار می‌گیرند اگرچه فعالیت‌هایی که جزو وظایف ذاتی قوه قرار دارد یعنی «اعمال قضایی» نمی‌توانند موضوع نظارت بر اعمال اداری قرار بگیرند. در خصوص اعمال اداری قوه مجریه باید اذعان داشت، زمانی که هیأت وزیران تصمیم می‌گیرد که ایران در یک سازمان بین المللی عضویت یابد، این یک کار اداری نیست بلکه سیاسی است ولی عمل تهیه روزانه برق و آب در شهرها و مسائل مربوط به پلیس راه یک فعالیت اداری است، که اگرچه تشخیص بین فعالیت‌های اداری و سیاسی چندان آسان نیست، ولی در یک تعریف ساده می‌توان گفت: «فعالیت‌های اداری عبارت است از برآوردن نیازهایی که شهروندان به طور روزانه از آن انتظار دارند و حکومت کردن عبارت است از انتخاب خط و مشی کلی جهت هدایت جامعه یا انتخاب خط مشی سیاسی به صورت کلی.» رک: طباطبایی موتمنی، منوچهر(۱۳۸۵، انتشارات سمت، ص ۲۵

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

اصول مختلف قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند و در راستای انجام وظایف قانونی‌شان مبادرت به انجام فعالیت‌های اداری می‌کنند.

اما همانگونه که بیان شد، در قوه قضاییه به طور کلی دو نوع عمل جریان دارد، نخست، اعمال قضایی و دیگری، اَعمال اداری، در این قوه که مهمترین مرجع صدور آن مقام ریاست این قوه است. بر اساس اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، رییس قوه قضاییه، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، تهیه لوایح قضایی، استخدام قضات و عزل و نصب آنها و تغییر مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنها و ... را بر عهده دارد. مضافاً آنکه، پیشنهاد بودجه سالانه قوه قضاییه، (قسمت ج ماده ۱ قانون وظایف و اختیارات رییس قوه قضاییه، مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۹) تصویب تشکیلات اداری در سازمان قضایی نیروهای مسلح، (تبصره ۷ قسمت ج ماده ۶ قانون اصلاح دادرسی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۲/۲/۲۲) تصویب آیین نامه و دستورالعمل و ... نیز در زمره اختیارات اوست. دیگر مرجع صدور اعمال اداری در قوه قضاییه توسط مدیران قضایی می‌باشد. در اینجا همان‌گونه که بیان شد منظور ما از مدیران قضایی مقام شاغل در دستگاه قوه قضاییه است که هرچند دارای ابلاغ و سمت قضایی می‌باشند، لکن عمل قضاوت کردن و یا فصل خصومت به معنی خاص کلمه را انجام نمی‌دهند. در این معنا اعمال اتخاذ شده توسط مدیران مزبور را می‌توان در زمره اعمال اداری تلقی نمود، هر چند مقامات مزبور برخوردار از ابلاغ قضایی نیز باشند.

البته لازم به ذکر است که لایحه قانونی که با خواست قضات تهیه شود و یا آیین نامه‌ای که به خواست مشترک قضات و برای رفع موانع و مشکلات موجود قضایی که پیش روی مردم قرار دارد تصویب شود، قطعاً شکل از نظارت را نیز پشت سر گذاشته است. (صفرنیا، ۱۳۹۶: ۳۰)

تجدید نظر خواهی از عمل قضایی قضات در مرجع بالاتر امکان پذیر است و این امر به نوعی نظارت بر عمل قضایی محسوب می‌شود اما چنانچه قاضی با توجه به اختیارات خود اقدام به عمل اداری نماید، چون اصل بر عدم مصونیت می‌باشد بنابراین از مسئولیت مبرا نیست و عمل او مشمول نظارت سلسله مراتبی و درون سازمانی می‌گردد. به عبارت دیگر استقلال قضایی مانع از اعمال نظارت‌های سلسله مراتبی در امور اداری قضات نیست. به عبارت دیگر اعمال مزبور مصونیت پذیر نیست. هدف اساسی از نظارت درون سازمانی جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله است بدین ترتیب نظارت درون سازمانی نوعی کنترل بر خود بوده و یک نظام نظارتی سلسله مراتبی تضمینی است بر تصمیم گیری صحیح در خصوص اعمال اداری می‌باشد. (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۲)

مطابق اصل (۱۷۴) و اصل (۱۶۴) قانون اساسی و همچنین ماده (۱) قانون مسئولیت مدنی قاضی در صورتی که از اعمال قضات خسارتی به کسی وارد شود، باید جبران گردد و این امر نشان از مسئولیت قضات در اتخاذ اعمال قضایی و اداری دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

۲-۳. اعمال اداری مدیران قضایی

مدیران قضایی در شرایطی که بعنوان قاضی فعالیت می‌کنند و عمل قضایی انجام می‌دهند، نظارت بر اعمال آنها شبیه وضعیت قضات است که توضیح داده شد. اما در صورتی که در راستای انجام وظایف اداری خود عمل اداری انجام می‌دهند این امر بنا بر اصل مذکور نیازمند نظارت می‌باشد. همچنین آنچه در این میان اهمیت دارد آن است که چنانچه قضات یا مدیران قوه قضاییه مبادرت به اتخاذ اعمال اداری کنند که حق‌ها و آزادی‌های افراد را نادیده گرفته و تضییع نمایند، چه ظرفیت‌هایی در قانون برای پیشگیری و یا تظلم خواهی وجود دارد؟

در دعاوی که در خصوص اعمال اداری به طرفیت مقامات مزبور در محاکم دادگستری مطرح می‌شود، مشتکی عنه همواره یک مقام عمومی است، در حقیقت، منشأ صدور و اتخاذ اعمال اداری به مقام عمومی بازمی گردد، چراکه وی است که بر اساس صلاحیت‌های تکلیفی یا اختیاری‌اش، یک یا چند عمل اداری را در عالم واقع ایجاد می‌کند که اثر آن به شهروندان سرایت می‌نماید. مقام عمومی اعم از دولت به عنوان بزرگترین شخصیت حقوقی عمومی در کشور و دیگر اشخاص حقوقی حقوق عمومی از قبیل نهادهای محلی و مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌باشد. (امامی، استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۲۱) مقامات عمومی و دستگاه‌های اداری به اعتبار داشتن شخصیت حقوقی موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند. (امامی، استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۴۷)

در اجرای اصل (۱۷۳) قانون اساسی در خصوص حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری، اکنون قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی، ملاک عمل می‌باشد. قانون مذکور مبین دو صلاحیت ایجابی و سلبی برای شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. در این راستا صلاحیت‌های ایجابی دیوان عدالت اداری میان شعب دیوان از یک سو و هیئت عمومی‌دیوان از سوی دیگر، تقسیم گردیده است. به عبارت دیگر، کارکردهای نظارتی شعب دیوان با هیئت عمومی متفاوت است. صلاحیت‌های ایجابی، قلمرویی است که دیوان صلاحیت ورود به اعمال و تصمیمات متخذه توسط مقامات ونهادهای مصرحه در قانون را دارا است. از سوی دیگر صلاحیت‌های سلبی را می‌توان مرز پایانی صلاحیت‌های ایجابی قلمداد نمود. صلاحیت‌های سلبی دیوان، در تبصره‌های مادتین ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مشخص گردیده‌اند. در واقع تبصره‌های مادتین مذکور صلاحیت شعب و هیئت عمومی‌دیوان عدالت اداری را مقید به مرزهایی نموده است که در ادبیات نظارت قضایی، مستثنیات نظارت قضایی نامیده می‌شود. (ملکوتی، ۱۳۹۳: ۸)

لذا نظر به تفکیک وظایف قوه قضائیه از باب قضایی و اداری و شمول تصویب آیین نامه یا دستورالعملهای صادره از ناحیه ریاست محترم قوه قضاییه یا معاونت‌های زیر مجموعه به عنوان اقدامات اداری و نظر به رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال تصمیمات و اقدامات در موارد مشابه از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

جمله آراء وحدت رویه شماره ۱۵۰۰-۱۳۸۶/۱۲/۱۴، ۲۸۵-۱۳۸۲/۸/۴ و ۴۸۳-۱۳۸۷/۷/۲۸ صلاحیت دیوان و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال اینگونه تصمیات مغایر قانون، وجود دارد. همچنین اگر تصمیمات جنبه نوعی نداشته و جنبه فردی داشته باشد، شعب دیوان عدالت اداری نیز امکان رسیدگی و نظارت بر اینگونه تصمیمات را دارند.

اما نظر به اینکه ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را احصاء نموده و تبصره ذیل ماده ۱۲ قانون فوق الذکر به صراحت رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه را خارج از شمول صلاحیت رسیدگی و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دانسته است، بنابراین دیوان عدالت اداری صلاحیت ابطال مصوبات و دستورالعمل رئیس قوه قضاییه را ندارد و موضوع قابل طرح در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

نتیجه‌گیری

اعمال حاکمیت از نظر هدف وغایت، به اعمال سیاسی واداری و از نظر محتوا وماهیت، به اعمال قانونگذاری، قضایی واجرایی تقسیم می‌شود. در این میان علاوه بر فعالیتهای قوه مجریه، فعالیت‌های قوه مقننه و قوه قضاییه نیز ماهیت تقنینی یا قضایی محض نداشته و ممکن است مبادرت به عمل اداری نیز بنمایند. در قوه قضاییه قضات و مدیران قضایی ضمن اعمال قضایی در مواردی به اعمال اداری نیز اقدام می‌کنند. در قوانین ایران عمل قضایی بطور صریح مورد تعریف واقع نشده بنابراین لازم است تا ضوابط و معیارهایی برای تبیین بهتر آن ارائه شود. به این منظور، برای شناسایی عمل قضایی دو ضابطه و معیار مهم مد نظر می‌باشد. نخست- عمل قضایی به اعتبار مقام قضایی و دوم- عمل قضایی به اعتبار مرجع قضایی که در مورد نخست باید گفت از آنجا که اعمال قضایی توسط قضات صورت می‌گیرد بنابراین نخستین معیار برای شناسایی عمل قضایی این است که این عمل توسط قاضی یعنی کسی که دارای رابطه استخدامی با قوه قضاییه تحت قوانین خاص می‌باشد، صورت می‌گیرد. موضوع دیگری که در اینجا باید مد نظر باشد، تشخیص مقام قضایی به اعتبار عمل قضاوت است و باید میان عمل قضایی و عمل قضاوتی تفکیک صورت گیرد. زیراعمل قضاوتی مفهومی وسیع‌تر دارد و شامل مراجع شبه قضایی نیز می‌گردد. بر این اساس آنچه که در قالب تصمیم در مراجع شبه قضایی صورت می‌گیرد بدلیل ترکیب آنها که شامل افرادی غیر از قاضی می‌گردد، عنوان عمل قضایی نداشته و عمل قضاوتی محسوب می‌شود. در مورد مدیران قضایی نیز باید گفت که با توجه به داشتن شان قضایی، امکان صدور عمل قضایی را نیز دارند. لازم به ذکر است شان مدیریتی یک مدیر قضایی همواره فعال است اما شان قضاییش ممکن است فعال باشد یا منفعل. اما در شناسایی عمل اداری باید گفت که اعمال حاکمیت در راستای اداره سازمان مربوطه ممکن است در دو شکل عمل اداری یکجانبه در قالب آیین نامه، بخشنامه، مصوبه و... باشد و یا ممکن است در قالب عمل اداری دو جانبه مانند عقد قراردادهای مختلف صورت گیرد. اما در مجموع می‌توان گفت آنچه که در توصیف عمل اداری از عمل قضایی قابل بیان می‌باشد این است که هر عملی که ماهیت قضایی و تقنینی نداشته باشد، دارای ماهیت اداری است و در صورت شک در اعمال حکومت باید عمل را اداری و اجرایی تلقی نماییم. اما تفکیک اعمال اداری از اعمال قضایی قضات و مدیران قضایی دارای آثاری است از جمله در نظارت و قابلیت تجدید نظر خواهی از تصمیمات که با توجه به ماهیت عمل و مرجع تصمیم گیرنده این آثار متفاوت است. در مورد اعمال قضایی قضات براساس قانون امکان تجدید نظر خواهی و نظارت قضایی توسط مرجع بالاتر وجود دارد. بعلاوه چنانچه قاضی با توجه به اختیارات خود اقدام به عمل اداری نماید، چون اصل بر عدم مصونیت می‌باشد بنابراین از مسئولیت مبرا نیست و عمل او مشمول نظارت سلسله مراتبی و درون سازمانی می‌گردد. به عبارت دیگر استقلال قضایی مانع از اعمال نظارت‌های سلسله مراتبی در امور اداری قضات نیست و اعمال مزبور مصونیت پذیر نمی‌باشد. در مورد تصمیم مدیران قضایی در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

شرایطی که بعنوان قاضی فعالیت می‌کنند و عمل قضایی انجام می‌دهند، نظارت بر اعمال آنها شبیه وضعیت قضات است. اما در صورتی که در راستای انجام وظایف اداری خود عمل اداری انجام می‌دهند این امر بنا بر اصل مذکور نیازمند نظارت می‌باشد. زیرا اصل بر نظارت پذیری است و خلاف آن نیازمند تصریح در قانون است. بر این اساس چنانچه عمل اداری جنبه شخصی داشته باشد، شعب دیوان عدالت اداری و در صورتی که جنبه نوعی در قالب تصویب آیین نامه یا دستورالعملهای صادره داشته باشد، هیات عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت بر نظارت و تجدید نظر در اعمال اداری اتخاذ شده را دارد. در این میان تنها محدودیت اعمال شده در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مربوط به ماده (۱۲) و تصمیمات رئیس قوه قضاییه در این خصوص می‌باشد. بعلاوه چنانچه از اعمال قضات و مدیران قضایی به کسی خسارتی وارد شود، دارای مسئولیت بوده و لزوم به جبران مطابق شرایط مصرح در قانون وجود دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

فهرست منابع

۱. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چاپ دهم، تهران، نشر میزان، جلد اول، چاپ دهم.

۲. امامی، محمد، دهقان، فرشته (۱۳۹۱)، "نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران"، مطالعات حقوقی دوره پنجم، شماره ۱

۳. ملکوتی هشجین، سید حسین (۱۳۹۳)، "تأملی بر تفسیر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در دکترین حقوق اداری انگلیس و ایران"، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۱، شماره ۴۰

۴. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ بیست و سوم، تهران: نشر میزان

۵. شریفی طرازکوهی، حسین (۱۳۹۲) زمینه، ابعاد و آثار حقوق شهروندی، تهران: نشر میزان

۶. طباطبایی موتمنی (۱۳۸۵) حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: نشر سمت

۷. خلیلی، عذرا (۱۳۸۴)، "قضاوت زنان"، فقه و حقوق عمومی، شماره ۴۰

۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۸۶)، ترمینولوژی حقوق، تهران: نشر کتابخانه گنج دانش.

۹. محسنی، حسن (۱۳۹۱)، "مفهوم مرجع قضایی در نظام قضایی کشور"، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۹

۱۰. افشارنیا، طیب؛ مبین، حجت، (۱۳۸۹)، اطاله دادرسی و توسعه قضایی، تهران، انتشارات خرسندی

۱۱. شمس، عبدالله (۱۳۹۵)، آیین دادرسی مدنی، دوره بنیادین، چاپ چهل و چهارم، تهران: انتشارات دراک

۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، اعتبار امر قضاوت شده در دعوای مدنی، چاپ نهم، تهران: نشر میزان

۱۳. یاری، الیاس (۱۳۹۷)، "قضاوت جمعی در مرحله پژوهش"، پنجمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، دانشگاه تهران

۱۴. صفرنیا شهری، محمد رضا (۱۳۹۶)، "حقوق متقابل قاضی و مدیر قضایی"، ماهنامه حقوق و مردم، سال سوم، شماره ۲۳

۱۵. محمدی لنکرانی، محمد فاضل (۱۴۲۵)، جامع المسائل (عربی– للفاضل) در یک جلد، قم: انتشارات امیر قلم

۱۶. سبحانی، جعفر (۱۳۷۶)، نظام القضاء و الشهادات فی الشریعه الاسلامیه، موسسه انتشارات امام صادق (ع)

۱۷. محمودی، جواد (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: نشر جنگل.

۱۸. واحدی، قدرت اله (۱۳۹۴)، آیین دادرسی مدنی، کتاب اول، چاپ ششم، تهران: نشر میزان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]

۱۹. رفیعی، محمد رضا (۱۳۹۸)، قالب‌های طرح دعوی و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه

۲۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۶)، ترمینولوژی حقوق، چاپ هفدهم، تهران، نشر کتابخانه گنج دانش، چاپ هفدهم.

۲۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۰)، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.

۲۲. بیگدلی، احمد (۱۳۸۸)، بررسی سیستم‌های نظارتی حاکم بر اعمال اداری ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

۲۳. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، بازنگری قضایی اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب، رساله دکتری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

۲۴. عطریان، فرامرز (۱۳۹۶)، اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: انتشارات میزان.

۲۵. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز فرهنگی نشرشهریار.

۲۶. رمضان پور، رحمان (۱۳۹۲)، "مفهوم قراردادهای ناظر بر ارائه خدمات عمومی و جایگاه این گونه از قراردادها در بین قراردادهای اداری"، تهران، حق گستر.

27. Morita, Kiyotaka (2017) The Issue of Lacunae in International Law and Non Liquet Revisited", Hitotsubashi Journal of Law and Politics, 45.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.123]