



## A Comparative Genealogy of Administrative Justice: Examining Western Models Vis-à-vis the Islamic Heritage

Mahdi Balavi <sup>1</sup>, Mohammad Behzadi <sup>2</sup>

1. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran; (Corresponding Author) Email: mahdibalavi@ut.ac.ir

2. Master's Student of Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran; Email: behzadi.mohammad@ut.ac.ir

---

### Abstract

---

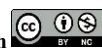
**Received:**  
31/10/2025  
**Revised:**  
03/12/2025  
**Accepted:**  
20/12/2025  
**Published  
online:**  
28/12/2025

Administrative litigation, at its core, represents the enduring tension between state authority and the fundamental rights of citizens, a tension deeply rooted in the civilizational strata of human legal history. Adopting a genealogical approach, the present study examines the three major legal traditions: the Anglo-Saxon tradition, grounded in judicial unity and the ideal of the rule of law; the French model, characterized by the separation of administrative courts and the principle of legality; and, finally, the Islamic heritage embodied in the institution of the *Diwan al-Mazalim* (Court of Grievances) and its profound theoretical foundations. The principal focus of the study lies in analyzing the manner in which these traditions interacted and influenced the formation of supervisory and administrative justice systems in Iran, Egypt, and Saudi Arabia. The findings demonstrate that, whereas the Anglo-Saxon tradition insisted on the equality of all persons before ordinary courts, the French model established a precise demarcation between administrative and judicial matters, thereby constructing a novel framework for the control of bureaucracy. The encounter of these models with the Islamic world further reveals that, although the historical upheavals of recent centuries directed many Muslim-majority states toward the adoption of Western institutional structures, particularly the French administrative model, such transformation cannot be understood as a mere legal transplantation devoid of indigenous foundations. An examination of the roots of the Islamic jurisprudential tradition demonstrates that the historical institution of the *Mazalim* had already provided a normative and institutional foundation capable of facilitating the reception and localization of modern administrative concepts. Accordingly, administrative litigation within these societies should be understood as the product of a reinterpretation of the indigenous ideal of resisting injustice within the institutional framework of modern governance. In this sense, contemporary administrative justice seeks to establish a sustainable equilibrium between sovereign authority and the protection of the rights of individuals.

**Keywords:** Genealogy, Administrative Litigation, Rule of Law, *Diwan al-Mazalim*, Legal Tradition, Hybrid Legal Identity.

---

**How To Cite:** Balavi, M. & Behzadi, M (2025). A Comparative Genealogy of Administrative Justice: Examining Western Models Vis-à-vis the Islamic Heritage, *Journal of Comparative Public Law*, 2(4), 1-29. <http://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.15229.1097>



### Extended Abstract

Administrative law, in its original sense, is not merely a collection of technical rules and regulations; rather, it constitutes the manifestation of a distinct legal *tradition* rooted in the deeper historical, political, and epistemological layers of societies. The principal objective of the present study is to examine the genealogy of administrative litigation in order to understand the manner in which the relationship between public authority and individual rights has evolved across time. The central premise of the study rests on the observation that, within the dominant paradigm of public law scholarship, administrative law is frequently portrayed as emerging exclusively from Western modernity. Such an assumption has produced a reductionist understanding of the origins and development of administrative litigation. The study seeks to demonstrate, through an examination of the Common Law tradition, the Civil Law tradition, and the Islamic jurisprudential heritage, that administrative litigation in countries such as Iran, Egypt, and Saudi Arabia constitutes the product of a *hybrid legal identity* and a conscious process of internalizing justice, rather than a mere imitation of external institutional models. The study adopted a descriptive-analytical approach grounded in genealogy. Genealogy, as employed in the study, refers to the identification of historical foundations that have over time crystallized into the structural bases of modern administrative law. In addition, the study adopts a multidimensional comparative method in order to examine models of administrative litigation according to the criteria of institutional organization and jurisdictional competence. The analysis proceeds through a comparative exploration of the historical evolution, philosophical premises, and institutional manifestations of each legal tradition. The genealogical analysis of the Anglo-Saxon tradition reveals *the paradigm of the Unity of Law*, within which administrative law is defined on the basis of equality between public authorities and private individuals before ordinary courts. This tradition emerged during the seventeenth century through the use of prerogative writs, particularly the writ of judicial review, by the Court of King's Bench and was subsequently reformulated in the late nineteenth century by A. V. Dicey within the framework of *the doctrine of the Rule of Law*, aimed at constraining executive power. By contrast, the French tradition followed a markedly different trajectory. The French revolutionaries, motivated by a profound distrust of the judiciary, interpreted the principle of separation of powers in favor of executive independence, thereby giving rise to the doctrine that *to judge the administration is itself to administer* (*juger l'administration, c'est encore administrer*). The establishment of the *Conseil d'État* by Napoleon Bonaparte, and its institutional maturation in 1872 through the model of *delegated litigation* (justice déléguée), resulted in the formation of the dualist judicial system, under which the review of administrative action is entrusted to a specialized jurisdiction institutionally distinct from ordinary courts.

Within the Islamic jurisprudence, genealogical inquiry leads to the foundational institution of the *Diwan al-Mazalim* (Court of Grievances), which represented an attempt to resolve the tensions between sovereign authority and the rights of the people. Possessing a hybrid judicial-executive character, this institution functioned as the highest authority for holding public officials accountable. The case study of Egypt demonstrates that the Egyptian legal system, under the intellectual leadership of Abd al-Razzaq al-Sanhuri, successfully integrated the French *Conseil d'État* model with Islamic conceptions of justice. The institutional architecture of the Egyptian *Majlis al-Dawla*, through its tripartite functions, judicial litigation, advisory opinions (*fatwa*), and legislative review, established a comprehensive system of oversight over administrative action. Indeed, its authority has become so influential that international arbitral institutions such as International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) have occasionally regarded it as a persuasive institutional model. In the Kingdom of Saudi Arabia, the evolution of the *Diwan al-Mazalim* from an administrative body established in 1954 into a fully judicial institution in 2017 illustrates the *modernization of tradition* within the framework of the Kingdom's Vision 2030 reforms. Innovations such as the review of negative administrative decisions and the authority to suspend the enforcement of administrative acts transformed the institution into an effective mechanism for constraining bureaucratic authority. In Iran, the genealogy of administrative litigation may be traced from the *Sasanid* institution of the *Bar-gāh-e Dād* (Hall of Justice) and the Constitutional Era's *Edālatkhāneh* (House of Justice) to the establishment of the *Diwan-e Edālat* (Administrative Court of Justice) of Iran pursuant to Article 173 of the Constitution. The *Administrative Court of Justice* represents a structured response to the necessity of controlling public power, within which the historical legacy of the *Mazalim* tradition has been integrated with modern procedural techniques. Findings of the study ultimately confirm that systems of administrative litigation in the Islamic world, notwithstanding their undeniable insights from Western legal models, particularly the French model of judicial dualism, remain rooted in a continuous indigenous tradition. These systems embody a *hybrid legal identity*, wherein modern bureaucratic techniques are combined with the epistemological and ontological principles of the Islamic jurisprudence concerning the *redress of oppression* (*raf' al-zulm*). Nevertheless, all three traditions confront a common challenge: the *shadow of authority over the body of law* (predominance of *raison d'État* over legality), manifested through doctrines such as *sovereign acts* (*Actes de Gouvernement*), which create domains insulated from judicial scrutiny. The ultimate conclusion of the study is that administrative law constitutes a dynamic continuum between inherited traditions and the necessities of the modern state. Reconsidering the *Mazalim* tradition and harmonizing it with fundamental rights safeguards represents a crucial pathway toward ensuring the supremacy of *right*

over *power*, or, in classical juridical terminology, the triumph of *jus* over *imperium*.

**Keywords:** Genealogy, Administrative Litigation, Rule of Law, *Diwan al-Mazalim*, Legal Tradition, Hybrid Legal Identity.



## تبارشناسی تطبیقی سنت‌های دادرسی اداری؛ واکاوی نسبت میان الگوهای غربی و میراث اسلامی

مهدی بالوی<sup>۱</sup>، محمد بهزادی<sup>۲</sup>

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه: mahdibalavi@ut.ac.ir  
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: behzadi.mohammad@ut.ac.ir

### چکیده

دادرسی اداری در بطن خود تجلی نبرد میان اقتدار دولت و حق بنیادین شهروندان است که ریشه‌های عمیق در لایه‌های تمدنی بشری دارد. این نوشتار با رویکردی تبارشناختی به واکاوی نسبت میان سه سنت بزرگ حقوقی می‌پردازد که شامل سنت آنگلوساکسون مبتنی بر یگانگی قضایی و آرمان حاکمیت قانون، مدل فرانسوی با تأکید بر تفکیک دادگاه‌های اداری و اصل قانونی بودن و در نهایت میراث اسلامی در قالب دیوان مظالم و مبانی عمیق نظری آن است. تمرکز اصلی پژوهش بر تحلیل چگونگی مواجهه این الگوها و تأثیر آن‌ها بر تکوین نظام‌های نظارتی در کشورهای ایران و مصر و عربستان سعودی قرار دارد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که درحالی که سنت آنگلوساکسون بر برابری همگان در پیشگاه دادگاه‌های عمومی اصرار می‌ورزید، مدل فرانسوی با ایجاد مرزبندی دقیق میان امور اداری و قضایی، بنیانی نوین برای مهار بوروکراسی بنا نهاد. مواجهه این الگوها با جهان اسلام گویای آن است که اگرچه تلاطم‌های تاریخی سده‌های اخیر این کشورها را به سمت الگوپردازی از ساختارهای غربی، به‌ویژه مدل فرانسوی هدایت کرد، اما این تحول هرگز به معنای یک اقتباس صرف و بی‌ریشه نبوده است. واکاوی ریشه‌های سنت اسلامی ثابت می‌کند که وجود نهاد کهن مظالم، بستری آماده برای پذیرش و بومی‌سازی مفاهیم مدرن فراهم کرده بود. در واقع، دادرسی اداری در این جوامع را باید محصول بازتعریف آرمان بومی نفی ظلم در کالبد نهادهای مدرن دانست که تلاش می‌کند توازنی پایدار میان اقتدار حاکمیت و صیانت از حقوق آحاد مردم برقرار سازد. **واژگان کلیدی:** تبارشناسی، دادرسی اداری، حاکمیت قانون، دیوان مظالم، سنت‌های حقوقی، هویت ترکیبی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۹  
تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۹/۱۲  
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۲۹  
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۷  
برخط:

**استناد:** بالوی، مهدی و بهزادی، محمد (۱۴۰۴). تبارشناسی تطبیقی سنت‌های دادرسی اداری؛ واکاوی نسبت میان الگوهای غربی و میراث اسلامی، *حقوق عمومی تطبیقی*، ۲(۴)، ۲۹-۱. <http://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.15229.1097>



## مقدمه

حقوق اداری در معنای بنیادین خود، نه صرفاً مجموعه‌ای از قواعد فنی، بلکه تجلی نوعی «سنت» حقوقی پویا است که در لایه‌های عمیق تاریخی و معرفت‌شناختی جوامع ریشه دارد. بر اساس رهیافت «پاتریک گلن»<sup>۱</sup> سنت نه یک تاریخ ایستا، بلکه روایتی است که از طریق انتقال تجربه‌های گذشته به زمان حال، به کنش‌های حقوقی معاصر معنا می‌بخشد. از این منظر واکاوی حقوق اداری فراتر از بازخوانی متون قانونی، مستلزم شناخت چگونگی تکوین رابطه میان «قدرت عمومی» و «حقوق فردی» در بستر زمان است. اگرچه این روایت در سده‌های اخیر عمدتاً تحت تأثیر سنت‌های «کامن‌لا» و «رومی ژرمنی» تعریف شده، اما سنت حقوقی اسلام نیز با تکیه بر میراثی کهن همچون «دیوان مظالم»، روایتی اصیل و ساختارمند از ضرورت مهار قدرت ارائه کرده است که شایسته بازخوانی در تحلیل ساختارهای معاصر است. در پارادایم غالب مطالعات حقوقی، حقوق اداری عمدتاً محصول مدرنیته غربی انگاشته می‌شود که این مفروض، به نگاهی تقلیل‌گرایانه نسبت به نظام‌های حقوقی جهان اسلام به‌عنوان پذیرندگان منفعل الگوهای بیرونی انجامیده است. با این حال، تبارشناسی تحلیلی نشان می‌دهد که تکوین حقوق اداری در جوامعی نظیر ایران و مصر و عربستان سعودی، فراتر از یک اقتباس ساده، محصول تلاقی الگوهای مدرن غربی با ریشه‌های عمیق سنت‌های اداری در میراث اسلامی است. ضرورت پژوهش حاضر در تبیین همین تداوم تاریخی نهفته است؛ چراکه درک واقع‌بینانه از ماهیت نظارت و تظلم‌خواهی در این کشورها، در گرو واکاوی لایه‌های زیرین تبارشناختی و تبیین چگونگی بازتولید مفاهیم اصیل در کالبد نهادهای مدرن است. مرور ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات این حوزه عمدتاً در دو بستر مجزا شکل گرفته‌اند: نخست، تبارشناسی سنت‌های غربی که در آثار کلاسیک پیتر کین و ژان لوئی مستر با محوریت حاکمیت قانون و نقش شورای دولتی بازتاب یافته است؛ و دوم، پژوهش‌های تخصصی در جهان اسلام نظیر مطالعات شبلی ملاط، آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد که به تطبیق نهادهایی چون دیوان مظالم با ساختارهای مدرن پرداخته‌اند. با این حال، علی‌رغم غنای این آثار، خلأ پژوهشی که با رویکردی تبارشناختی، ریشه‌های بنیادین حقوق اداری را در هر سه سنت غربی و اسلامی به‌طور هم‌زمان واکاوی کرده و این تداوم را در بستر سه‌الگوی متفاوت (ایران و مصر و عربستان) به‌آزمون بگذارد، کاملاً مشهود است.

بر این اساس، نوشتار حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با بن‌مایه تبارشناسی، در پی پاسخ به این پرسش است که تلاقی سنت‌های حقوقی غربی و اسلامی، چه وجوه اشتراک و افتراقی را در ریشه‌های بنیادین دادرسی اداری نمایان می‌سازد؟ انتخاب سه کشور مورد مطالعه با هدف تبیین این واقعیت صورت گرفته است که چگونه

1. Patrick Glenn

ریشه‌های بومی در تلاقی با الگوهای غربی، ساختار حقوق اداری را در این جوامع شکل داده‌اند. این پژوهش این گزاره را به آزمون می‌گذارد که حقوق اداری در این نظام‌های، ریشه در یک پیوستار سنتی دارد که در آن میراث اسلامی نقشی هم‌تراز با الگوهای غربی در پی‌ریزی مفاهیم نظارت ایفا کرده و مهار قدرت را به‌عنوان پدیده‌ای اصیل و نه عاریه‌ای تثبیت نموده است.

در راستای نیل به این اهداف، ساختار نوشتار در چهار بخش سازمان‌دهی شده است. بخش اول و دوم به ترتیب به تبارشناسی حقوق اداری در سنت آنگلو ساکسون و فرانسوی اختصاص دارد. در بخش سوم، ریشه‌های بنیادین این دانش در سنت اسلامی و تجلی آن در نظام‌های حقوقی ایران، مصر و عربستان واکاوی می‌شود. سرانجام در بخش چهارم، یافته‌های تحقیق در جهت تبیین وجوه اشتراک و افتراق شالوده‌های حقوق اداری در سنت‌های مورد بحث مورد مقایسه قرار می‌گیرند.

## ۱. تبارشناسی دادرسی اداری در سنت آنگلو ساکسون

واکاوی تبارشناختی دادرسی اداری در سنت آنگلو ساکسون مستلزم درک این نکته بنیادین است که «سنت»، فراتر از یک تاریخ ایستا، روایتی<sup>۱</sup> پویاست که از طریق انتقال آموزه‌های گذشته به زمان حال، به کنش‌های حقوقی ما معنا می‌بخشد (Glenn, 2014: 2). از این منظر، هویت این سنت بر پایه «الگوی وحدت حقوق» استوار گشته است؛ پارادایمی که در آن حقوق اداری نه به مثابه مجموعه‌ای از امتیازات ویژه برای حاکمیت، بلکه بر مبنای فرض بنیادین برابری اداره و شهروندان تعریف می‌شود. در این چارچوب، تفکیک میان حقوق عمومی و خصوصی امری دشوار قلمداد شده است؛ چراکه افراد و دولت، همگی تابع نظام حقوقی واحدی یعنی «کامن‌لا» هستند و دعاوی آن‌ها در دادگاه‌های عمومی و تحت نظم قضایی یکسانی رسیدگی می‌شود (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۲۷۶-۲۸۰). ریشه‌های حقوق اداری در انگلستان، قرن‌ها پیش از ابداع اصطلاح مدرن آن، در بطن تحولات نهادی پس از «انقلاب ۱۶۸۸» جوانه زد؛ تحولی که با جابه‌جایی حاکمیت از پادشاه به «پارلمان»، توازن قوای سه‌گانه را به نفع نظارت قانونی بازتعریف کرد (Harris, 2009: 176). در این دوران، برخلاف نظام‌های قاره‌ای که بر تمرکزگرایی و بوروکراسی اولیه متکی بودند، اداره در انگلستان هویتی محلی داشت که توسط «صلح‌بانان» به‌عنوان ستون‌های مدیریت محلی هدایت می‌شد. (Chrimes, 1965: 137).

در تحلیل این تبارشناسی، باید توجه داشت که تطوّر حقوق اداری در این سنت به تدریج از این قالب‌های انتزاعی فراتر رفته و به سمت لایه‌های فنی «آیین دادرسی» و «جبران‌های قضایی» حرکت کرد. در این مسیر، نقش

دادگاه «نیمکت پادشاه»<sup>۱</sup>، به‌عنوان مرجع قضایی که افزون بر دعاوی مدنی و کیفری، مسئولیت نظارت بر عملکرد کارگزاران را بر عهده داشت، حائز اهمیتی کلیدی است. این مرجع قضایی از اوایل سده هفدهم با به‌کارگیری و تطبیق قرارهای عالی<sup>۲</sup> نظیر دستور بازنگری<sup>۳</sup> و فرمان اجرا<sup>۴</sup> و فرمان ممنوعیت<sup>۵</sup> مکانیسم‌های قضایی مقتدری را برای مهار مأموران محلی پی‌ریزی نمود (Cane, 2020: 5).

در واقع، در فواصل همین قرارهای درمان‌محور بود که «موجبات نظارت قضایی» به معنای امروزی آن، به‌تدریج از دل ضرورت تضمین قانونی بودن اقدامات متولد شده و تکامل یافتند (Craig, 2015: 25-95). بدین ترتیب، تبار حقوق اداری انگلوساکسون با سرشتی کاملاً قضایی پیوند خورد؛ پارادایمی که در آن، صیانت از مشروعیت اداره نه بر عهده خود قوه مجریه، بلکه بر ذمه دادگاه‌های عام قرار گرفت. با این حال، درک دقیق این تبارشناسی مستلزم توجه به یک دوگانگی نظارتی در سده‌های هجدهم و نوزدهم است؛ بدین معنا که مهار قدرت در انگلستان، بسته به سطح اعمال آن، دو منطق متفاوت را دنبال می‌کرد. درحالی‌که در سطح محلی، نظارت بر عملکرد صلح‌بانان محلی از همان ابتدا ماهیتی کاملاً «قضایی» داشت و توسط دادگاه نیمکت پادشاه هدایت می‌شد، در سطح دولت مرکزی، کانون اصلی امید برای مهار قدرت اجرایی همچنان در اختیار «پارلمان» بود (Cane, 2020: 2). در این لایه کلان، پارلمان از طریق وضع قوانین خاص و مکانیسم‌های پاسخگویی سیاسی، وظیفه صیانت از حقوق شهروندان در برابر وزارتخانه‌ها را بر عهده داشت.

تحول این سنت در اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم (تقریباً بین سال‌های ۱۸۸۰ تا ۱۹۴۰)، با ورود به مرحله‌ای که پیتربین<sup>۶</sup> آن را فاز «انگلو-آمریکایی» می‌نامد، شتابی دوچندان یافت. در این مقطع، تحت تأثیر گسترش بوروکراسی در دنیای صنعتی، کارآمدی الگوهای قدیمی نظارت پارلمانی بر دولت مرکزی به چالش کشیده شد. در نتیجه، یک جابه‌جایی بنیادین در کانون مهار قدرت رخ داد و دادگاه‌ها جایگزین پارلمان به‌عنوان مرجع اصلی تظلم‌خواهی علیه اداره شدند. معمار اصلی این چرخش نظری، آلبرت ون دایسی<sup>۷</sup> بود که علیرغم انکار وجود «حقوق اداری» به معنای قاره‌ای آن، تبار این سنت را در قالب دکترین «حاکمیت قانون»<sup>۸</sup> بازتعریف کرد (Cane, 2020: 11). دایسی با تأکید بر اصولی همچون برابری مطلق حاکمان و شهروندان در برابر

1. King's Bench
2. Prerogative Writs
3. Certiorari
4. Mandamus
5. Prohibition
6. Peter Cane
7. A.V. Dicey
8. Rule of Law

دادگاه‌های عمومی، نظارت قضایی را از یک رویه فنی محلی به یک اصل هنجارین سراسری ارتقا داد. از این منظر، حاکمیت قانون در واقع نسخه ویژه دایسی از حقوق اداری محسوب می‌شد که هدف آن، مهار کنش‌های اجرایی بود. نکته کلیدی در واکاوی اندیشه‌های دایسی آن است که تأکید وی بر نقش محوری دادگاه‌ها، واکنشی مستقیم به دگرگونی‌های سیاسی عصر وی بود. دایسی با نگرانی مشاهده می‌کرد که نفوذ روزافزون احزاب سیاسی، توانایی پارلمان را برای نظارت مؤثر بر دولت مرکزی تضعیف کرده و عملاً به قوه مجریه اجازه داده است تا بر پارلمان «مقتدر» مسلط شود (Dicey, 2013:122-150). بر همین اساس او در مسیر مهار کنش‌های اجرایی، «حاکمیت قانون» را به‌عنوان ابزاری نظارتی بر سه پایه اساسی بنا نهاد که شامل ضرورت نقض قانون برای استحقاق مجازات، برابری همگان اعم از حکمران و مردم در پیشگاه دادگاه‌های عمومی و ابتدای حقوق افراد بر سنت قضایی کامن‌لا می‌گردید. (Dicey, 2013:95) این صورت‌بندی، حقوق اداری را از پیوند سنتی‌اش با «ساختارهای سیاسی» جدا کرد و به سمت «نظارت قضایی» سوق داد. می‌توان گفت این ارکان سه‌گانه که همگی در راستای محدودسازی و کنترل اقدامات قوه مجریه صورت‌بندی شده بودند، در واقع روایت دایسی از حقوق اداری را شکل می‌دادند. (Cane, 2020:12) این چرخش نظری، زمینه‌ساز شکل‌گیری یک میراث مشترک میان انگلستان و ایالات متحده شد و به حقوق‌دانان دو سوی اقیانوس اطلس اجازه داد تا درباره یک موضوع واحد یعنی «کنترل قضایی قدرت اجرایی» به گفتگو بپردازند.

با این حال، پارادایم دایسی با چالشی مواجه شد که از آن با عنوان «اسب تروای حاکمیت قانون» یا همان صلاحیت‌های اختیاری اداره یاد شده است. دایسی با نوعی بدبینی کلاسیک، هرگونه صلاحیت را معادل خودسری و استبداد می‌پنداشت و واهمه داشت که مقامات اداری با سوءاستفاده از این اختیارات، قلعه حاکمیت قانون را از درون فتح کنند. از این منظر، رسالت نخستین حقوق اداری در این سنت نه به رسمیت شناختن صلاحیت‌ها، بلکه تلاش برای مهار این اسب وحشی و تبدیل آن به صلاحیت تکلیفی از طریق نظارت سخت‌گیرانه دادگاه‌ها بود (مشهدی، ۱۴۰۰:۶۰-۷۲). در مجموع، واکاوی این مقطع نشان می‌دهد که اگرچه دغدغه مهار قدرت اجرایی به‌عنوان یک آرمان همیشگی در این سنت باقی ماند، اما ابزارها و زبان این مهار دستخوش تحولی بنیادین گردید. اگر تا اواسط سده نوزدهم، حقوق اداری در گفتمانی آنگلو-اروپایی<sup>۱</sup> و متمرکز بر روابط ساختاری میان قوا تعریف می‌شد، با عبور از عصر دایسی و شکل‌گیری پیوند فکری میان انگلستان و آمریکا، قانون توجه از معماری کلان نظام سیاسی به سمت توانمندی و نقش دادگاه‌ها در بازرسی و کنترل اداره تغییر جهت داد. این چرخش پارادایمیک که در دهه ۱۹۳۰ به اوج شکوفایی خود رسید، حقوق اداری انگلوساکسون را از یک بحث

ساختاری تقنینی به یک نظام قضا محور بدل ساخت؛ نظامی که در آن، صیانت از حقوق شهروندان نه در پارلمان، بلکه در فرآیندهای فنی و جبران‌های قضایی محاکم جست‌وجو می‌شد.

تطور این سنت در نیمه دوم سده بیستم، با انتقال کانون نوآوری به ایالات متحده و تصویب قانون آیین دادرسی اداری<sup>۱</sup> در سال ۱۹۴۶، به مرحله بلوغ نهایی خود رسید. تصویب این قانون، فراتر از یک تحول قانون‌گذاری، نشان‌گر شکوفایی پارادایمی بود که در آن، حقوق اداری هویت مستقل خود را بازیافت. در این مقطع، تمرکز تبارشناختی از مباحث کلان ساختاری و دکترین تفکیک قوا، به سمت تنظیم دقیق فرآیندهای تصمیم‌گیری اداری و معیارهای نظارت قضایی بر این فرآیندها تغییر یافت. پتر کین تأکید می‌کند که این تحول موجب نوعی انفصال علمی<sup>۲</sup> میان حقوق اداری و حقوق اساسی گردید؛ بدین معنا که حقوق اداری دیگر نه به‌عنوان بخشی از فلسفه سیاسی یا حقوق عمومی کلان، بلکه به مثابه حوزه‌ای فنی و تخصصی شناخته شد که وظیفه اصلی آن، تضمین انصاف رویه‌ای و قانون‌مندی کنش‌های بوروکراتیک در دولت مدرن است (Cane, 2020:18). در فرجام این تبارشناسی، باید بر این نکته تأکید ورزید که سنت حقوق اداری آنگلو ساکسون، نه یک فرآیند جایگزینی صرف، بلکه یک تطور لایه‌لایه است؛ بدین معنا که هیچ‌یک از مراحل پیشین با ظهور پارادایم‌های جدید به کلی محو نشده‌اند. امروزه، حقوق اداری مدرن در این سنت، منظومه‌ای است که در آن رگه‌هایی از قرارهای عالی سده هفدهم، آرمان نظارت پارلمانی سده هجدهم و حاکمیت قانون دایسی، در کنار ساختارهای فنی ناشی از قانون آیین دادرسی اداری<sup>۳</sup> همزیستی می‌کنند. این انباشت تاریخی موجب شده است تا حقوق اداری در این سنت، همواره در مرز میان منطق قضایی و ضرورت‌های سیاسی در نوسان باشد. در واقع، آنچه امروزه به‌عنوان حقوق اداری انگلو ساکسون شناخته می‌شود، میراثی است که هویت خود را از همین دیالکتیک مستمر میان لایه‌های تاریخی‌اش می‌گیرد؛ هویتی که از یک سو به دنبال مهار مقتدرانه قدرت است و از سوی دیگر، بر انصاف رویه‌ای در بطن بوروکراسی مدرن تأکید می‌ورزد.

در فرجام این واکاوی، می‌توان دریافت که حقوق اداری آنگلو ساکسون محصول یک تطور مستمر است که نطفه اصلی آن به اوایل سده هفدهم و نقش‌آفرینی محوری «دادگاه نیمکت پادشاه»<sup>۴</sup> بازمی‌گردد. این نهاد با به‌کارگیری قرارهای عالی، نخستین بذره‌های نظارت قضایی بر کارگزاران را نشانده و مسیری را آغاز کرد که طی سه سده، سه دگرگونی بنیادین را پشت سر گذاشت.

1. Administrative Procedure Act -APA

2. Scholarly Divorce

3. Administrative Procedure Act -APA

4. King's Bench

نخست، یک جابه‌جایی تدریجی در کانون مهار قدرت رخ داد؛ بدین معنا که مرجع اصلی تظلم‌خواهی علیه دولت، از نظارت سیاسی پارلمان به سمت نظارت حقوقی دادگاه‌ها تغییر جهت داد. در پی این جابه‌جایی، رویکردهای سنتی ساختارگرا که صرفاً بر چیدمان قوا متمرکز بودند، جای خود را به «راهکارهای ماهوی و فنی» دادند. در این مرحله، کنترل فرآیندهای اداری بر مباحث مربوط به معماری کلان قدرت پیشی گرفت. درنهایت، این سیر تکاملی منجر به تثبیت حقوق اداری به‌عنوان حوزه‌ای مستقل گردید. این رشته که زمانی بخشی از حقوق اساسی کلان محسوب می‌شد، هویت علمی مجزای خود را بازیافت. بدین‌سان، میراثی که از سده هفدهم در تالارهای نیمکت پادشاه آغاز شده بود، در دوران معاصر به یک نظام تخصصی و مستقل مبدل گشت که آرمان بنیادین آن، مقید کردن کنش‌های بوروکراتیک به موازین حاکمیت قانون است.

## ۲. تبارشناسی دادرسی اداری در سنت فرانسوی

تبارشناسی حقوق اداری در سنت فرانسوی با درک یک ویژگی بنیادین آغاز می‌شود. این نظام برخلاف تطور تدریجی سنت آنگلو-ساکسون، خود را به‌عنوان یک الگوی برتر و مرجع تعریف کرده است که هویت علمی‌اش با ملی‌گرایی حقوقی و استقلال از الگوهای بیگانه گره خورده است. ضرورت درک این ویژگی در آن است که حقوق اداری فرانسه، صرفاً مجموعه‌ای از قواعد و محصولی وارداتی نیست؛ بلکه محصول تقطیر تجربه‌های تاریخی منحصر به فردی است که از نیمه نخست سده نوزدهم به‌عنوان یک نظم حقوقی مستقل تثبیت شد. این هویت، ریشه در این باور دارد که حقوق اداری در فرانسه نه یک بخش فرعی از حقوق عمومی، بلکه یک کالای فکری اصیل است که بر پایه تفوق منافع عمومی بر منافع خصوصی بنا شده و به‌جای اقتباس از دیگران، خود به منبعی برای الهام‌بخشی به سایر نظام‌های حقوقی مبدل گشته است.

ریشه‌های بنیادین این سنت را باید در اعماق ساختارهای «نظام قدیم»، پیش از انقلاب ۱۷۸۹، جست‌وجو کرد. اگرچه اصطلاح «حقوق اداری» به‌طور رسمی محصول تحولات سده نوزدهم (۱۸۰۷) است، اما کالبد اداری فرانسه پیش از آن نیز شاهد انباشت قواعدی بود که برای تمایز از حقوق خصوصی طراحی شده بودند. این قواعد که بر پایه ضرورت تأمین منافع عمومی استوار بودند، مأموریت داشتند تا مجموعه‌ای از امتیازات ویژه را برای پادشاه، استان‌ها و شهرها تعریف کنند؛ امتیازاتی که در یک رابطه دوجانبه، هم‌زمان وظایف و محدودیت‌هایی را نیز بر کارگزاران قدرت تحمیل می‌کرد. واکاوی تبارشناختی این دوران نشان می‌دهد که دعای اداری در نظام قدیم، عرصه جدال مستمر میان قضات صاحب‌منصب، مباشران سلطنتی و اعضای شورای پادشاه بود؛ رقابتی نهادی که بستر لازم را برای تولد یک نظم حقوقی ویژه و مستقل از دادگاه‌های عادی فراهم ساخت (Mestre, 2020:23). نظام فرانسوی پس از انقلاب به موجب قانون ۱۶ و ۲۴ اوت ۱۷۹۰ جدایی مقامات اداری

از مراجع قضایی را وضع کرد. این مهم در قرن بیستم، توسط شورای قانون اساسی نیز مورد تأیید و شناسایی قرار گرفت. نظام مذکور، صلاحیت قضاوت اداره را از محاکم دادگستری سلب نمود؛ چراکه قضاوت کردن اداره، از جنس اداره کردن تلقی شد و لذا به خود اداره واگذار گردید (واعظی، ۱۴۰۳: ۱۱۳). در واقع می‌توان گفت انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه، بیش از آنکه یک جابه‌جایی سیاسی ساده باشد، منشأ یک گسست تبارشناختی در فهم رابطه میان «قضاوت» و «اداره» گردید. برخلاف سنت آنگلو ساکسون، انقلابیون فرانسوی با تجربه‌ای تلخ از کارشکنی‌های محاکم نظام قدیم، نوعی بی‌اعتمادی را نسبت به نهاد قضا در پیش گرفتند. این «هراس انقلابی از قضات» منجر به آن شد که اصل تفکیک قوا نه به معنای توازن قوا، بلکه به نفع استقلال مطلق قوه مجریه تفسیر شود؛ تا جایی که حل دعاوی اداری، نه یک امر قضایی، بلکه بخشی از ماهیت عمل اداری قلمداد گردید. بدین‌سان، دکتترین مشهور «قضاوت کردن، یعنی اداره کردن»<sup>۱</sup> شکل گرفت که بر اساس آن، نظارت بر اداره به جای واگذاری به دادگاه‌های مستقل، بر ذمه خود اداره قرار گرفت. این چرخش نظری، حقوق اداری فرانسه را به سمتی سوق داد که در آن، صیانت از قانون‌مندی نه از طریق نظارت بیرونی، بلکه از مجرای یک ساختار تخصصی پیگیری می‌شد (Mestre, 2020:23).

با روی کار آمدن ناپلئون بناپارت و تصویب قانون اساسی ۱۷۹۹، حقوق اداری فرانسه وارد فاز «نهادسازی تخصصی» گردید. ناپلئون با درک ضرورت تخصص‌گرایی در مدیریت دولت، «شورای دولتی»<sup>۲</sup> را نه به‌عنوان یک مرجع قضایی، بلکه به‌عنوان مشاور ارشد قوه مجریه بنیان نهاد تا خلأ نظارتی ناشی از طرد قضات در دوران انقلاب را پر کند. در این مقطع، تبارشناسی این سنت نشان‌دهنده وضعیتی است که در آن، اگرچه شورا به دعاوی رسیدگی می‌کرد، اما تصمیم‌نهایی اسماً بر عهده رئیس دولت بود، هرچند در عمل، اراده اجرایی همواره از دیدگاه‌های تخصصی شورا تبعیت می‌کرد.

تحلیل این دوران نشان می‌دهد که شورای دولتی در ابتدا «سپر دفاعی اداره» در برابر مداخلات بیرونی بود، اما همین «درون‌ماندگی نظارت» به تدریج زمینه‌ساز شکل‌گیری یک منطق حقوقی ویژه گردید که در سال ۱۸۷۲ به بلوغ رسید. در این سال، با گذار به الگوی «دادرسی تفویضی»<sup>۳</sup>، شورا رسماً حق صدور احکام قضایی الزام‌آور و ابطال اعمال اداری به دلیل «تجاوز از حدود اختیارات» را بازیافت (Mestre, 2020:24). بدین‌سان، نهادی که برای تقویت اقتدار اجرایی ناپلئون ساخته شده بود، به یمن تخصص‌گرایی و استقلال تدریجی، به عالی‌ترین مرجع صیانت از قانون‌مندی در برابر همان قدرت اجرایی مبدل گشت.

1. uger l'administration, c'est encore administrer

2. Conseil d'État

3. Justice Déléguée

در تکمله این واکاوی، باید به تحلیل جان بل<sup>۱</sup> و فرانسوا لیشر<sup>۲</sup> توجه داشت که بر ویژگی منحصر به فرد سنت فرانسوی، یعنی «ماهیت قضایی ساز» حقوق اداری تأکید می‌ورزند. برخلاف تصویر کلاسیک از فرانسه به عنوان مهد حقوق نوشته،<sup>۳</sup> تبار حقوق اداری در این کشور نه در بطن کدهای قانونی، بلکه در رویه قضایی<sup>۴</sup> شورای دولتی ریشه دارد. این استقلال ساختاری که از «قانون ۱۶-۲۴ اوت ۱۷۹۰» و منع صریح مداخله محاکم قضایی در امور اداری سرچشمه می‌گیرد، به شورای دولتی اجازه داد تا در فقدان کدهای قانونی، به مقام «معمار اصول» ارتقا یابد. ثمره این تطور، دستیابی به چنان انعطاف‌پذیری ویژه‌ای بود که به حقوق اداری اجازه داد برخلاف حقوق خصوصی محصور در کدها، پویایی خود را در مواجهه با ضرورت‌های متغیر خدمات عمومی و تحولات نوین بین‌المللی به خوبی حفظ نماید (Bell & Lichère, 2022:55-62).

تطور تبارشناختی سنت فرانسوی در دوران جمهوری سوم (۱۸۷۰-۱۹۴۰) به مرحله‌ای از بلوغ نظری رسید که در آن، حقوق اداری هویت خود را نه در ساختارهای سیاسی، بلکه در «دکترین» بازیافت. در این مقطع، تبار این سنت شاهد یک تنش دیالکتیکی میان دو مکتب بزرگ بود: از یک سو، موریس هوریو<sup>۵</sup> با تمرکز بر مفهوم «قدرت عمومی»،<sup>۶</sup> حقوق اداری را بر پایه امتیازات ویژه و اقتدار حاکمیت استوار می‌ساخت؛ و از سوی دیگر، لئون دگی<sup>۷</sup> با رویکردی ابزارگرایانه، مشروعیت اداره را در گرو «خدمت عمومی»<sup>۸</sup> و مسئولیت دولت در قبال شهروندان می‌دانست. تحلیل این دوران نشان می‌دهد که حقوق اداری فرانسه برخلاف سنت کامن‌لا، از طریق همین جدال نظری به یک «نظام تخصصی مستقل» بدل گشت. این تحول، بیش از آنکه به معنای انفصال از سیاست باشد، بیانگر تبلور یک نظم فنی در بستر ملی‌گرایی بود؛ به گونه‌ای که صیانت از حقوق شهروندی، نه از طریق برابری صورتی با دولت در دادگاه‌های عمومی، بلکه از مجرای معیارهای تخصصی شورای دولتی و با تکیه بر اصالت الگوی فرانسوی محقق می‌گردید (Mestre, 2020:30-33).

سنت فرانسوی در دوران پس از جنگ جهانی دوم، شاهد یک چرخش از انزوای خودخواسته به سمت گشایش و همکاری‌های بین‌المللی بود. در این مقطع، حقوق اداری فرانسه که پیش‌تر به عنوان یک «مدل کامل» نگریده می‌شد، با این واقعیت روبه‌رو گردید که برای حفظ کارآمدی در دنیای مدرن، نیازمند بازنگری در

1. John Bell
2. François Lichère
3. Civil Law
4. Droit prétorien
5. Maurice Hauriou
6. Puissance Publique
7. Léon Duguit
8. Public Service

روش‌شناسی‌های خود است. نقش کلیدی ژان ریورو<sup>۱</sup> در این دوران حائز اهمیت است؛ او با انتقاد از توسعه‌نیافتگی مطالعات تطبیقی در فرانسه، حقوق اداری را از حصار نگاه صرفاً ملی خارج کرد و آن را در پیوندی وثیق با نظام‌های حقوقی بیگانه بازتعریف نمود. تحلیل این مسئله نشان می‌دهد که حقوق اداری فرانسه تحت تأثیر فرآیندهای جهانی‌شدن و اروپایی‌شدن، به نظامی منعطف‌تر تبدیل شده است؛ به گونه‌ای که امروزه شورای دولتی و قانون‌گذار فرانسوی، نه تنها برای دفاع از مدل خود، بلکه برای اصلاح و ارتقای استانداردهای ملی، به‌طور فزاینده‌ای از دستاوردهای حقوق خارجی الهام می‌گیرند (Mestre, 2020:36-39).

در نهایت، حقوق اداری فرانسه در دوران معاصر (پس از ۱۹۵۸) با پدیده «اساسی‌سازی» به کمال می‌رسد. در این مقطع و تحت تأثیر نظریات ژرژ ودل<sup>۲</sup>، حقوق اداری که پیش‌تر مایل بود فاصله خود را با قانون اساسی حفظ کند، به مرجع اصلی خود در متن قانون اساسی ۱۹۵۸ بازگشت. این تحول نه یک‌سویه، بلکه دوجانبه بود؛ به گونه‌ای که در کنار اساسی‌سازی حقوق اداری، فرآیند «اداری‌سازی حقوق اساسی» نیز شکل گرفت. بدین معنا که شورای قانون اساسی فرانسه در بسیاری از معیارهای نظارتی خود، وامدار دادرسی اداری و تکنیک‌های شورای دولتی گردید. این پیوند ارگانیک که با بازنگری قانون اساسی در سال ۲۰۰۸ به اوج رسید، منجر به آن شد که حقوق اداری از یک نظام صرفاً فنی، به ابزاری برای تضمین «حقوق بنیادین شهروندی» در تراز قانون اساسی مبدل گردد (میراحمدی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۳۰-۲۳۱).

### ۳. تبارشناسی دادرسی اداری در سنت اسلامی

حقوق اداری به‌عنوان یکی از شاخه‌های حقوق عمومی، دانشی نوآیین و محصول گریزناپذیر «دولت مدرن» است؛ چراکه تکوین این دانش، مستلزم شکل‌گیری مفهوم انتزاعی دولت و تفکیک حوزه عمومی از خصوصی است که همگی از دستاوردهای دوران مدرن محسوب می‌شوند. در واقع، در فقدان دولت مدرن و مؤلفه‌های آن نظیر تفکیک قوا و بوروکراسی، سخن گفتن از حقوق اداری امکان‌پذیر نیست. آنچه در ادوار پیشین وجود داشته، نه دولت به معنای نهادی با کارکردهای ویژه، بلکه آشکالی از اعمال قدرت و سازوکارهایی برای اجرای خدمات بوده است که تنها با تسامح می‌توان آن را حقوق عمومی ماقبل مدرن نامید (مرادخانی، ۱۳۹۵: ۳۶، ۴۰-۴۶). با وجود آنکه حقوق اداری در کالبد مدرن خود محصول دولت مدرن محسوب می‌شود، اما این ماهیت نو به معنای انقطاع کامل از لایه‌های عمیق سنت‌های حقوقی نیست. همان‌گونه که در سنت آنگلو‌ساکسون، نظام‌های مدرن مهار قدرت ریشه در نهادهای تاریخی نظیر دادگاه «نیمکت پادشاه»<sup>۳</sup> دارند، در سایر نظام‌های حقوقی نیز تبار این

1. Jean Rivero  
2. Georges Vedel  
3. King's Bench

رشته را باید در اعماق تجربه‌های تاریخی بومی جست‌وجو کرد. بر این اساس حقوق اداری نه صرفاً مجموعه‌ای از قواعد فنی، بلکه تجلی نوعی سنت و روایتی پویاست که از طریق انتقال درس‌های گذشته به زمان حال، به کنش‌های حقوقی معاصر معنا می‌بخشد. از این منظر، تبارشناسی این دانش فراتر از بازخوانی متون موضوعه، واکاوی چگونگی تکوین و تطور رابطه میان «قدرت عمومی» و «حقوق فردی» در بستر زمان است.

برای عبور از ساحت انتزاعی دولت مدرن و ورود به بررسی ریشه‌های تاریخی حقوق اداری در سنت اسلامی، واکاوی نهادی منحصر به فرد ضرورت می‌یابد که «ایده عدالت» را به «ساختار قدرت» پیوند زده است. این نهاد که با عنوان دیوان مظالم شناخته می‌شود، بیش از آنکه یک دادگاه تخصصی ساده باشد، تجلی کالبدی تلاش مستمر سنت اسلامی برای حل پارادوکس میان اقتدار حاکم و حقوق مردم است. این نهاد در حقیقت، پاسخی نهادی به ضرورتی بود که بعدها در حقوق اداری مدرن تحت عنوان نظارت بر اعمال دولت شناخته شد.

دیوان مظالم در سنت حقوقی اسلام به عنوان نهادی منحصر به فرد پدید آمد که ماهیت آن فراتر از الگوهای رایج دادرسی در محاکم عمومی تعریف می‌گردید. ضرورت وجودی این نهاد، ریشه در واقعیت پدیده‌ای دارد که می‌توان آن را «روابط نابرابر حقوقی» نامید؛ وضعیتی که در آن یک طرف رابطه به دلیل برخورداری از اقتدار سیاسی، نفوذ اقتصادی یا قدرت قاهره، قادر است خواسته خود را بر طرف دیگر تحمیل کرده و حقوق او را تضییع نماید. در چنین بستری، محاکم عادی با توجه به موقعیت و نفوذ صاحبان قدرت، لزوماً تضمینی برای احقاق حق به شمار نمی‌آمدند؛ لذا تعبیه کالبدی مقتدرتر که بتواند با قاطعیت و بدون تأثیرپذیری از جایگاه افراد به رفع ظلم بپردازد، به یک الزام ساختاری مبدل شد. بر همین مبنا، دادرسی مظالم دادرسی ویژه‌ای بوده است که به منظور دادخواهی ستمدیدگان از زورمندان و کارگزاران حکومتی و همچنین کنترل و نظارت بر برخی امور عمومی قرار داده شده بود.

در تبیین ماهیت کارکردی این نهاد، دادرسی دیوان مظالم گونه‌ای از دادرسی ویژه قلمداد می‌گردد که به طور اختصاصی به دعاوی مرتبط با صاحبان قدرت و نفوذ می‌پردازد. تمایز جوهری میان تظلم خواهی از کارگزاران با دعاوی عادی، در لزوم برخورداری مرجع رسیدگی از «اقتدار و هیبت» مضاعف نهفته بود؛ از این رو، حاکمان غالباً خود یا شخصیت‌های ذی نفوذی را به عنوان «ناظر مظالم» مأمور این امر می‌کردند. نکته کلیدی در تبارشناسی این ساختار آن است که مظالم، یک نهاد قضایی صرف به شمار نمی‌رفت، بلکه با برخورداری از ماهیتی ترکیبی (قضایی اجرایی)، اولویت خود را بر «احقاق حق» و رفع ظلم به هر طریق ممکن استوار کرده بود (کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۴: ۹۶-۹۹).

تبارشناسی این نهاد در صدر اسلام با اقدامات امام علی (ع) و تأسیس «بیت‌المظالم» در مدینه پیوند یافته است که با هدف رسیدگی به تظلمات مردم از اعمال مأموران دولتی ایجاد گردید. تجلی عملی این رویکرد در

نامه ۶۰ نهج البلاغه مشهود است؛ جایی که امام علی (ع) ضمن تأکید بر ضرورت عدم تعدی سپاهیان به مردم، خود را مرجع مستقیم رسیدگی به شکایاتی معرفی می‌کند که توده مردم قدرت دفع آن را ندارند. از منظر ساختاری، اهداف بنیادین مظالم بر تأمین امنیت، جلب رضایت عمومی و صیانت از حقوق اتباع در «روابط نابرابر» متمرکز بود. بر همین اساس، صلاحیت‌های این دیوان طیف گسترده‌ای شامل رسیدگی به جرائم اداری سیاسی کارگزاران، حل اختلافات مقامات دیوانی و حتی رسیدگی به مطالبات معیشتی و ارزاق گروه‌های خاص را در بر می‌گرفت. بدین سان، دیوان مظالم کانون اصلی بازخواست از صاحبان قدرت و عالی‌ترین مرجع نظارتی بر عملکرد دولت به شمار می‌رفت (آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۱: ۱۳۲).

درک سازوکار عملیاتی دیوان مظالم با یک چالش روش‌شناختی همراه است؛ چراکه این نهاد پدیده‌ای «باستان‌شناختی» محسوب می‌شود که برخلاف محاکم مدرن، مجموعه‌ای مکتوب از آرای قضایی از دوران کلاسیک آن در دست نیست و میراث آن را باید از خلال متون نظری و دکترین بازسازی کرد. یکی از وجوه تمایز بنیادین این آیین، «دسترسی‌پذیری مستقیم» بود؛ به گونه‌ای که حتی اقشار ضعیف جامعه که قدرت مقابله با بوروکراسی و نفوذ کارگزاران را نداشتند، می‌توانستند تظلمات خود را مستقیماً به پیشگاه عالی‌ترین مقام نظارتی برسانند. علاوه بر این، ساختار رسیدگی در دیوان مظالم تنها به شخص حاکم محدود نمی‌شد، بلکه جلسات دیوان مظالم با حضور ترکیبی از مستشاران، قضات، فقها و کاتبان تشکیل می‌گردید تا ابعاد مختلف شرعی و فنی موضوع واکاوی شود. نکته حائز اهمیت در تبارشناسی دادرسی اداری آن است که اختیارات «ناظر مظالم» صرفاً به صدور حکم قضایی محدود نبود؛ وی این اختیار را داشت که با یک «دستور اجرایی و اداری فوری» جلوی ظلم را گرفته یا حقی را بازستاند و تنها در صورت نیاز، به صدور حکم قضایی در مراتب بعدی مبادرت ورزد. این انعطاف‌پذیری اجرایی، دیوان مظالم را به ابزاری کارآمد برای «اعمال حاکمیت عدالت‌محور» مبدل ساخته بود که هدف نهایی آن، تفوق حق بر اقتدار سیاسی کارگزاران بود.

در تدوین تاریخ دادرسی اداری در اسلام، تمایز میان «خاستگاه‌های عملی» و «تثبیت نهادی» حائز اهمیت است؛ به گونه‌ای که بذر اولیه و سنت رسیدگی به تظلمات را می‌توان در دوران صدر اسلام جستجو کرد، اما تبدیل این سنت به یک بوروکراسی اداری مدون و دستگاهی تحت عنوان «دیوان»، محصول تطورات ساختاری در قرن نهم و دهم میلادی و در دوران عباسیان است. این پیوستگی تاریخی نشان می‌دهد که چگونه یک رویه مذهبی سیاسی در گذر زمان به یک نهاد رسمی حکومتی بدل گشته است. تجلی این سنت را می‌توان در نمادشناسی عدالت مظالم، به‌ویژه در حکایت مشهور مأمون و زن معترض مشاهده کرد؛ داستانی که در آن خلیفه،

فرزند خود را در جایگاه متهم و هم‌تراز با شاکی می‌نشانند. با این حال، شییلی مَلاط<sup>۱</sup> با نگاهی نقادانه، این حکایت را «احتمالاً ساختگی» می‌داند. از منظر او، اگرچه اصالت تاریخی چنین گزارش‌هایی محل تردید است، اما اهمیت آن‌ها نه در واقع‌نمایی تاریخی، بلکه در بازنمایی «روح سنت» مظالم است؛ سنتی که بر برابری مطلق در پیشگاه عدالت و تفوق حق بر مقام سیاسی تأکید می‌ورزد و بدین‌گونه، آرمان‌های دادرسی اداری را در حافظه جمعی مسلمانان تثبیت می‌کند (Mallat, 2020: 103-105).

در جمع‌بندی تبارشناختی این سنت، باید میان دو ساحت متمایز تفکیک قائل شد. «غناهی بی‌بدیل مبانی نظری» و «میزان تحقق عینی نهادی». سنت اسلامی از حیث زیرساخت‌های معرفتی در نفی ظلم، ضرورت کنترل کارگزاران حکومتی و صیانت از حقوق مردم، واجد میراثی سترگ است؛ به‌گونه‌ای که آیات و روایات متعددی دال بر این مفاهیم عالی‌ه صادر شده و شالوده‌ای مستحکم از بعد نظری فراهم آورده‌اند. با این حال، باید اذعان داشت که این منظومه غنی فکری، جز در موارد معدودی همچون «دیوان مظالم»، آن‌گونه که شایسته بود به منصفه ظهور و ساختارهای اجرایی پایدار نرسید. در واقع، آنچه امروزه به‌عنوان ریشه تاریخی دادرسی اداری در این سنت شناخته می‌شود، نه صرفاً آن نصوص متعالی، بلکه تحقق عملی آن‌ها در کالبد دیوان مظالم است.

این پیوند میان نظر و عمل، همان نقطه‌ای است که تبارشناسی حقوق اداری در سنت اسلامی را به سنت‌های غربی پیوند می‌زند. همان‌گونه که در سنت «آنگلوساکسون»، ریشه تاریخی حقوق اداری و نظارت بر اداره را به نهادهای تاریخی نظیر دادگاه «نیمکت پادشاه<sup>۲</sup>» برمی‌گرداند (Cane, 2020: 5). در سنت اسلامی نیز «دیوان مظالم» به‌عنوان همان هسته نهادی عمل می‌کند که منطق مهار قدرت را به صحنه عمل آورده است. در تبیین ریشه‌های حقوق اداری در سنت اسلامی باید اذعان داشت این اندیشه از منظر مبانی کلامی و اخلاقی، سرشار از قواعدی در نفی ظلم و ضرورت دادرسی عادلانه است که بررسی جامع این قلمرو وسیع نظری، خود پژوهشی مستقل و عمیق را می‌طلبد و از اهداف این نوشتار خارج است. دلیل تمرکز این مقاله بر دیوان مظالم، واکاوی تجربه‌ای است که در آن، بخشی از آن آرمان‌های نظری فرصت بروز در قالب یک کالبد نهادی را یافتند. بنابراین، ریشه‌شناسی حقوق اداری در سنت اسلامی، فراتر از یک بازخوانی الهیاتی، در حقیقت ریشه‌یابی تجربه‌ای نهادی است که سعی داشت میان غناهی نظری اسلام و واقعیت‌های قدرت، پیوندی ساختاری برقرار سازد.

با استقرار الگوهای نوین حکمرانی و شکل‌گیری دولت‌های مدرن در جوامع اسلامی، ساختار نظارت بر اداره، با یک «دوگانه راهبردی» روبرو شد. این مقطع تاریخی، فصل نوینی در گذار از رویه‌های سنتی به ساختارهای مدرن بوروکراتیک بود که طی آن، نظام‌های حقوقی ناگزیر به انتخاب میان دو پارادایم کلان «یگانگی

1. Chibli Mallat

2. King's Bench

مرجع قضاوت» بر مبنای سنت کامن‌لا و «دوگانگی ساختاری» مأخوذ از مدل شورای دولتی فرانسه گردیدند. نتیجه آنکه نظام‌های حقوقی در مواجهه با این انتخاب ساختاری، به دو طیف متمایز تقسیم شدند. گروه نخست، نظیر کشورهای سودان، کویت، پاکستان و یمن به الگوی یگانگی مرجع قضاوت متمایل شده و دادرسی اداری را در صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی قرار دادند. در مقابل، نظام‌های حقوقی دیگر همچون مصر، سوریه، لبنان و در دهه‌های بعد، ایران و عربستان سعودی، با انتخاب مدل دوگانگی قضایی، مراجعی اختصاصی را برای دادرسی اداری پیش‌بینی کردند تا بدین‌سان، استقلال قضاوت اداری را در ساختار قضایی ملی خود تثبیت نمایند.

در راستای واکاوی دقیق‌تر این تحول ساختاری، انتخاب کشورهای مصر و عربستان سعودی و ایران برای بررسی موردی، مبتنی بر ضرورت‌های علمی و جایگاه راهبردی این نظام‌های در حقوق اداری تطبیقی است. انتخاب این سه الگو، امکان مطالعه طیف متنوعی از «به‌روزرسانی سنت» را فراهم می‌آورد؛ چراکه مصر به‌عنوان نخستین پیشگام و مرجع الهام‌بخش در بومی‌سازی الگوی شورای دولتی، جایگاهی بنیادین در ترسیم نقشه راه حقوق اداری مدرن در جهان اسلام دارد. از سوی دیگر، عربستان سعودی نمونه‌ای منحصر به فرد از تداوم تاریخی را ارائه می‌دهد که در آن، نام اصیل «دیوان مظالم» حفظ شده اما ساختار و کارکرد آن کاملاً با موازین یک دادرسی اداری نوین تطبیق یافته است. در نهایت، بررسی نظام حقوقی ایران به سبب جایگاه ویژه و قانون اساسی «دیوان عدالت اداری» و تلاش برای پیوند زدن میراث مظالم با الگوهای نوین نظارت قضایی، ابعاد متفاوتی از این گذار نهادی را آشکار می‌سازد. مطالعه تطبیقی این سه کشور نشان می‌دهد که چگونه یک آرمان واحد یعنی «صیانت از حقوق مردم در برابر تعدیات قدرت»، در بسترهای سیاسی و حقوقی متفاوت، به کالبد‌های ساختاری گوناگونی درآمده است.

### ۳-۱. تجلی سنت در نظام‌های حقوقی معاصر اسلامی

استقرار نظام‌های دادرسی اداری در جوامع اسلامی، فراتر از یک اقتباس ساختاری از مدل‌های غربی، تلاشی آگاهانه برای بازتعریف آرمان «نفی ظلم» در کالبد دولت‌های مدرن بوده است. در این بخش، چگونگی تکوین این ساختارها در سه الگوی راهبردی مصر، عربستان سعودی و ایران واکاوی می‌شود تا تبیین گردد که چگونه هر یک از این نظام‌ها، با وجود تأثیرپذیری از سنت‌های غربی، تلاش کرده‌اند تا پیوندی ارگانیک میان ضرورت‌های بوروکراتیک مدرن و میراث تاریخی خود برقرار سازند.

در الگوی مصر، تکوین نظام حقوق اداری معاصر با فرآیند گذار از نظام حقوقی دوران استعمار و برجیده شدن «محاکم مختلط» پیوند خورده است. این گذار در نیمه نخست قرن بیستم، با هدف تأسیس یک نهاد نظارتی مقتدر برای پر کردن خلأ نظام‌های قضایی بیگانه و مهار بوروکراسی فزاینده دولت ملی صورت گرفت که منجر به

تأسیس «مجلس الدوله» در سال ۱۹۴۶ گردید. این نهاد که با الهام از شورای دولتی فرانسه اما با رویکردی بومی‌سازی شده طراحی شد، تحت راهبری عبدالرزاق سنهوری<sup>۱</sup> نه در مقام یک مروج صرف دکترین‌های غربی، بلکه به‌عنوان اندیشمندی عمل کرد که سودای پیوند زدن «دولت قانون‌مدار» با جوهره «عدالت‌محوری» اسلامی را در سر داشت. سنهوری توانست میان سازوکارهای فنی حقوق عمومی فرانسه و آرمان‌های دیرینه عدالت‌خواهی در نهاد مظالم، پیوندی ارگانیک ایجاد کرده و مشروعیت «مجلس الدوله» را در عمق جامعه حقوقی مصر تثبیت نماید.

به موجب ماده ۱ قانون المجلس الدوله شورای یاد شده از سه بخش از جمله بخش قضایی و پاسخگویی به استعلامات اداری تشکیل شده است. بخش قضایی شورا از پنج محکمه کمیسیون بدوی و تجدیدنظر تشکیل شده و در رأس آن‌ها دادگاه عالی اداری قرار دارد (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۹-۲۷۸). در مراتب بعدی، «دادگاه قضاوت اداری» به‌عنوان ستون فقرات نظارت قضایی، «دادگاه‌های اداری» برای رسیدگی تخصصی به منازعات استخدامی و «دادگاه‌های انتظامی» برای صیانت از انضباط کارگزاران عمل می‌کنند. رکن پنجم، «سازمان کمیسرهای ایالتی» است که با آماده‌سازی پرونده‌ها و تدوین گزارش‌های مستدل حقوقی، نقش بی‌بدیلی در تضمین غنای علمی احکام ایفا می‌کند. در موازات قضاوت، «بخش فتوا» وظیفه نظارت پیشینی و ارائه مشورت‌های حقوقی را بر عهده دارد، در حالی که «بخش قانون‌گذاری» به‌عنوان فیلتر حقوقی دولت، از تعارض مصوبات با اسناد بالادستی و قانون اساسی صیانت می‌نماید.

در تحولات معاصر حقوق اداری مصر، نظریه «اعمال حاکمیت»<sup>۲</sup> همچنان به‌عنوان مرزی چالش‌برانگیز میان مصلحت سیاسی و نظارت قضایی عمل می‌کند. واکاوی رویه قضایی مجلس الدوله در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که این نهاد علی‌رغم تلاطم‌های سیاسی پسانقلابی و تغییرات قانونی سال ۲۰۱۷ در نحوه انتصاب رؤسای مراجع قضایی که با هدف افزایش نفوذ قوه مجریه صورت گرفت، همچنان در پی صیانت از استقلال خود بوده است. اعتبار بین‌المللی دکترین حقوقی مصر به گونه‌ای است که مراجع داوری بین‌المللی نظیر «ابکسید»<sup>۳</sup> در آرای خود به‌طور گسترده به رویه قضایی دیوان عالی اداری مصر استناد کرده و عدم تمکین دولت به تصمیمات این دیوان را مصداق «انکار عدالت» تلقی می‌کنند. این تداوم اقتدار علمی، مؤید آن است که دادرسی اداری در مصر همچنان به‌عنوان الگوی مرجع برای نوسازی حقوقی در سایر کشورهای منطقه عمل می‌کند (Oraby, 2025: 250). تحلیل نهایی نشان می‌دهد که موفقیت مصر در این عرصه مدیون فرآیند «به‌روزرسانی سنت»<sup>۴</sup>

1. Sanhuri

2. Actes de Gouvernement

3. ICSID

4. Aggiornamento

است که طی آن روح نظارت مظالم در کالبد نهادی مدرن دمیده شد. اگرچه حضور قدرتمند دیوان عالی اداری و نقش تخصصی کمیسرها، این نظام را به دیدبان حاکمیت قانون مبدل ساخته است، اما واکاوی واقع‌گرایانه گویای آن است که حریم استقلال این نهاد در مقام عمل همواره با تنش‌های سیاسی و نفوذ دولت مواجه بوده است. با این حال، غنای دکتترین حقوقی و سنت ایستادگی قضایی سبب شده تا «مجلس الدوله» کماکان اعتبار خود را به‌عنوان مرجع نهایی تظلم‌خواهی در توازن ظریف میان اقتدار قضایی و ضرورت‌های سیاسی حفظ کند.

در تداوم این مسیر، تطور نظام حقوق اداری در پادشاهی عربستان سعودی تجربه‌ای متفاوت از به‌روزرسانی سنت‌های کلاسیک در کالبد نهادهای مدرن را به نمایش می‌گذارد. این نظام بیش از آنکه اقتباسی صرف از الگوهای غربی باشد، ریشه در احیای مفهوم اصیل «مظالم» دارد؛ مفهومی که با صدور اعلامیه سال ۱۹۲۶ ملک عبدالعزیز مبنی بر حق دادخواهی در برابر هرگونه ظلم، پیوندی بنیادین میان مشروعیت سیاسی و ضرورت پاسخگویی قدرت ایجاد کرد. این رویکرد تکلیف‌گرا، بستر را برای تأسیس رسمی «دیوان مظالم» در سال ۱۹۵۵ فراهم آورد تا وظیفه تظلم‌خواهی از شخص پادشاه به یک ساختار قضایی قاعده‌مند منتقل شود. تطور ساختاری این دیوان، طی یک فرآیند پنج‌گانه از یک واحد اداری به نظام قضایی تخصصی متحول گردید که نقاط عطف آن شامل استقلال دیوان در سال ۱۹۸۲، هماهنگی با الگوهای مدرن در سال ۲۰۰۷ و درنهایت، تمرکز انحصاری بر دادرسی اداری در سال ۲۰۱۷ با انتزاع صلاحیت‌های تجاری و کیفری است.

در نتیجه می‌توان گفت دادرسی اداری در پادشاهی عربستان سعودی بر عهده دیوان مظالم است که زیر نظر پادشاه تشکیل می‌شود و شامل مجلس قضای اداری دادگاه‌های اداری تجدیدنظر اداری و دادگاه عالی اداری است (تنگستانی، ۱۴۰۳: ۳۲۱). امروزه این دیوان با برخورداری از ۱۶ دادگاه اداری و ۵ دادگاه تجدیدنظر، مأموریت خود را بر نظارت قضایی فعال بر اعمال اداره متمرکز کرده است. در تبیین مکانیسم‌های نظارتی، دیوان مظالم سعودی ضمن بهره‌گیری از دکتترین فرانسوی «ابطال به دلیل تجاوز از حدود اختیارات»<sup>۱</sup>، نوآوری‌هایی نظیر پیگرد «تصمیمات منفی اداره»<sup>۲</sup> را برای صیانت از حقوق عامه به کار می‌گیرد (Mallat, 2020:113). همچنین وجود «هیئت تأیید»<sup>۳</sup> به‌عنوان سوپاپ اطمینان، ثبات حقوقی و انسجام رویه‌های قضایی را تضمین می‌کند. تحلیل نظریه‌پایه پیوند در دیوان مظالم سعودی، تبیین‌کننده فرآیندی است که طی آن، مفاهیم حقوق عمومی مدرن با مبانی فقهی ادغام شده‌اند. یکی از شاخصه‌های این نظام، تدوین «نظریه واحد مسئولیت» بر پایه فرمول سه‌گانه

1. Recours pour excès de pouvoir

۲. القرار السلیبی

3. Verification Chamber

متأثر از حقوق مدنی فرانسه (شامل خطا<sup>۱</sup> و ضرر<sup>۲</sup> و رابطه علیت<sup>۳</sup>) است. دیوان با بهره‌گیری از این ساختار، به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، هویت و پیشینه‌ای شرعی بخشیده است تا انطباق میان دکترین‌های غربی و سنت حقوقی بومی را تضمین نماید. این رویکرد تلفیقی در پرونده تملک اراضی دمّام<sup>۴</sup> مشاهده می‌شود. در این حکم، دیوان برای احراز حق دریافت غرامت، به قواعد فقهی نظیر «الحاجة لا تنقض حق غیر» و «لا ضرر و لا ضرار» استناد کرده است. بر اساس این استدلال، حتی اگر تملک اراضی بر مبنای ضرورت و منفعت عمومی (مشروعیت) صورت گرفته باشد، تعهد دولت به جبران خسارت عادلانه به قوت خود باقی است. این مبانی فقهی در آراء دیوان با نصوص دینی نظیر آیه ۱۸۸ سوره بقره و احادیث نبوی (به روایت ابن حنبل و ابن ماجه) در خصوص صیانت از اموال مردم پیوند خورده و در نهایت با ماده ۱۸ نظام اساسی حکومت (مصوب ۱۹۹۲) که تقدس مالکیت خصوصی و ضرورت پرداخت غرامت را مقرر کرده، تطبیق داده شده است.

در تحولات اخیر دادرسی اداری در عربستان سعودی، اصلاحات حقوقی با هدف مدرن‌سازی رویه‌های قضایی و اداری در عین حفظ هویت اسلامی دنبال شده است. در چارچوب «چشم‌انداز ۲۰۳۰»، نوسازی بوروکراتیک و ارتقای کارآمدی خدمات عمومی در یک روایت اسلامی از اصلاحات صورت‌بندی شده است؛ به‌گونه‌ای که مقامات رسمی غالباً به اصول اسلامی نظیر «امانت» و «حسبه» (به‌عنوان مکانیسم پاسخگویی ریشه‌دار در سنت اسلامی) به‌عنوان ارزش‌های راهنما استناد می‌کنند. این روند مؤید شکل‌گیری مدل‌های حقوقی ترکیبی است که در آن هنجارهای اخلاقی اسلام با چارچوب‌های نهادی مدرن هماهنگ شده است (Mohammad Zakki, Sutrisno, 2025: 67). در تبارشناسی تحول قضایی عربستان سعودی، گذار دیوان مظالم از یک نهاد مشورتی در سال ۱۹۵۴ به یک مرجع قضایی مستقل با احکام الزام‌آور، با تقویت ابزارهای نظارتی همچون «توقف اجرای احکام اداری»<sup>۵</sup> به کمال رسیده است. بر اساس مطالعات نوین، این نهاد امروزه فراتر از ابطال صرف، دارای این قدرت قضایی است که در صورت احتمال وقوع خسارات جبران‌ناپذیر، اجرای تصمیمات اداری را متوقف کند؛ امری که فرض کلاسیک «صحت اعمال دولت» را به نفع صیانت از حقوق بنیادین افراد به چالش می‌کشد (Abouyounes, 2025: 7). بدین‌سان، دیوان مظالم با استفاده از متون کلاسیک، چهارچوبی برای مسئولیت دولت ترسیم کرده است که در آن، تکنیک‌های مدرن جبران خسارت با الزامات شرعی هم‌سو گردیده‌اند. در ارزیابی انتقادی و جمع‌بندی تطبیقی پرونده عربستان سعودی، دیوان مظالم

1. Fault
2. Harm
3. Causal relationship

۴. پرونده شماره ۲۶۳۳/۳/ق سال ۱۴۲۷ هـ. ق

5. Stay of Enforcement

به‌عنوان نمونهٔ اعلا‌ی الگوی «به‌روزرسانی سنت»<sup>۱</sup> شناخته می‌شود. درحالی‌که مصر با بازتولید نهاد فرانسوی «شورای دولتی»<sup>۲</sup> مسیر نوسازی را پیمود، عربستان با احیای نام و مفاهیم سنتی مظالم، لایه‌های مدرن دادرسی اداری را بر بستری بومی مستقر کرد. با این حال، کارآمدی این نظام نظارتی با چالش‌های ساختاری جدی مواجه است؛ از جمله استثنای صریح «اعمال حاکمیت» از قلمرو صلاحیت دیوان که مرزی نفوذناپذیر میان حقوق مردم و تمنیات قدرت سیاسی ترسیم می‌کند. به نظر می‌رسد علی‌رغم استقلال صوری در متون قانونی، نظام‌های دادرسی اداری در جوامع اقتدارگرا همچنان تحت فشار غیرمستقیم قوهٔ مجریه قرار دارند که از طریق سازوکارهایی نظیر مداخله در گزینش قضات عالی‌رتبه یا اعمال نفوذ در پرونده‌های حساس تجلی می‌یابد. با این وجود، تجربهٔ عربستان سعودی نشان می‌دهد که حقوق اداری در این منطقه، نه یک پدیدهٔ صرفاً مذهبی و نه یک تقلید صرف از مدرنیته، بلکه فرآیندی پویا از بازخوانی دائم سنت برای پاسخگویی به چالش‌های دولت مدرن است.

تحلیل پیشینهٔ دادرسی اداری در ایران نشان می‌دهد که این نظام ریشه در سنت‌های حکمرانی پیش از اسلام، به‌ویژه دوره ساسانیان دارد. نظام قضایی ساسانیان بر پایهٔ تفکیکی بنیادین میان «شرعیات» و «عرفیات» استوار بود؛ به‌گونه‌ای که دعاوی حقوق خصوصی و جزا در صلاحیت انحصاری مؤبدان قرار داشت، اما امور مرتبط با حقوق عمومی و اداری در حوزهٔ عرفیات و تحت نظر مرجعی عالی به نام «بارگاه داد» رسیدگی می‌شد این نهاد مسئولیت رسیدگی به تظلمات عامه و تعدیات کارگزاران را بر عهده داشت. ویژگی دیگر این مرجع، شمول صلاحیت آن نسبت به شخص پادشاه بود؛ چنان‌که در روزهای نوروز و مهرگان، شاه از تخت فرود آمده و در برابر «مؤبدان موبد» (قاضی القضاة) به دو زانو می‌نشست تا نخست به شکایات حضوری مردم از عملکرد خود او رسیدگی شود و سپس به دعاوی دیگر شاکیان پرداخته گردد (امین، ۱۳۸۶: ۱۲۳-۱۲۰). البته لازم به ذکر است کارآمدی این نهاد تا حد زیادی به روحیهٔ عدالت‌طلبی شخص پادشاه بستگی داشت؛ چنان‌که خسرو انوشیروان با تکیه بر صفت «دادگری» که در کتب تاریخی مختلف مایهٔ تمایز اوست، به این نهاد و استقرار قضا در برابر قدرت مأموران، بهای ویژه‌ای بخشید.

با ورود اسلام و دگرذیسی ساختارهای سیاسی، میراث دادگری ایرانی نه در تقابل، بلکه در تلاقی با مفاهیم قرآنی «قسط» و «نمی‌ظلم»، در کالبد نهاد «دیوان مظالم» استمرار یافت. در این مقطع، ایرانیان با انتقال تجربهٔ دیوان‌سالاری کهن خود به قلب خلافت، نقشی بنیادین در نهادینه‌سازی نظارت بر کارگزاران ایفا کردند؛ به‌گونه‌ای که در دوران حکومت‌های محلی همچون سامانیان و به‌ویژه در عصر سلجوقی، آرمان «پادشاه عادل» در قالب وظیفهٔ مستقیم سلطان یا وزیر برای رسیدگی به شکایات عامه بازتعریف شد. تدوین آثاری چون سیاست‌نامه توسط

1. Aggiornamento

2. Conseil d'Etat

خواجه نظام‌الملک طوسی، تبلور این اندیشه تبارشناختی است که استقرار نظم و ثبات ملک را در گرو مهار خودسری مأموران و ایجاد دسترسی مستقیم ستمدیدگان به رأس هرم قدرت می‌دانست. بدین‌سان، دادرسی اداری در ایران پسااسلامی، پیوندی ناگسستنی میان «شرع»، «عرف حکمرانی» و «عدالت‌خواهی سنتی» برقرار کرد که شالوده متمایزی را برای نظارت بر قدرت، پیش از ورود به عصر مدرن، فراهم آورد.

در دوران پیش از مشروطه، به‌ویژه در عصر ناصری، نظام اداری ایران شاهد نخستین چالش‌های جدی میان سنت «اراده مطلق شاه» و ضرورت «دولت قانون‌مدار» بود. این گذار با صدارت امیرکبیر و تلاش او برای استقرار نظم، انضباط مالی و تقویت اقتدار دولت مرکزی آغاز گشت؛ آرزوی او برای دستیابی به «کنسلیطیوسیون» (قانون اساسی)، تبلور جامع اندیشه‌های او برای مقید کردن قدرت به موازین قانونی و توزیع آن در دستگاه صدارت بود (آدمیت، ۱۳۷۸: ۲۲۳). پس از او، ناصرالدین‌شاه تحت تأثیر سفرهای اروپایی و با درک این حقیقت که ترقی دول در گرو نظم ناشی از قانون است، به اصلاحات ساختاری متمایل گشت. تأسیس «شورای دولتی» در سال ۱۲۳۷ هجری شمسی با هدف حذف مقام صدارت‌عظمی و توزیع قدرت میان وزارتخانه‌های تخصصی (که در نهایت به ۱۵ وزارتخانه افزایش یافت) و ایجاد «مجلس مصلحت‌خانه» به‌عنوان نخستین گام رسمی برای شکل‌گیری یک ساختار مشورتی، تلاشی در جهت تفکیک کارکردی و مهار بوروکراسی متمرکز به شمار می‌رفت.

در این دوره، نگارش سه پیش‌نویس قانون اساسی که بر تساوی حقوق آحاد مردم، صیانت از جان و مال در برابر تعديات و برقراری حکم مساوات میان پست‌ترین مدعی و صاحب رتبه صدارت تأکید داشت، نشان‌دهنده شکل‌گیری نطفه‌های حاکمیت قانون در ایران بود (زرگری نژاد، ۱۳۸۲: ۱۱۱-۱۱۶). با این حال، به دلیل مقاومت ساختارهای استبدادی، تضاد منافع درباریان و نفوذ سنت «خویش‌پرستی»، این قوانین عمدتاً در سطح نمادین و تشریفاتی باقی ماندند و حاکمیت قانون به معنای واقعی آن در این مقطع محقق نگردید.

انقلاب مشروطه (۱۲۸۵ هجری شمسی) نقطه عطفی بنیادین در تاریخ دادرسی ایران محسوب می‌شود؛ چراکه در این مقطع، مطالبه عمومی برای تأسیس «عدالت‌خانه»، آرمان دیرینه «مظالم» را از یک خواسته سنتی به یک ضرورت قانونی و ساختارمند تبدیل کرد. شعار عدالت‌خواهی در مشروطیت، در حقیقت تلاشی برای پایان دادن به صلاح‌دیدهای شخصی و جایگزینی آن با رویه‌هایی بود که در آن، کنش‌های کارگزاران قدرت در برابر قانون و نهادهای نظارتی نظیر مجلس پاسخگو باشد. با تصویب متمم قانون اساسی، برای نخستین بار شالوده‌های حقوق اداری مدرن بر پایه تفکیک قوا و مسئولیت قانونی دستگاه اجرایی بنا نهاد شد تا اداره جامعه نه بر مدار میل حاکمان، بلکه بر محور ضوابط موضوعه حرکت کند. اگرچه تلاطم‌های سیاسی آن دوران مانع از تبلور کامل این نهادها در مقام اجرا گردید، اما مشروطیت با تبدیل عدالت‌خواهی به یک میثاق ملی، زمینه‌ساز گذار از دادرسی

شخصی به دادرسی قانونی شد و هویت نوین حقوق اداری ایران را در پیوندی ارگانیک با آرمان‌های بومی و تکنیک‌های مدرن تعریف کرد.

در دوران پهلوی، حقوق اداری ایران با چالشی بنیادین میان «ضرورت بوروکراسی متمرکز مدرن» و «تلاش برای استقرار نظارت قضایی بر اداره» مواجه شد. نخستین جوانه نهادینه‌سازی در این عصر با تصویب قانون استخدام کشوری (۱۳۰۱) زده شد که برای اولین بار مفهوم «شورای دولتی» را به‌عنوان مرجعی برای رسیدگی به شکایات مستخدمین از وزرا مطرح کرد؛ هرچند این نهاد در آن مقطع عملاً در سایه دیوان عالی تمیز (دیوان عالی کشور) باقی ماند و به جایگاهی مؤثر دست نیافت. نقطه عطف تبارشناختی در این دوران، تصویب قانون راجع به شورای دولتی (۱۳۳۹) بود که تلاشی آشکار برای بازتولید الگوی فرانسوی شورای دولتی<sup>۱</sup> در ایران به شمار می‌رفت. این قانون با اعطای صلاحیت‌های گسترده برای ابطال مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی به دلیل «تجاوز از حدود اختیارات» یا «برخلاف قانون بودن»، به دنبال ایجاد سدی قضایی در برابر بدنه اجرایی بود. با این حال، تبارشناسی این مقطع نشان می‌دهد که به دلیل فقدان بسترهای دموکراتیک و عدم تمایل ساختار قدرت به پذیرش نظارت مستقل، قانون ۱۳۳۹ هرگز اجرا نشد و به مثالی بارز از یک قانون متروک در تاریخ حقوقی ایران تبدیل گشت. در ادامه، حاکمیت با تصویب قوانینی نظیر «قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی (۱۳۴۷)»، الگوی «نظارت سیاسی و سلسله‌مراتبی» (تحت نظر مستقیم شاه) را بر الگوی «نظارت قضایی مستقل» ترجیح داد. بدین‌سان، اگرچه در قوانین استخدام کشوری (نظیر مصوب ۱۳۴۵) مکرراً به شورای دولتی ارجاع داده می‌شد، اما در عمل، دادرسی اداری مستقل تا سال‌ها به محاق رفت و نظارت بر اداره به جای آنکه ابزاری برای تضمین حاکمیت قانون باشد، به مکانیسمی برای گزارش‌دهی در درون ساختار قدرت تقلیل یافت.

سرانجام در دوران جمهوری اسلامی، تبارشناسی حقوق اداری ایران به مرحله‌ای تازه رسید که در آن، آرمان‌های دیرینه عدالت‌خواهی با تکنیک‌های مدرن دادرسی اداری پیوند خورد. نقطه عطف این تحول، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است که با تأسیس «دیوان عدالت اداری»، نظارت قضایی بر اداره را از یک طرح نظری یا قانونی متروک در دوره‌های پیشین، به یک واقعیت ساختاری و مستمر مبدل ساخت. این نهاد در حقیقت، پاسخی ساختارمند به ضرورت تاریخی مهار قدرت بود که ریشه در سنت اصیل «مظالم» داشت. در این مقطع، حقوق اداری ایران هویت مستقل خود را نه صرفاً به‌عنوان بخشی از حقوق اساسی، بلکه به مثابه حوزه‌ای تخصصی بازیافت که وظیفه اصلی آن، تضمین حاکمیت قانون در بطن بوروکراسی گسترده دولت مدرن است. با این حال، وجود برخی استثنائات در قانون دیوان عدالت اداری و خروج برخی نهادها از شمول چتر نظارت قضایی، منجر

1. Conseil d'État

به شکل‌گیری حوزه‌هایی مصون از پاسخگویی شده که عملاً مانع از مهار همه‌جانبه قدرت و تضمین کامل حقوق شهروندی در برابر اداره است. بدین‌سان، میراثی که از «بارگاه داد» ساسانی آغاز شده با معارف والای شریعت به کمال رسیده بود و در فراز و نشیب‌های مشروطه و متأثر از شورای دولتی فرانسه صیقل خورده بود، در ساختار نوین به ثباتی دست یافت که در آن، هر مصوبه یا اقدام اداری مغایر با شرع یا قانون، در پیشگاه عدالت قابل ابطال است؛ امری که نشان دهنده نسبت میان لایه‌های تاریخی سنت و ضرورت‌های حکمرانی مدرن در ایران معاصر است.

#### ۴. ارزیابی تطبیقی تبارشناسی سنت‌های دادرسی اداری

تحلیل تبارشناختی سنت‌های سه‌گانه، نشان دهنده یک همگرایی بنیادین در اهداف حقوقی است که فراتر از تفاوت‌های ساختاری، بر ضرورت مهار قدرت استوار گردیده است. بر اساس نظریات مطرح در این حوزه، هر سنت مسیر پویای خود را طی کرده، اما در مواجهه با دیوان‌سالاری مدرن، همگی با چالش واحد‌گذار از «اراده شخصی» به «حاکمیت قانون» روبه‌رو شده‌اند. در سنت آنگلوساکسون، این آرمان در قالب مفهوم حاکمیت قانون و نفی امتیازات ویژه نهادهای اجرایی تجلی یافت و در سنت فرانسوی نیز، اصل قانونی بودن مبنای مشروعیت کنش‌های اداری قرار گرفت. اگرچه دادرسی اداری در جهان اسلام صرفاً یک اقتباس منفعلانه به شمار نمی‌رود، اما وقوع حوادث سیاسی و اجتماعی در قرون اخیر، این کشورها را به‌ناچار تحت تأثیر الگوهای غربی و به‌ویژه مدل فرانسوی قرار داده است. با این حال، بازخوانی مفهوم نفی ظلم و استمرار نهادی آن در قالب دیوان مظالم، گواهی است بر اینکه این نظام‌ها در پی پیوند زدن ضرورت‌های بومی با تکنیک‌های مدرن برای مهار خودسری کارگزاران بوده‌اند. در واقع، جوهره تحول در هر سه سنت، حرکت از عدالتی بر پایه انصاف شخصی به سمت عدالتی مبتنی بر حق قانونی است؛ تحولی که غایت نهایی آن، تبدیل اقتدار سیاسی به یک کنش حقوقی مقید و پاسخگوست.

در سطح ساختاری، تقابل میان دو الگوی «یگانگی قضایی» و «دوگانگی قضایی»، فراتر از یک گزینش فنی، بازتاب‌دهنده تفاوت در نگاه تمدنی به نسبت میان قانون و قدرت است. در حالی که سنت آنگلوساکسون بر برابری همگان در پیشگاه دادگاه‌های عمومی اصرار می‌ورزید، مدل فرانسوی با تفکیک محاکم اداری، مسیری تخصصی را برای مهار بوروکراسی گشود. گزینش الگوی دوگانگی در کشورهای اسلامی به‌ویژه در ایران و مصر، هرچند تحت تأثیر تلاطم‌های سیاسی سده‌های اخیر و ضرورت نوسازی رخ داد، اما ابداً یک اقتباس صرف و بی‌ریشه نبود؛ بلکه این تمایل نشان‌دهنده یک «خویشاوندی ساختاری» با میراث دیوان مظالم است. همان‌گونه که سنت

در دیدگاه «پیتر کین»<sup>۱</sup> روایتی پویا از انتقال درس‌های گذشته به زمان حال است، این جوامع نیز با تکیه بر ذهنیت تاریخی خود که نظارت بر کارگزاران را امری متمایز از دعاوی عمومی می‌دید، آرمان بومی مهار قدرت را در قالب تکنیک‌های مدرن بازسازی کردند. بدین‌سان، این تأثیرپذیری از مدل‌های غربی، نه به معنای انحلال سنت، بلکه به مثابه ابزاری برای عینی کردن مفهوم عدالت در بستر دولت‌های جدید به خدمت گرفته شد. در نگاهی تحلیلی، برآیند تبارشناختی نظام‌های اداری در جوامعی همچون ایران، مصر و عربستان، گویای تکوین یک «هویت ترکیبی» است که در آن، تکنیک‌های مدرن غربی با مبانی معرفتی سنت اسلامی پیوند خورده‌اند.

این درهم‌تنیدگی، فراتر از یک اقتباس صوری، نشان دهنده بازتولید پویای میراث مظالم در کالبد نهادهای بوروکراتیک امروزی است. دادرسی اداری در جهان اسلام را نباید صرفاً نسخه‌ای کپی‌برداری شده از مدل‌های اروپایی دانست؛ بلکه این نظام‌ها محصول یک فرآیند آگاهانه برای «درونی‌سازی» عدالت اداری هستند که در آن، مشروعیت تاریخی دیوان مظالم با کارآمدی فنی نهادهایی نظیر شورای دولتی ترکیب شده است تا پاسخی بومی به چالش‌های مهار قدرت فراهم آید. این هویت ترکیبی نشان می‌دهد که سنت‌های حقوقی در مواجهه با مدرنیته، نه لزوماً منحل، بلکه در قالبی نوین بازتعریف می‌شوند تا رسالت دیرینه خود در صیانت از حقوق آحاد مردم را در ساختارهای پیچیده امروزی استمرار بخشند. هرچند این گزاره به معنای نفی تأثیرپذیری کشورهای اسلامی از الگوهای غربی نیست. وقوع حوادث سیاسی و اجتماعی در قرون اخیر، این کشورها را به‌ناچار تحت تأثیر این الگوها، به‌ویژه مدل فرانسوی قرار داده است.

با وجود رشد چشم‌گیر در فرآیند مهار قدرت، هر سه سنت مورد مطالعه با چالشی مشترک و بنیادین مواجه‌اند که می‌توان آن را «سایه اقتدار بر کالبد قانون» نامید. این چالش در قالب شکل‌گیری قلمروهای نفوذناپذیر و استثنائاتی تجلی می‌یابد که تحت عناوینی همچون «اعمال حاکمیت» یا «اختیارات ویژه حکومتی»، از دایره پاسخگویی و نظارت قضایی خارج شده‌اند. اگرچه این حوزه‌های مصون در نظام‌های غربی با هدف تفکیک امور سیاسی کلان از لایه‌های فنی اداره ترسیم شده‌اند، اما تبارشناسی این استثنائات در کشورهای اسلامی نشان دهنده نوعی پارادوکس تاریخی است؛ چراکه آرمان فراگیر «دیوان مظالم» در بطن سنت، هیچ مقام و تصمیمی را مصون از تظلم‌خواهی نمی‌شناخت و حتی عالی‌ترین سطوح قدرت را در برابر قانون پاسخگو می‌خواست. تحلیل این وضعیت نشان می‌دهد که استثنا کردن تصمیمات نهادهای عالی و سیاست‌گذاری‌های راهبردی از چتر نظارتی، حفره‌های عمیقی در نظام قانون‌گرایی ایجاد کرده که عملاً مهار همه‌جانبه قدرت را با بن بست مواجه می‌سازد. این واقعیت مشترک گویای آن است که حقوق اداری نه یک نظام ایستا و تثبیت شده، بلکه عرصه تنازع بی‌پایان میان

1. Peter Cane

«منطق حاکمیت» و «منطق حق» است. در هر سه سنت، استثنائات قانونی همواره این خطر را در بطن خود دارند که به ابزاری برای احیای صلاح‌دهی‌های مطلق تبدیل شده و موازنه میان اقتدار دولت و حقوق بنیادین شهروندان را به نفع قدرت سنگین کنند. در نهایت، بررسی ریشه‌های تاریخی دادرسی اداری نشان می‌دهد که این نظام، تنها مجموعه‌ای از قواعد فنی نیست، بلکه جریانی زنده است که میان میراث گذشته و نیازهای امروز توازن برقرار می‌کند. حقوق اداری در واقع روایتی پویاست که از دل گفتگو میان تجربه‌های مختلف حقوقی شکل گرفته است. برای نظام‌های حقوقی در جهان اسلام، مسیر پیش‌رو ایجاب می‌کند که فراتر از نگاه صرفاً اداری به قوانین، نظارت بر قدرت را با حقوق بنیادین مردم و ارزش‌های انسانی پیوند بزنند؛ به گونه‌ای که ابزارهای قانونی، فراتر از یک روال اداری ساده، به محافظی واقعی برای حقوق شهروندان تبدیل شوند. بدین‌سان، بازخوانی سنت «دیوان مظالم» و هماهنگ کردن آن با نیازهای حاکمیتی مدرن، می‌تواند زمینه‌ساز ساختاری باشد که در آن «حق»، همواره بر «قدرت» پیشی گرفته و عدالت، غایت بنیادین هر عمل اداری تلقی گردد.

## منابع

- آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱). «بازشناسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم در ساختار حقوقی - قضایی ایران و اسلام». *مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، دوره ۴ شماره ۱۲.
- آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۵). *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان
- آدمیت، فریدون (۱۳۷۸). *امیرکبیر و ایران*، چاپ نهم، تهران: خوارزمی.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۸). *حقوق اداری*، چاپ اول، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.
- امین، حسن (۱۳۸۶). *تاریخ حقوق ایران*، چاپ دوم، تهران: دائرةالمعارف ایران‌شناسی.
- تنگستانی، محمداقاسم (۱۴۰۳). «تأملی در الگوهای سازماندهی دادگاه‌های اداری در نظام قضایی»، *مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی دانشگاه سمنان*، شماره ۳۵.
- زرگر نژاد، غلامحسین (۱۳۸۲). «قانون حکومت ایران (سومین قانون اساسی عصر ناصری)»، *مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران*، دوره ۴ شماره ۱.
- کعبی، عباس و میرداماد نجف‌آبادی، سید علی (۱۳۹۴). «ماهیت نهاد مظالم ضرورت و مبانی آن در حکومت اسلامی، *فصلنامه حکومت اسلامی*، شماره ۷۵.
- مرادخانی، فردین (۱۳۹۵). «تأثیر نظریه دولت بر پیدایش حقوق اداری»، *دوفصلنامه حقوق اداری*، شماره ۱۱.
- مشهدی، علی (۱۴۰۰). «مسئله اسب تروای حاکمیت قانون: کنترل‌پذیری قضایی صلاحیت‌های اختیاری در انگلستان با نگاهی به حقوق ایران»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، دوره ۳ شماره ۷.
- میراحمدی، فاطمه؛ مجتهدی، محمدرضا و واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۰). «اساسی‌سازی حقوق اداری در فرانسه»، *فصلنامه حقوق اداری*، شماره ۲۶.
- واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۳). «مطالعه تطبیقی مبانی و مؤلفه‌های دادرسی اداری»، *مجله حقوق عمومی تطبیقی*، دوره ۱ شماره ۱.

## References

### In English

- Abouyounes, M. W. (2025). Stay of enforcement of administrative rulings under Saudi law. *Journal of SDG's Review*, 5, e05567, 1-19.
- Bell, J., & Lichère, F. (2022). *Contemporary French administrative law*. Cambridge University Press.
- Cane, P. (2020). An Anglo-American tradition. Oxford University Press, 1, 3-21.
- Chrimes, S. B. (1965). *English constitutional history* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Craig, P. (2015). *UK, EU and global administrative law: Foundations and challenges*. Cambridge University Press.
- Dicey, A. V. (2013). *The law of the constitution* (J. W. F. Allison, Ed.). Oxford University Press.
- Glenn, H. P. (2014). *Legal traditions of the world* (5th ed.). Oxford University Press.
- Harris, B. (2009). The House of Commons, 1707-1800. In C. Jones (Ed.), *A short history of Parliament*. Boydell Press.

- Mallat, C. (2020). A Middle Eastern tradition. Oxford University Press.
- Mestre, J.-L. (2020). France: The vicissitudes of a tradition. Oxford University Press.
- Finck, M., et al. (Eds.). (2020). *The Oxford handbook of comparative administrative law*. Oxford University Press.
- Oraby, M. (2025). Special issue on administrative law. *Arab Law Quarterly*, 39.
- Zakki, M., & Sutrisno. (2025). Contemporary developments in Islamic law, civil law, criminal law and administrative law. *International Journal of Law*, 1(1).

### In Persian

- Ādamīyat, F. (1999). *Amir Kabir and Iran* (9th ed.). Tehran: Khwarazmi.
- Ājarlū, I. (2016). *Constitutional law of Islamic countries*. Tehran: Guardian Council Research Institute.
- Amīn, H. (2007). *History of Iranian law* (2nd ed.). Tehran: Encyclopaedia Iranica Foundation.
- Āqāyī Tūq, M. (2019). *Administrative law* (1st ed.). Tehran: Enteshar Joint Stock Company Publications.
- Ā'īneh-Naghīnī, H., & Abrīshamī-Rād, M. A. (2022). Reconsidering the position and competencies of the *Dīvān-e Mazālem* in the legal-judicial structure of Iran and Islam. *Journal of Modern Research in Administrative Law*, 4(12).
- Ka' bī, A., & Mīrdāmād Najafābādī, S. A. (2015). The nature of the institution of *Mazālem*, and the necessity and foundations thereof in Islamic government. *Islamic Government Quarterly*, (75).
- Mashhadī, A. (2021). The Trojan horse problem of the rule of law: Judicial reviewability of discretionary powers in England with a view to Iranian law. *Modern Research in Administrative Law*, 3(7).
- Mīr-Ahmadī, F., Mojtahedī, M. R., & Vā'ezī, S. M. (2021). Constitutionalization of administrative law in France. *Quarterly Journal of Administrative Law*, (26).
- Morādkhānī, F. (2016). The impact of state theory on the emergence of administrative law. *Biannual Journal of Administrative Law*, (11).
- Tangestānī, M. Q. (2024). A reflection on models for organizing administrative courts within the judicial system. *Journal of Islamic Jurisprudence and Law Studies of Semnan University*, (35).
- Vā'ezī, S. M. (2024). A comparative study of the foundations and components of administrative adjudication. *Comparative Public Law Journal*, 1(1).
- Zargarī-Nezhād, G. H. (2003). The Law of Government of Iran (the third constitution of the Nāṣerī era). *Specialized Journal of the History Department of the University of Tehran*, 4(1).