دو فصلنامه حقوق اداری (علمی – پژوهشی)

سال چهارم، شماره ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۵

تأثیر نظریه دولت بر پیدایش حقوق اداری

فردین مرادخانی[۱]

دریافت: ۱۳۹۵/۰۹/۰۳

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۰۵

چکیده

حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های حقوق عمومی از معرفت‌های جدید است و سابقه طولانی ندارد؛ زیرا حقوق عمومی خود نیز رشته‌ای جدید التاسیس می‌باشد و به باور بسیاری از محققین، سابقه آن مربوط به چند سده اخیر است. این مقاله به دنبال نشان دادن این مسأله است که حقوق اداری به‌تبع حقوق عمومی از مسائل مربوط به دوران جدید است و در فقدان دولت و حقوق عمومی نمی‌توان سخن از حقوق اداری گفت و هر گونه کوششی برای تکوین حقوق اداری از مسیر دولت و حقوق عمومی می‌گذرد و در همین راستا سعی کرده‌ایم با نگاهی به سنت‌های مهم حقوق اداری در جهان نشان دهیم که حقوق اداری در همه آن سنت‌ها مساله‌ای جدید است و کاملاً وابسته به سنت‌های بومی و تاریخی آن کشورهاست. همین مسأله باعث شده است که نتوان از حقوق اداری همسان در همه کشورها سخن گفت.

کلیدواژه: حقوق اداری، دولت مدرن، اداره، حقوق عمومی، کنترل قدرت

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینا همدان؛ Moradkhani.fardin@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

مقدمه

یکی از مهم‌ترین نکات کلیدی در حقوق عمومی که راه را بر سایر مفاهیم می‌گشاید و چه بسا نقطه آغازین بحث در حقوق عمومی می‌باشد؛ طرحی از نظریه دولت است؛ زیرا بدون داشتن یک نظریه در باب دولت، نگاهی معنادار به حقوق عمومی نیز وجود نخواهد داشت. بحث دولت و نظریه مربوط به آن و اینکه شکل‌گیری دولت مربوط به چه زمانی است و چه تئوری‌هایی در این زمینه وجود دارد، از نخستین بحث‌ها در دانش سیاسی و حقوق عمومی است. بی‌شک اقتدار مرکزی در زندگی انسان همواره وجود داشته است؛ اما دولت به عنوان یک مفهوم انتزاعی و نهادی با کارکردهای ویژه و دارای مشخصاتی خاص، پدیده‌ای است که در سده‌های جدید پدید آمده است. البته نباید فراموش کرد که دولت یک‌شبه و ناگهانی به وجود نیامده است؛ بلکه مفاهیم نزدیک و شبیه دولت در تحول خویش به تکوین دولت مدرن انجامیده‌اند. در این مسیر، گاه واژه‌های جدید خلق می‌شوند و گاه واژه‌های قدیم از معنای گذشته خود تهی می‌شوند و معنای جدید می‌یابند. همین مساله باعث می‌شود که برخی به اشتباه بیفتند و پیدا کردن یک واژه مدرن را در متون کهن نشانه وجود آن مفهوم در سده‌های قبل بدانند. فهم این مطلب مستلزم طرح تاریخ تحول مفاهیم و تاریخ مفهومی است که در ایران در خصوص این شاخه از دانش آثاری نوشته نشده است.

حقوق عمومی و شاخه‌های آن از جمله حقوق اداری محصول دولت مدرن هستند. درک این مسأله و پذیرش آن می‌تواند آثار بسیار زیادی در حقوق اداری داشته باشد. به بیان دیگر، هنگامی که در باب مسائل پیشینی و پیش‌فرض‌ها نتوان به توافق رسید؛ سخن گفتن از موضوعات حقوق اداری راه به جایی نخواهد برد. برای درک حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های مهم حقوق عمومی مدرن باید چند مسأله را فهمید و در نظر گرفت. نخست این‌که، دولت و نظریات آن چه نسبتی با حقوق عمومی دارند. دوم این‌که حقوق عمومی از چه زمانی تکوین یافته است و بنیادهای آن بر چه پایه‌ای می‌باشند؛ همچنین پس از درک این مسائل باید به سراغ این رفت که حقوق اداری چیست و چه نسبتی با نظریه‌های دولت و حقوق عمومی دارد و در گام بعدی باید مشخص نمود که بین سنت‌های مهم حقوق اداری چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی وجود دارد و چرا برخلاف این‌که همه این سنت‌های مهم حقوق اداری در تحولات چند سده اخیر تمدن غربی پدید آمده‌اند؛ باز هم تفاوت‌های بنیادینی با هم دارند. این مقاله کوششی برای درافکندن برخی مباحث نظری در حقوق اداری ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

است که تاکنون در نوشته‌های زبان فارسی در حوزه حقوق اداری کمترین بخش را به خود اختصاص داده است. در این مقاله کوشش نموده‌ایم که هم به پیدایش حقوق اداری و تحول آن، هم تعاریف و دیدگاه‌های مختلف بپردازیم و نشان دهیم چگونه سنت‌های مختلف، مسیرهای متفاوتی را برای تکوین و تحول حقوق اداری برگزیده‌اند.

مفهوم دولت

یونان باستان خاستگاه بسیاری از اندیشه‌های مدرن است و دولت را نیز اختراع یونانیان دانسته‌اند. اگرچه برخی معتقدند که فرض توسعه دولت مدرن از دل دولت شهرهای یونان کاملاً بی‌اساس است (وینسنت، ۱۳۸۳: ۱۶)؛ با این‌حال میان دولت شهرهای یونان و دولت مدرن، شباهت‌هایی اگرچه صوری وجود دارد (وینسنت، ۱۳۸۳: ۲۴). در سنت اندیشه سیاسی یونان، کسب فضیلت تنها در درون سامان سیاسی شهر ممکن بود و دین، سیاست و امور شخصی و نیز جامعه و فرد از هم جدا نبودند و اخلاق جزو جدایی‌ناپذیر سیاست بود (وینسنت، ۱۳۸۳: ۳۲). از این حیث در آتن قدرت توسط مردم اعمال می‌شد و چون فرد در جمع شناخته می‌شد؛ فردیت پذیرفته نمی‌شد.

در سده‌های میانه، سنت یونان در هیأتی جدید به حیات خود ادامه داد و اندیشه سیاسی حول چهار محور: خدا، شاه، کلیسا و مردم می‌چرخید (بشیریه، ۱۳۷۹ : ۳۵)؛ یکی از دلایل اصلی تفوق کلیسا در این قرون، مسأله رستگاری روح در سنت مسیحی است؛ زیرا گناه نخستین پاک شدنی نیست و رستگاری روح آدمی فقط به واسطهٔ کلیسا انجام می‌شود. البته بعدها لوتر در سخنی مهم اعلام کرد که برای رستگاری نیازی به کلیسا نیست و رستگاری امری خصوصی است. این سخن لوتر تأثیری مهم بر تفکیک بین حوزه عمومی و خصوصی داشت (زولر، ۱۳۸۹ :۶۶). مسیحیت تأثیر مهم دیگری هم داشت که هانا‌آرنت آن را برجسته کرد و آن اعتقاد به فردیت بود؛ زیرا بیرون از جامعه بودن در اندیشه باستان جایی نداشت و سرنوشت سقراط نشان داد که سرشت شهر در یونان نمی‌توانست آزادی شخص و هستی خودمختار را بپذیرد (باربیه،۱۳۸۶: ۴۰)؛ اما روی سخن مسیحیت با فرد فردِ مردم بود و این سرآغاز فردیت است. به همین دلیل، برخی خاستگاه فرد و دولت مدرن را در مسیحیت می‌دانند (باربیه،۱۳۸۶: ۴۶) یا گفته‌اند، دولت کلیسای تغییریافته است (باربیه،۱۳۸۶: ۴۸). برای مثال، ترولچ در کتاب اهمیت پروتستانیسم در پیدایش جهان مدرن سعی کرد نقش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

پروتستانیزم را در شکل‌گیری مدرنیته مشخص سازد. با این حال، برخی به‌شدت با این اندیشه مخالفند. به اعتقاد آنان، مسیحیت خاستگاه خردباوری مدرن نیست و فرد یا دولت مدرن از فاصله‌گیری و نبرد با مسیحیت و کلیسا به وجود آمده است و دولت، کلیسای دگرگون یافته نیست؛ زیرا خردباوری دستاورد افرادی است که از مسیحیت بریدند (باربیه،۱۳۸۶: ۵۴). پذیرش هر کدام از این دو نظریه آثار بسیار زیادی در پی دارد؛ اما هر دو در یک نقطه به هم می‌رسند و آن، ویژگی‌های منحصر به فردِ دولت در جهان مدرن است.

اما معنای دولت مدرن و وظایف و کارکرد آن چیست و چرا آغاز و تکوین آن را در مدرنیته می‌دانند. برخی هدف اصلی دولت را در ایجاد نظم و برخی در فراهم کردن آزادی می‌دانند (کوینتن، ۱۳۷۴: ۱۹) و (غنی نژاد، ۱۳۸۸: ۹۶). دولت مدرن چنانکه گفته‌اند زمانی قوام می‌یابد که اولاً اجتماع انسانی ثابتی در زمان و مکان خاصی به وجود آید؛ ثانیاً نهادهای سیاسی مستقل از افراد و کمابیش دائمی پدید بیاید (طباطبایی،۱۳۸۰: ۱۲۶) و ثالثاً وفاداری از خانواده، جمعیت یا سازمان مذهبی به دولت انتقال یابد که بتواند ساختار نهادی و برتری خود را حفظ کند (طباطبایی،۱۳۸۰: ۱۳۰)؛ همچنین دولت در این معنا اگرچه وجوه اخلاقی، اقتصادی و.... دارد؛ اما بی‌شک نهادی مذهبی، اقتصادی یا اخلاقی نیست و چنانکه هلد گفته است نظامی از سازمان‌ها و مناسبات است (هلد،۱۳۸۶ : ۱۰۸).

حوزه دولت مدرن نیز نسبت به دولت‌های ماقبل مدرن (به تسامح) بسیار وسیع است و آن را مجموعهٔ مستقلی از نهادهای سیاسی می‌دانند که با عنوان منافع عمومی و در چارچوب قلمروی جغرافیایی معین با سازمان یا تشکیلات سلطه سروکار دارد (mclean,1996: 472). به باور گیدنز، دولت مدرن، دولت– ملت است و برخلاف دولت‌های سنتی، مرزهای مشخصی دارد و ابزارهای خشونت را منحصراً در اختیار دارد (Giddens,1985: 3-5). سه شرط اصلی پیدایش دولت مدرن را داشتن سرزمین، انحصار قدرت و جمعیت دانسته‌اند و ویژگی‌های آن را مشروعیت، استقلال، حاکمیت، شهروندی، سرزمین، اعمال اختیار قهری و ... می‌دانند؛ از این‌رو دولت دستگاهی متمایز از حکومت‌گر و حکومت‌شونده، دارای قدرت عالی قانونی بر سرزمین مشخص، قدرت انحصاری، قوه قهریه و برخوردار از حداقل حمایت شهروندان می‌باشد (هلد، ۱۳۸۶: ۵۸).

علاوه بر مطالب پیش‌گفته، دولت باید نهادها و ساختارهایی نیز داشته باشد تا به عنوان دولت مدرن پذیرفته شود؛ مثل تفکیک قوا، استقلال قضایی، تقنین، قانون‌مداری، سلسله مراتب هنجارها و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

نیز باید دارای شخصیت حقوقی و مخصوصاً حاکمیت باشد (اردان، ۱۳۸۹: ۱۰). ماکیاولی در عبارت مهمی در اهمیت نهادها می‌گوید که هیچ اهریمنی در نهاد انسان نیست که قابل کنترل نباشد و آنچه لازم است؛ نه لطف الهی است، نه اخلاق و نه شکل دادن به شخصیت آدمیان؛ بلکه مهم نهادهای قدرتمند و کارامدند (اشتراوس، ۱۳۸۱: ۱۴۶). پوجی نیز سعی می‌کند دولت مدرن را با ویژگی‌هایی مثل تفکیک قوا، رأی همگانی و... مشخص و برجسته کند که البته به اعتقاد برخی این کافی نیست و دولت مدرن بسیار پیچیده‌تر از نهادهاست. علاوه بر این، ایجاد دولت مدرن نمی‌تواند بدون نظریه قانون ممکن شود (لاگلین، ۱۳۸۸:۱۷۸)؛ زیرا تنها با قانون و از طریق آن است که کارهای دولت و اعمال مردم قابل پیش‌بینی می‌شوند و می‌توان دولت را تحت قاعده‌های معین درآورد. دولت مدرن را ناشی از وجود قانون اساسی و حقوق و تکالیف شهروندان در برابر همدیگر دانسته‌اند (قنبری، ۱۳۸۵: ۲۸) که علی‌رغم تغییر حاکمان، نهادها تغییر نمی‌کنند؛ همچنین دولت خواهان وفاداری سرزمینی از افراد است و سیستم مالیات کاملا منظم است. مشخصه‌های مهم دولت مدرن را نیز خردباوری، جدایی نهاد دین از نهاد دولت، قرارداد اجتماعی، مصلحت عمومی، شهروندی و فردیت دانسته‌اند (زمانی، ۲۰۰۷: ۱۰). این مفهوم از دولت بسیار جدید است و به گفته والتر اولمان، مفهوم دولت همان قدر از سده‌های میانه دور است که ماشین بخار از الکتریسیته (طباطبایی، ۱۳۸۰: ۱۱۶).

جامعه‌شناسان تاریخی برآنند که اگر دولت در یک دوره تاریخی خاص متولد شد؛ به این علت بود که با نیازهای تاریخی آن دوره مطابقت داشت (بدیع،۱۳۸۰: ۱۲۵)؛ از این‌رو دولت مدرن محصول مدرنیته است؛ زیرا پیدایش شهرها، رشد مبادلات، پیدایش ملت، سرزمین معین محصور در مرزهای جغرافیایی و... در دوران مدرن ممکن شد. در دوران پیشامدرن، صورت‌های مختلفی از سازمان‌های سنتی وجود داشت که به اداره امور می‌پرداختند و آن را با تسامح می‌توان دولت سنتی نامید (Tilly,1975: 2). شاید بتوان اشکال گذشته قدرت و حکومت کردن بر مردم را دولت نامید؛ اما دولت‌های جدید نوع خاصی از حاکمیت هستند که مختص این دوران است (نقیب‌زاده،۱۳۸۳: ۵۲۰). به همین دلیل به باور اکثر محققان، دولت مدرن پدیده کاملاً نویی است که مقدمات نظری آن در قرون وسطی پدید آمد و اولین شکل آن دولت مطلقه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

تعریف حقوق عمومی

حقوق عمومی یکی از شاخه‌های دانش حقوق است که به روابط دولت و افراد و تنظیم ساختار دولت و حفاظت از حقوق افراد می‌پردازد. برخی، موضوع حقوق عمومی را عمل حکمرانی (لاگلین، ۱۳۸۸: ۴۵) و برخی بررسی نسبت آزادی فرد و قدرت دولت دانسته‌اند. این دانش سعی در ادارهٔ امور و حل مسائل مناقشه‌آمیز موجود در یک جامعه با تکیه بر باورهای توافقی موجود در آن جامعه و نظام و فرهنگ حقوقی دارد (استراس، ۱۳۸۵: ۴۲۲). در اینکه آغاز و تکوین حقوق عمومی در چه زمانی است؛ نظر واحدی وجود ندارد. برخی معتقدند هر جا و در هر زمانی اقتدار مرکزی وجود داشته؛ حقوق عمومی نیز به‌تبع وجود داشته است؛ زیرا هر کجا جامعه انسانی وجود داشته و در کنار آن اقتدار مرکزی وجود داشته باشد؛ مقرراتی برای ساماندهی و به‌کارگیری آن قدرت وجود داشته است و آن ابزارها همانا حقوق عمومی است. (راسخ، ۱۳۹۴: ۶۷). در این تفکر، حقوق عمومی را می‌توان به دو دورهٔ مدرن و ماقبل مدرن تقسیم کرد. برخی دیگر معتقدند عمر حقوق عمومی، هم‌اندازه دولت مدرن است (زارعی، ۱۳۸۵)، (زولر، ۱۳۸۹: ۳۴) و (لاگلین، ۱۳۹۵: ۸۲)؛ زیرا حقوق عمومی نسبت رابطه بین فرد و دولت است و هم مفهوم فرد به عنوان دارندهٔ حقوق و هم مفهوم دولت به عنوان یک پدیدهٔ انتزاعی، مفهومی مدرن است و نمی‌توان از حقوق عمومی ماقبل مدرن صحبت کرد؛ همان‌گونه که نمی‌توان از دولت ماقبل مدرن صحبت کرد و آنچه در گذشته بوده است؛ نه دولت که نوعی قدرت بوده است که سازوکاری هم برای اجرای آن وجود داشته است؛ بنابراین همان گونه که دولت وجود نداشته، حقوق عمومی نیز وجود نداشته است، بلکه تنها سازوکارهایی برای اجرای خدمات وجود داشته که به تسامح می‌توان آن را حقوق عمومی ماقبل مدرن نامید. به عبارت دیگر، اگرچه حقوق عمومی در روم ریشه دارد؛ اما در عصر جدید رشد و توسعه و بعد از تشکیل دولت مدرن نشو و نما یافت. به هر حال، هر دوی این نظرها در یک نقطه مشترکند و آن اینکه نظریه حقوق عمومی و آگاهی از چنین دانشی مربوط به عصر مدرن است.

اگرچه حقوق عمومی مفهومی مدرن است اما از دو نکته نباید غفلت کرد؛ نخست اینکه هر مفهوم، تاریخی پشت سر خود دارد و ریشه بسیاری از مفاهیم حقوق عمومی در گذشته نهفته است و برای فهم آن مفاهیم و پی بردن به تحول معنایی آنها، ناگزیر از مطالعهٔ آثار گذشتگان هستیم. دوم اینکه، هر مفهومی در بسترهای بومی با توجه به تاریخ فرهنگ، اقتصاد، فلسفه، مذهب و... آن

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

سرزمین متفاوت از کشورهای دیگر است و نمی‌توان یک معنای واحد از آن را به سایر کشورها تطبیق داد. بدین ترتیب، حقوق عمومی و پیدایش آن در سنت‌های متفاوت، مسیرهای متفاوت دارد. در کشورهای ژرمنی، حقوق عمومی را به عنوان شاخه‌ای علمی به عنوان علم دولت شناسایی کردند (زولر، ۱۳۸۹ : ۶۲)؛ از این‌رو حقوق عمومی در آلمان قدرت دولت نامیده می‌شود (latorre,2007: 18) و همواره حقوق عمومی را از منظر دولت می‌نگرند. بر عکس آلمان، در فرانسه حقوق عمومی را از منظر امر عمومی و نفع عمومی می‌نگرند (زولر، ۱۳۸۹: ۶۳). نظام حقوق عمومی فرانسه مخلوطی است از سنت اقتدارگرایی و سنت لیبرالی (دومیشل، ۱۳۷۶: ۲۱) و سه اصل حقوق عمومی در فرانسه را اقتدار، قانونمندی و مسئولیت دانسته‌اند. (دومیشل، ۱۳۷۶: ۳۳) انگلیس نیز مسیری متفاوت دارد. آنها به وضعیت متفاوت دولت توجهی ندارند و برای همه (افراد یا دولت)، قواعد عام را می‌پذیرند. به همین دلیل، دولت و حقوق عمومی در انگلستان معنایی معادل مفهوم فرانسوی و آلمانی آن ندارند. (زولر، ۱۳۸۹: ۸۷)

اصول و ویژگی‌های حقوق عمومی

اصول حقوق عمومی را شامل اقتدار، نظم عمومی، خدمات عمومی، تداوم امر عمومی، امنیت، تعیین قلمروی صلاحیت، حکومت قانون، مسئولیت و آزادی دانسته‌اند (گرجی، ۱۳۸۸: ۹۶) و نهادهایی چون پارلمان، مجریه، دستگاه قضایی و اصولی چون قانون اساسی، تفکیک قوا و نمایندگی را از بنیادهای آن به شمار آورده‌اند؛ همچنین سه عنصر حقوق عمومی را ایدهٔ تفکیک بین زندگی عمومی و حوزه خصوصی دانسته‌اند و اینکه هر تصمیمی باید بر رضایت و مشارکت مردم باشد و مقامات دولتی برای امنیت جمعی رفاه و آسایش مسئولند (Lesueur,1999: 23). به گفتهٔ یکی از نویسندگان، اگر حقوق را به عنوان یک نظام دارای ارکان مختلف و مرتبط تعریف کنیم؛ ارکان آن عبارتند از: رکن هنجاری، رکن ساختاری یا نهادی و رکن الزام (زارعی، ۱۳۸۵: ۳) و تکلیف حقوق عمومی، تعبیه مکانیزم‌هایی است که جلوی سوء استفاده از قدرت را بگیرد و با حقوقی کردن سیاست به آن حقانیت دهد و مانع از سیاسی کردن حقوق شود (گرجی،۱۳۹۰: الف).

حقوق عمومی همچنین دارای برخی ویژگی‌هاست: اولًا هر آنچه حکومت‌ها در عمل و بر اساس قانون اساسی خود انجام می‌دهند؛ الزاماً در چارچوب حقوق عمومی نمی‌گنجد و به عبارت دیگر،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

حقوق عمومی توجیه‌گر هر نوع ساخت سیاسی و حکومتی نیست. ثانیاً خاستگاه حقوق عمومی در تاریخ اندیشه‌های اجتماعی و سیاسی قرار دارد و قواعد آن مخلوق اراده انسانی و توافق بشری است. ثالثاً، حقوق عمومی درصدد عقلانی‌سازی روابط حاکم و اتباع آن است. رابعاً هدف آن، حل مشکل و معضل اجتماعی است و در آخر اینکه، حقوق عمومی از دانش‌های دیگر بهره می‌برد تا به بهترین گزینه و راهکار اجرایی دست یابد.

چنانکه یکی از محققین به‌درستی گفته است؛ مطالعه حقوق عمومی مستلزم اتخاذ موضعی دربارهٔ مفهوم دولت است (سلطانی، ۱۳۹۲: ۲۲). هر تعریفی از نظریه دولت بر حقوق عمومی و نظریهٔ آن تاثیر می‌گذارد و در پشت هر تئوری از حقوق، یک تئوری از دولت وجود دارد (Leyland,2003:1). از طرف دیگر، فقدان تکوین دولت مدرن، درحقیقت فقدان بسیاری از مفاهیم حقوق عمومی است. سخن بر سر این است که در فقدان دولت نمی‌توان از حقوق عمومی سخن گفت؛ زیرا تمامی موضوعات و شاخه‌های حقوق عمومی آن ریشه در دولت مدرن دارند. چه حقوق عمومی را تنظیم دستگاه دولت بدانیم؛ چه حمایت از آزادی‌های بنیادین افراد در برابر دولت؛ در هر دو حال، در فقدان دولت نمی‌توان سخن از حقوق عمومی به میان آورد؛ زیرا دولت یک طرف اصلی در روابط و موضوعات حقوق عمومی است.

تعریف حقوق اداری

حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های اصلی حقوق عمومی است و تعریف حقوق اداری از موارد اختلافی است و نویسندگان متعددی در آثارشان بنا بر سنت‌های فکری و تفکراتشان، تعاریفی از حقوق اداری ارائه داده‌اند. برخی حقوق اداری را از منظر کنترل و تحدید قدرت تعریف می‌کنند. از منظر آنها، موضوع حقوق اداری عبارت است از: کنترل اداره، محدودیت دولت و حمایت از حق‌ها (Ackerman,2010:117) و کنترل قضایی اسلحه‌ای در اختیار شهروندان برای محدود کردن قدرت دولت است (stott,1997: 3). این دسته، حقوق اداری را شاخه‌ای از حقوق می‌دانند که به کارکرد دولت و تکالیف مجریه و مجموعه‌های غیرحکومتی معین مثل تریبونال‌ها می‌پردازد و تمرکز اصلی آن بر کنترل قضایی است (Ellis-Jones,2001: 2). به اعتقاد آنها، حقوق اداری حقوقی مربوط به کنترل قدرت است و کارکردهای آن عبارتند از: کنترل عملکرد و سوءاستفاده از قدرت و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

نظارت بر اینکه مقامات اداری وظایف خود را اجرا کنند، عمل اداره خوب باشد، مسئولیت و پاسخگویی فراهم شود و نیز جبران خسارت فراهم شود.(Harlow, 2009: 2) به باور آنها این حقوق از اعمال خودسرانه دولت علیه منفعت خصوصی جلوگیری می‌کند و آن را به سمت منفعت عمومی پیش می‌برد (Warren, 2001). برخی دیگر، حقوق اداری را از منظر تنظیم کردن دولت بررسی و تعریف می‌کنند. به باور آنها، حقوق اداری بررسی قوانینی دربارهٔ وظایف آژانس‌های اداری است و نیز قواعدی که آژانس‌ها را اداره می‌کند؛ یعنی مجموعه قوانین به وجود آمده توسط آژانس‌ها به شکل قواعد و مقررات و دستورات و تصمیم‌ها، اجرای اختیارات مربوط به وظایف این نهادها را مشخص می‌کنند. به باور این دسته، حقوق اداری اصول قانونی است که اقتدار و ساختار آژانس‌های اداری و رویه‌های اداره را تعریف می‌کند. به بیان دیگر، حقوق اداری مجموعه‌ای از قوانین، رویه‌ها و نهادهای قانونی است که به آژانس‌های حکومتی پرداخته و اینکه قدرت حکومت چگونه باید اجرا شود و چگونه به کار رود را بررسی می‌کند و در این راستا با سؤالات مهم تئوری سیاسی، بخصوص چالش جایگزینی تصمیم‌سازی به وسیلهٔ مقامات غیرانتخابی با اصول دموکراتیک مواجه می‌شود. برخی نویسندگان در بررسی حقوق اداری فقط رفتارهای اداری درون سازمانی را بررسی می‌کنند و معتقدند که نباید به رفتار اداره با خارج از آن پرداخت. (Shapiro, 2001: 366) عموماً در این تعاریف، اداره مفهوم کلیدی است که مفهومی جدید بوده و با پیدایش بوروکراسی به وجود آمده است. در مفهوم مادی، اداره یعنی همهٔ کارهایی که به وسیلهٔ دولت یا به راهنمایی او برای حفظ نظم عمومی و تأمین نیازهای همگانی انجام گیرد و در مفهوم سازمانی، اداره یعنی تشکیلات و سازمان‌های اداری تحت سرپرستی مجریه (امامی، ۱۳۹۰: ۲۳-۲۱)؛ همچنین اداره در گسترده‌ترین مفهومش شامل همه فعالیت‌های حکومت است و در معنایی محدودتر، فعالیت‌های حکومت به جز قانونگذاری و در مضیق‌ترین تعریف، فقط مجریه را شامل می‌شود (هداوند، ۱۳۸۹: ۸۲)؛ البته در طرح مسألهٔ اداره به عنوان مبنای حقوق اداری باید بین حقوق اداری که جنبه‌های حقوقی اداره و علوم اداری که جنبه‌های فنی آن را بحث می‌کند؛ تمایز قائل شویم (طباطبایی، ۱۳۸۳: ۱۱). برخی نیز از هر دو منظر به مسأله نگاه می‌کنند؛ یعنی هم قوانین مربوط به قدرت و رویهٔ آژانس‌های اداری و هم کنترل قضایی. کشورها نیز دو دسته‌اند: آنهایی که حقوق اداری را فقط شامل کنترل قضایی می‌دانند و آنهایی که حقوق اداری را حقوق حاکم بر سازمان‌ها و فعالیت‌های اداری می‌دانند (سابز، ۱۳۹۲:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

۱۵)؛ بر این اساس، نظریه‌های حقوق اداری نیز دو دسته می‌شوند: گروه نخست، نظریه‌های کنترل است که کنترل حکومت فرض است و گروه دوم، نظریه‌های ابزارگرایانه و کارکردگرایانه (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۳)؛ البته در حقوق اداری پست مدرن، دیدگاه‌های ابزاری چراغ سبز با گرایش‌های کنترل محور چراغ قرمز تلفیق شده‌اند (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۸).

دکترین حقوق اداری برای کنترل قدرت دولت است (Mahendra,1985:1)؛ از این‌رو، هدف حقوق اداری دو چیز است: اول، کنترل قدرت و دوم، تنظیم دولت که هر دو مسائلی است که در دوران مدرن رخ می‌دهد. کنترل قضایی به عنوان یکی از بنیادین‌ترین مفاهیم حقوق اداری تنها در بطن دولت مدرن می‌تواند پدید بیاید و اساس محدود کردن قدرت در حقوق اداری، کنترل قضایی است. فراموش نکنیم که اصولًا حقوق عمومی (که حقوق اداری شاخه‌ای از آن است) به دنبال کنترل قدرت است. در نگرشی کلان‌تر می‌توان گفت هدف حقوق عمومی، محدود کردن قدرت دولت است و شاخه‌های اصلی آن نیز به دنبال محدود کردن قدرت هستند. حقوق اساسی به دنبال محدود کردن و کنترل قدرت مقامات سیاسی و حقوق اداری به دنبال کنترل قدرت مقامات اداری است (هداوند، ۱۳۸۶ : ۲۷۹) و بحث قدرتِ محدود از عوامل اصلی پیدایش حقوق اداری است. (ackerman,2010: 29)

از این‌رو یک نکتهٔ مهم در خصوص تعریف حقوق اداری، نسبت بین حقوق اداری و حقوق اساسی است که از مسائل مهم در هر دو شاخه می‌باشد. حقوق اساسی را مهم‌ترین منبع حقوق اداری دانسته‌اند که تعیین‌کنندهٔ زمینه و اصولی است که در حقوق اداری برای جلوگیری از سوءاستفادهٔ ادارات استفاده می‌شود (زارعی، ۱۳۹۳: ۲۱۶). سیستم حقوق اداری متأثر از آن نظام سیاسی است که در قانون اساسی پیروز شده و حقوق اداری مکمل حقوق اساسی است؛ بدین ترتیب که حقوق اساسی طرح کلی حکومت است و حقوق اداری، آن را با جزئیاتش پیاده می‌کند (هداوند، ۱۳۸۹ : ۸۵) به بیان دیگر، حقوق اداری، حقوق اساسی ملموس و اجرایی شده است و نهادها و آیین‌های رسیدگی اداری بنیان اساسی دارند (سابز، ۱۳۹۲: ۱۳)؛ در آلمان حقوق اداری را عینیت دادن به حقوق اساسی می‌دانند ولی در آمریکا کاربردی‌سازی حقوق اساسی است. در انگلیس چون قانون اساسی وجود ندارد؛ حقوق اداری را به عدالت طبیعی و در فرانسه به صلاحیت و خدمت عمومی ارجاع می‌دهند (ackerman,2010: 1). این مسأله به نحو دیگری نیز مورد بحث قرار گرفته است که در برخی کتاب‌های حقوق اداری از آن با عنوان تمایز عمل اداری از عمل سیاسی یاد شده است (انصاری، ۱۳۸۳: ۴۶)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

پیدایش حقوق اداری

حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های اصلی حقوق عمومی، در پایان قرن هجدهم و در اثر توسعه بوروکراتیک دولت‌ها و نیز توسعه هنجارهای دموکراتیک لیبرال به وجود آمد (bignami,2012: 1) و آفریده قرن نوزدهم و بیستم و نیز جامعه مدرن و پیچیدگی‌های این جامعه است؛ از این‌رو، قرن نوزده را قرن توسعه حقوق اداری می‌دانند. در این دوران، بوروکراسی و دولت لیبرال در اوج خود بود و این شاخه از حقوق کوششی برای به رسمیت شناختن اهداف عمومی و نیز اقتدار عمومی تصریح شده در جوامع لیبرال و سیاست دموکراتیک بود (bignami,2012: 2). به گفته درست یکی از نویسندگان، حقوق خصوصی از زمان‌های گذشته وجود داشته است و حقوق اساسی وقتی به وجود می‌آید که دولت به درجه‌ای از پیچیدگی رسیده باشد؛ اما حقوق اداری مربوط به زمانی است که دولت به پختگی رسیده باشد (سابز، ۱۳۹۲: ۱۴). پیدایش حقوق اداری پس از پیدایش و نفوذ دولت و بسط آن با لیبرالیسم است و قبل از این دوران نمی‌توان از حقوق اداری سخن گفت (هداوند، ۱۳۸۹، ۹)؛ یعنی شکل‌گیری آن مربوط به قرن نوزده و بسط مفاهیم آن و فربه شدن این شاخه از حقوق مربوط به نیمه دوم قرن بیستم است. حتی در کشوری مانند آمریکا در نیمه اول قرن بیستم، برخی از استادان به دانشجویانشان می‌گفتند که حقوق اداری هیچ چیز نیست (warren,2001: 16)؛ از این‌رو، برخی آن را حاصل تلاش‌های معاصر دانسته و بنیاد آن را شامل حکومت قانون، حقوق بشر و مشارکت دانسته‌اند (زارعی،۱۳۹۳: ۲۱۶).

عوامل موثر بر تکوین و بسط حقوق اداری

با این توضیحات نیازی به گفتن نیست که حقوق اداری محصول دوران مدرن و دولت مدرن است و نمی‌توان از حقوق اداری در دوران پیشامدرن و قبل از دولت مدرن سخن گفت. برای درک حقوق اداری چند نکته اهمیت دارد که باید بررسی شوند. نخستین مطلبی که در این زمینه قابل ذکر است؛ نسبت بین نظریه دولت و حقوق اداری است که رابطه‌ای بسیار نزدیک است (carig,2013). به گفتهٔ یکی از محققان حقوق اداری، لازمه دولت مدرن است و دولت بدون اداره در حقیقت آنارشی است (ackerman,2010: 32) و در فقدان دولت مدرن، همچنین پیش از تفکیک قوا به عنوان یکی از مؤلفه‌های دولت مدرن نمی‌توان از حقوق اداری سخن گفت؛ زیرا نه قوهٔ مجریه‌ای وجود دارد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

و نه بوروکراسی؛ در حالی که حقوق اداری در آغاز برای تنظیمِ بوروکراسی به وجود آمد. چنانکه می‌دانیم نظریه‌پردازان دولت، نظریه‌های متعددی برای دولت برشمرده‌اند؛ مانند: دولت مطلقه، مشروطه، لیبرال، طبقاتی، پست مدرن و... هر کدام از این تئوری‌ها در خصوص دولت، آثار متفاوتی دارند؛ برای نمونه، تئوری لیبرال‌ها در مورد دولت، آثار و نتایج متفاوتی از تئوری مارکسیست‌ها خواهد داشت و کارکردها و وظایف دولت نیز متفاوت خواهد بود. به همین ترتیب هر کدام از این دولت‌ها، حقوق اداری متفاوتی نیز خواهد داشت؛ از این‌رو می‌توان مراحل حقوق اداری و تحول و تغییر مفاهیم آن را همسو با نظریه‌های دولت دید که قبض و بسط می‌یابند. بی‌شک در یک دولت کوچک مبتنی بر حمایت از حق‌ها، حد و مرزها و سازوکارهای حقوق اداری با دولتی که در همهٔ امور دخالت می‌کند و گسترهٔ وظایفش بسیار وسیع می‌باشد، متفاوت است. نمی‌توان مرزها و صلاحیت‌های حقوق اداری در تئوری‌های چپ و سوسیالیستی که به خاطر مداخلهٔ همه‌جانبه دولت در همه جا حضور دارد را با سایر کشورها سنجید یا برای نمونه دولت مقررات‌گذار نمی‌توانست در قرن هجده و نوزده وجود داشته باشد؛ اما مسیر دولت در پایان قرن بیستم به اینجا رسید که وظایف دولت و حقوق اداری به سمت مقررات‌گذاری برود.

مطلب دیگر این است که جریان‌های سیاسی و اقتصادی باعث تغییر و رشد مرزهای حقوق اداری می‌شوند (metzler,1935: 209) این مسأله نیز مرتبط با نظریه‌های دولت است. حوادث مهم سیاسی، بحران‌های اقتصادی، تغییر سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت؛ موضوعات و مرزهای حقوق اداری را در یک نظریه دولت تغییر می‌دهد. برای نمونه در یک دولت لیبرال، حوادث سیاسی و اقتصادی یا تغییر مواضع و سیاست‌های دولت باعث می‌شود که موضوعات حقوق اداری تغییر یابند. تفاوت این مطلب با مطلب پیشین این است که در نظریه‌های دولت، هدف حقوق اداری و نگرش و دیدگاه‌های آن با هم متفاوتند؛ اما در این مسأله، هدف دولت یکی است ولی تغییر سیاست‌های آن باعث می‌شوند موضوعاتی در حقوق اداری اضافه یا کم شود. برای نمونه، دولت لیبرال به دنبال دولت محدود و عدم مداخله دولت است؛ اما موضوعات حقوق اداری در دولت لیبرال در گذر زمان می‌توانند تغییر یابند. به همین دلیل حقوق اداری هیچگاه دارای موضوعات ایستایی نمی‌باشد و موضوعات آن و مرزهایش سیال هستند. برای نمونه، اگر دولتی به سمت کوچک کردن خود و پا پس کشیدن از حوزه‌های متعدد اقتصادی برود؛ موضوع جدیدی به نام خصوصی‌سازی در حوزهٔ حقوق اداری قرار

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

می‌گیرد و برخی از موضوعات قدیمی که محصول دخالت دولت بود از حوزهٔ حقوق اداری خارج می‌شوند؛ زیرا دیگر موضوعیتی نخواهند داشت؛ یا در دولت رفاه شکل خاصی از حقوق اداری پدید آمد و دولت، نقش کلیدی در رشد اقتصادی و اجتماعی شهروندان داشت. در این سیستم، دولت باید زندگی مردم را در سطح خاصی تنظیم کند و مخصوصاً در تنظیم اقتصادی و تأسیس نرم‌های اجتماعی، بسیار مداخله‌گر است (stott,1997: 28). توضیح آنکه چون وظایف و نظریه‌های دولت در همهٔ کشورها یکسان نیست؛ همچنین دولت‌ها در تطور می‌باشند، باید گفت که نه تنها در هر کشور موضوعات حقوق اداری با کشورهای دیگر فرق دارند؛ بلکه در یک کشور خاص نیز با گذر زمان، موضوعات حقوق اداری تغییر می‌کنند؛ بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که موضوعات حقوق اداری در کشوری مانند فرانسه همیشه ثابت باشند، زیرا نه تنها تئوری دولت در فرانسه تغییر می‌کند؛ بلکه وظایف و کارکردهای دولت و حوادث سیاسی و اقتصادی نیز بر آن تاثیر می‌گذارد؛ از این‌رو مرزهای حقوق اداری متغیر هستند؛ زیرا نظریه‌های دولت در حال تغییر هستند. ویلسون به‌درستی در سال ۱۸۸۷ گفت عملکرد دولت روز به روز پیچیده‌تر می‌شود (ackerman,2010: 34). برخی نویسندگان از این مسأله به عنوان تحول اداری یاد کرده‌اند (زارعی،۱۳۹۳: ۳۰۲-۲۸۷).

موضوع دیگر، سنت‌های بومی در کشورهاست. از آنجا که هیچ دو کشوری تاریخ یکسان ندارند؛ نمی‌توان گفت که حقوق اداری یکسان در این کشورها وجود دارد. به گفتهٔ یکی از نویسندگان، آنچه در یک کشور به عنوان حقوق اداری شناخته می‌شود؛ ممکن است در کشور دیگر حقوق اداری نباشد (سابز،۱۳۹۲: ۱۵). به همین دلیل ممکن است دو کشور به نظریه لیبرالی دولت معتقد باشند؛ اما سنت‌های بومی باعث شود موضوعاتشان با هم تفاوت‌هایی نمایند. همین امر سبب می‌شود در دو کشور فرانسه و انگلیس، حقوق اداری سرشت متفاوت و موضوعات متفاوتی داشته باشد.

نکته دیگر اینکه تمام موضوعات حقوق اداری محصول دولت مدرن هستند. چنانکه برخی نویسندگان نشان داده‌اند؛ حقوق اداری یک پدیدهٔ مدرن است و از پایان قرن هجده برای نخستین بار بحث شده است و سابقه آن نمی‌تواند بیشتر از دو قرن و نیم اخیر باشد (ackerman,2010: 24). اگرچه در سنت‌های مختلف و کشورهای مختلف، موضوعات حقوق اداری با هم متفاوتند؛ اما در یک نکته تردیدی نیست و آن اینکه همه موضوعات حقوق اداری در دولت مدرن اتفاق می‌افتد؛ از تمرکز و عدم تمرکز و کنترل قضایی و مسئولیت مدنی دولت گرفته تا دولت محلی و اصول حقوق اداری،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

همه محصول دولت مدرن است. تمامی موضوعات حقوق اداری نیز مربوط به دویست سال اخیر هستند و در قرن هجدهم مسائلی مثل بوروکراسی و اداره عمومی شکل نگرفته بود. حقوق اداری مسائلی را مانند سازمان، قدرت، دخالت مقامات اداری، جبران خسارت و... بررسی می‌کند و تمام اینها مسائل مدرن هستند و نمی‌توان این مباحث را در قرون گذشته دید. به گفتهٔ یکی از محققان، تعریف نفع عمومی، رابطهٔ عدالت با آزادی، فرد با دولت، مجریه با پارلمان و ارتباط با سایر شاخه‌ها، وضعیت حقوق اداری در هر کشور را مشخص می‌کند. بر این اساس، مؤلفه‌هایی چون تقدم عدالت بر آزادی، استقلال نفع عمومی از خصوصی، اقتدار مجریه در تصمیم‌سازی، استقلال نسبی حقوق اداری از حقوق اساسی و مدنی، تعیین‌کنندهٔ چهره حقوق اداری در فرانسه‌اند و در انگلیس اتکای نفع عمومی بر خصوصی، حاکمیت پارلمان، صلاحیت ثانوی مجریه در قانونگذاری، تبعیت اداره از حقوق مدنی و محدود شدن حقوق اداری به دادرسی اداری (سابز، ۱۳۹۲: مقدمه مترجم، ص ۹).

چنانکه پیش‌تر اشاره شد؛ مسألهٔ حقوق اداری این است که اقتدار حکومت چگونه باید اجرا شود؛ از این‌رو، کاملاً مرتبط با تئوری‌های سیاسی است. تئوری‌های حقوق اداری که در حقیقت ریشه در تئوری‌های سیاسی دارند شامل موارد زیرند: ایدئالیست‌های قانونی که به تعریف ارزش‌های عمومی و نهادها برای اجرای آنها می پردازند، لیبرالیسم دموکراتیک که حکومت قانون با تأکید بر پاسخگویی را بازگو می‌کند، پلورالیسم هنجاری که نگرش‌های متعدد با ارزش‌های متعدد را توصیف می‌نماید، رئالیست‌ها که به رفتار و انگیزهٔ مدیران سیاسی و عمومی می‌پردازند، تئوری انتقادی که قدرت طبقهٔ اقتصادی و اجتماعی را بررسی می‌کند و سرانجام، تئوری انتخاب عمومی که دربارهٔ منافع گروه‌ها با هدف سیاسی بحث می‌کند؛ از این‌رو، نظریه‌های حقوقدانان و تئوری‌ها و مکاتب آنها تأثیر وافری بر دیدگاه‌های حقوق اداری دارد. برای نمونه اگر محققی به حکومت قانون و حکومت محدود معتقد باشد؛ در بررسی حقوق اداری بر آزادی‌های بنیادین و حقوق بنیادین تأکید می‌کند.

فهم حقوق اداری به مسائل دیگری نیز نیازمند است. اشمیت اسمان به‌درستی می‌گوید که حقوق اداری پس از مباحث اکادمیک نیازمند فرهنگ اداری است (Mahendra,1985:2). حقوق اداری در بستر تجربیات تاریخی و فرهنگی شکل می‌گیرد و کوشش می‌کند که بین دولت و جامعهٔ خاصی که در آن مطرح است؛ کارمندان، نهادهای دولتی، شهروندان و گروه‌ها ارتباط برقرار کند و برای بررسی آن به مطالعهٔ تاریخی و سیاسی هم نیاز می‌باشد (ackerman,2010: 1).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

تجربه‌های متفاوت در پیدایش حقوق اداری

هیچ مفهومی بدون تاریخ آن فهمیده نمی‌شود و حقوق اداری نیز از این قاعده مستثنی نیست. به گفته درست یکی از محققان، چون حقوق اداری وابسته به سنت‌های ملی است؛ نمی‌توان از حقوق اداری فرازمانی و مکانی سخن گفت (سابز، ۱۳۹۲: ۱۳). نگاهی به تاریخ تکوین حقوق اداری در سنت‌های متفاوت نیز این مسائل را نشان می‌دهد. نگاه به تاریخ شکل‌گیری حقوق اداری دو چیز را نشان می‌دهد؛ نخست اینکه موضوع حقوق اداری در هر کشور تاریخی متفاوت دارد. دوم اینکه این دانش در درون هر یک از این کشورها در حال تحول است.

پیدایش حقوق اداری در فرانسه مربوط به پایان قرن هجدهم و پیدایش شورای دولتی است. این حقوق تحت تأثیر انقلاب و امپراتوری اول که نهادهای کهن را فرو ریخت به وجود آمد (سابز، ۱۳۹۲: ۲۳). البته قبل از انقلاب ریشه‌هایی وجود داشت و در قرون هفده و هجده، مقامات سلطنتی برای برخی اعمالشان مسئول بودند و دادگاه‌های محلی و پارلمان‌ها بسیار قوی بودند (bignomi,2012: 4). بعد از انقلاب، دولت در فرانسه دستخوش تغییراتی شد. فاصله بین اولین امپراتوری تا پایان دومین امپراتوری، نزاع بین لیبرال‌های طرفدار سیستم یگانه و دوگانه‌ها بود (سابز،۱۳۹۲: ۳۵-۳۴). تاریخ فرانسه نبرد میان سنت‌های اقتدارگرایانه و آزادی‌خواهانه است (دومیشل،۱۳۷۶: ۲۱)؛ همچنین دو الگوی لیبرال و جمهوری‌خواه در آن کشور وجود دارد که در الگوی جمهوری‌خواهانه نفع عمومی بر نفع خصوصی تقدم دارد و در الگوی لیبرال، اصالت با نفع خصوصی است (واعظی، ۱۳۹۳: ۵۴). فرانسوی‌ها از این سیستم در نقطه آغاز هم به عنوان حمایت از منافع عمومی و تقدم آن بر نفع شخصی استفاده می‌کردند و هم برای تقویت مجریه قدرتمند. حقوق اداری در فرانسه تحولاتی را نیز طی کرده است. برای نمونه در آغاز قرن نوزدهم برای تقویت دولت جمهوری و امپراتوری و سپس حراست از مجریه در برابر قضات به وجود آمد و در پایان آن قرن به ابزار حراست قضایی از شهروندان در برابر مجریه تبدیل شد (سابز، ۱۳۹۲: ۳۹). موضوعات حقوق اداری فرانسه شامل شکل‌های اداری، اجرایی، محدودیت‌های قدرت، تنظیم‌گری، حقوق خدمات عمومی، اداره اموال به وسیله اداره، کارهای عمومی، تعهدات اداری شامل قراردادها، شبه‌قراردادها و... هستند؛ همچنین در فرانسه حقوق خصوصی و حقوق اداری هر یک مرزهای متفاوتی دارند و دادگاه‌های آن هم متفاوت هستند. در فرانسه، حقوق اداری محصول دادگاه‌های اداری است؛ از این‌رو در فرانسه رویه‌ها بسیار

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

اهمیت دارند و از طریق رویه‌هاست که بسیاری از مسائل را در حقوق اداری پذیرفته‌اند. چنانچه گفته‌اند حقوق اداری در فرانسه محصول آرای شورای دولتی است. شاید بتوان گفت این از نکات متفاوت و البته عجیب فرانسه با دیگر کشورهاست که علی‌رغم اینکه حقوق این کشور از زمرهٔ کشورهای موسوم به حقوق نوشته است؛ اما حقوق اداری آن نانوشته است و از طریق بسط آرای شورای دولتی حقوق اداری در فرانسه نشو و نمو پیدا کرده است.

اگرچه در فرانسه در قرن نوزدهم حقوق اداری پذیرفته شد، اما در انگلیس و آمریکا تا قرن بیستم، حقوق اداری به رسمیت شناخته نشد. به همین دلیل، انگلیسی‌ها حقوق اداری را بخشی از حقوق خصوصی دانسته و برای دایسی نیز حقوق اداری امری ناشناخته بود و اداره در انگلیس هرگز معنای اروپای قاره‌ای را نمی‌داد (ackerman,2010: 31). شاید پاسخ دایسی به بارتلمی نشان دهد که چه تفاوتی بین این دو نظام حقوق اداری وجود دارد، آنجا که گفت ما چیزی به نام حقوق اداری نمی‌دانیم و نمی‌خواهیم بدانیم. در انگلستان، تجارت حکومت به وسیلهٔ نخبگان محلی بود و در قرن نوزده، دادگاه‌های عمومی به شکایات رسیدگی می‌کردند و اگرچه استوارت‌ها می‌خواستند کنترل سلطنتی را به وسیلهٔ دادگاه‌های امتیازی خاص با صلاحیت مخصوص شکایت علیه کارمندان بهبود ببخشند، اما این مسأله با انقلاب ۱۶۸۸ پایان یافت (bignomi,2012: 5). انگلستان در قرن نوزده شاهد گسترش صلاحیت‌های پارلمان بود (سابز،۱۳۹۲: ۴۱). به خاطر اهمیت صلاحیت‌های پارلمان و تعلق حاکمیت به این نهاد در انگلستان، این سؤال بین محققین آن کشور مطرح است که آیا قدرت به اداره داده شده است یا خیر؟ زیرا در این کشور قدرت و حاکمیت متعلق به پارلمان است؛ بنابر گفتهٔ برخی محققان، سه عامل لیبرالیسم، حکومت‌های محلی و بینش تجربی، اداره نقش اصلی را در پیدایش حقوق اداری انگلستان داشتند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵ : ۳۲) اما پیدایش دولت رفاه و حضور همه جانبه دولت در قرن بیستم باعث توجه انگلیسی‌ها به حقوق اداری شد. حقوق اداری در نیمه قرن بیستم به خاطر توسعه نهادهای اداری و تحلیل‌های حقوقدانان در انگلیس توسعه یافت (سابز، ۱۳۹۲: ۶۸)؛ همچنین در این کشور بعد از گزارش کمیته فرانک، حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های حقوق به رسمیت شناخته شد. دو برداشت از حقوق اداری در انگلیس وجود دارد: اول، کنترل قدرت دولت و دوم، مجموعه اصول کلی حاکم بر اجرای اختیارات و تکالیف از سوی مقامات عمومی (هداوند، ۱۳۸۹: ۷۷)؛ همچنین برخلاف اروپای قاره‌ای که تمرکز بحث‌ها بر روی ماهیت تصمیم‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

اداری است؛ در انگلیس بر روی رویه‌هاست و موضوعات حقوق اداری در انگلیس شامل: عدالت طبیعی، کنترل قضایی و عملکرد اداره است. در اروپای قاره‌ای، حقوق اداری بیشتر مربوط به اختیارات و سازماندهی نهادهای اجرایی دولت است و در انگلیس، دادخواهی اداری، در هر دو نظام نیز اداره از سیاست مستقل است (سابز، ۱۳۹۲: ۱۲۸). به‌طور کلی، برتری پارلمان و حکومت قانون، اساس حقوق اداری انگلیسی است. پارلمان با نقش مهم و محوری خود در انگلیس باعث شد حقوق اداری رشد پیدا کند. گنیت آلمانی معتقد است که شاخص‌ترین ویژگی حقوق اداری در انگلیس، گستره نامحدود قانونگذاری درحوزه اداره است (سابز، ۱۳۹۲: ۴۲). این حجم وسیع قانونگذاری در انگلستان باعث تورم حقوق اداری در این کشور شد (سابز، ۱۳۹۲: ۴۴). این از نکات خلاف آمدِ عادت سنت انگلیسی است که در حالی که سنت‌کامن‌لا جزو سنت‌های نانوشته در حقوق است؛ اما حقوق اداری آن نوشته است و بیشترین بخش آن قانونگذاری است.

حقوق اداری در آمریکا نیز تنها صد سال است که شروع شده و آغاز آن قرن بیستم است. نکته‌ای که در حقوق آمریکا مهم است؛ اینکه حقوق اداری آمریکا به دنبال محدود کردن حکومت (government) است نه دولت (state)؛ همچنین حقوق اداری در این کشور در طول این مدت مراحلی داشته است. یکی از نویسندگان، شش مرحله برای حقوق اداری آمریکا برمی‌شمارد: نخست، تأکید بر مجریه تا ۱۸۷۵؛ دوم تا ۱۹۳۰، رشد مقررات و مدل سنتی حقوق اداری؛ سوم، برنامه نیودیل؛ چهارم، از ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۵ که رویه اداری برجسته است؛ پنجم، تا ۱۹۸۵ که دوران تعدد رویه اداری است و ششم، ۱۹۸۵ تا به امروز که دوره تحکیم و تقویت نام دارد (breyer,2006). در آمریکا بحث اصلی در حقوق اداری معطوف به دولت اداری است و دولت اداری یعنی حقوق اداری فدرال آمریکا. دولت اداری همان اداره عمومی است و بحث اصلی، بوروکراسی سیاسی حرفه‌ای است. دولت اداری یکی از منابع و اصول بنیادین مثل حکومت به وسیله رضایت، تفکیک قوا و حق‌های بنیادین است؛ از این‌رو بسیاری از کشورها از سمت دولت محدود، فدرال، مشروطه و.. به سمت دولت اداری می‌روند. در دولت اداری، قدرت به بوروکرات‌های غیر انتخابی تفویض می‌شود و این برخلاف تصور رایج دربارهٔ دموکراسی است که بر ساختار دموکراتیک تأکید می‌شود (waldo,1948) ویژگی‌های دولت اداری نیز عبارتند از: گسترش قدرت قضایی حکومت فدرال، اعطای قدرت قانونگذاری به غیر قانونگذاری، به وجود آوردن آژانس‌های مستقل، اعطای قدرت قضایی به مجریه و قاعده‌گذاری کردن.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

نتیجه‌گیری

در این مقاله کوشش شد نشان داده شود حقوق اداری رشته‌ای بسیار جوان و تازه تأسیس است و نسبت به سایر شاخه‌های حقوق از تاریخ تکوین آن مدت زیادی نمی‌گذرد. حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی است و چنانکه با بررسی نظریات متعدد در این مقاله نشان دادیم؛ حقوق عمومی معرفت و دانشی نوآیین است که همزاد با دولت مدرن است. به بیان دیگر، تمام کارویژه‌ها و وظایفی که برای حقوق عمومی برشمرده‌اند؛ در درون دولت مدرن معنا می‌دهد؛ از این‌رو نخستین مسأله‌ای که باید در حقوق اداری سنجیده شود؛ نسبت آن با دولت مدرن است و در فقدان دولت مدرن نمی‌توان از حقوق اداری سخن گفت؛ زیرا حقوق اداری تنها در بستر و درون دولت مدرن رخ می دهد و اینکه دولت مدرن چیست و چه ویژگی‌هایی دارد؛ خود موضوع تحقیقات مستقل زیادی قرار گرفته است. اگرچه برخی سابقه دولت را به زمان‌های دور برمی‌گردانند؛ اما دولت مدرن پدیده‌ای نوظهور است. در خصوص این پدیده مدرن و اشکال آن نظریات متعددی وجود دارد. در هر کدام از این نظریات، دولت کارویژه‌ها و وظایف متفاوتی دارد. با توجه به شکل دولتی که در یک کشور در حال اجراست؛ مرزها و مفاهیم حقوق اداری نیز تغییر کرده و قبض و بسط می‌یابند. به خاطر همین نظریه‌های دولت است که در حقوق اداری یک کشور به وظایف اداره و تنظیم آن بیشتر توجه می‌شود و در کشوری دیگر بر تحدید قدرت دولت یا در یک کشور، تئوری خدمات عمومی در اولویت قرار می‌گیرد و در کشوری دیگر تئوری کنترل قضایی؛ همچنین تئوری‌های کلان وقتی در یک بستر و سرزمین خاص قرار می‌گیرند از طرفی با مسأله بومی شدن مواجه می‌شوند و از طرف دیگر، تحولات سیاسی و اقتصادی هر کشور در مرور زمان باعث مطرح شدن مسائل جدید و حذف برخی مسائل قدیمی در حقوق اداری می‌شوند؛ از این‌رو در کشورهای مختلف، موضوعات حقوق اداری در یک سدهٔ اخیر تغییرات گسترده‌ای کرده است.

چنانکه در این مقاله اشاره نمودیم؛ تعاریف حقوق اداری متفاوت است و برخی بر تنظیم قدرت و برخی بر تحدید آن تأکید می‌کنند. به همین دلیل، نظریات حقوق اداری نیز متفاوت شده و بالتبع سنت‌های حقوق اداری نیز متفاوت شده‌اند. توضیح آنکه در برخی از سنت‌ها، هدف حقوق اداری و موضوعات آن بیشتر بر سازوکارهای اداره و وظایف اداره می‌چرخد و در برخی دیگر بر کنترل مقامات اداری و تحدید قدرت اداری تأکید می‌شود. چنانکه دیدیم در سه سنت فرانسه و انگلیس و آمریکا،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

هم تئوری‌های حقوق اداری و هم تاریخ حقوق اداری و نیز موضوعات حقوق اداری متفاوت هستند؛ از این رو اگرچه در دهه‌های اخیر و با بحث‌های جهانی شدن، در برخی از نهادهای بین‌المللی کوشش شده است از همسان‌سازی شاخه‌های حقوق و حقوق فراملی سخن بگویند، اما تاکنون نمی‌توان از حقوق اداری واحد و یکسان سخن گفت. نکته مهم دیگر، نسبت بین دو شاخه اصلی حقوق عمومی یعنی حقوق اداری و حقوق اساسی است و حقوق اداری به اجرا درآوردن حقوق اساسی است. البته توضیح و بسط تمامی نکات مطرح شده در این مقاله نیازمند نوشته‌های طولانی است و می‌توان این مقاله را همچون درآمدی بر مباحث نظری حقوق اداری به شمار آورد که در آثار حقوقدانان حقوق اداری ایران بسیار کم به آنها پرداخته شده است. سخن آخر اینکه شاید بتوان گفت که حقوق اداری نسبت نزدیکی با فرایندها و سازوکارهای دموکراتیک دارد و گسترش این شاخه از حقوق عمومی نقش مهمی در میزان رضایت شهروندان از دولت و تنظیم کردن قدرت دولت و تحدید آن دارد و فقدان یک حقوق اداری منظم و اداره پاسخگو نشانی از فقدان دولت مدرن در یک کشور است.

فهرست منابع

اردان، فیلیپ، (۱۳۸۹)، نهادهای سیاسی و حقوق اساسی، ترجمه رشید انصاریان، اهواز: انتشارات دانشگاه شهید چمران

استراس، دیوید، (۱۳۸۵)، تئوری حقوق اساسی چیست؟، ترجمه مجتبی همتی و حسین نبی‌لو، حقوق اساسی، سال ۴، شماره ۶ و ۷

اشتراوس، لئو، (۱۳۸۱)، فلسفه سیاسی چیست؟ ترجمه فرهنگ رجایی، تهران: نشر مرکز

انصاری، ولی الله، (۱۳۸۳)، کلیات حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان

امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، جلد اول، تهران: نشر میزان

باربیه، موریس، (۱۳۸۶)، مدرنیته سیاسی، ترجمه عبدالوهاب احمدی، تهران: نشر آگه

بدیع، برتران، (۱۳۸۰)، دو دولت، ترجمه احمد نقیب‌زاده، تهران: مرکز بازشناسی ایران و اسلام

بشیریه، حسین، (۱۳۷۹)، درآمدی بر جامعه‌شناسی تجدد، قم: ضمیمه مجله نقد و نظر

دومیشل، آندره، ویر لالومی‌یر، (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران: انتشارات دادگستر

راسخ، محمد، (۱۳۹۴)، درس‌گفتارهای فلسفه حق و فلسفه حقوق عمومی، تهران: انتشارات خانه اندیشمندان علوم انسانی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

رضایی‌زاده، محمد جواد، (۱۳۸۵)، حقوق اداری، تهران: نشر میزان
زارعی، محمد حسین، (۱۳۹۳)، حکومت قانون و دموکراسی، تهران: انتشارات خرسندی
زارعی، محمد حسین، (۱۳۸۵)، حقوق عمومی کارکردها و چالش‌ها، نشریه حقوق عمومی، شماره ۲، اسفند
زمانی، هادی، (۲۰۰۷)، موانع تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران، لندن
زولر، الیزابت، (۱۳۸۹)، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه مجتبی واعظی، تهران: انتشارات جنگل و جاودانه
سابز، کاسینو، (۱۳۹۲)، شکل‌گیری حقوق اداری، ترجمه مجتبی واعظی، شیراز: نشر شهرداد
سلطانی، سید ناصر، (۱۳۸۸)، مختصر حقوق اساسی جمهموری اسلامی ایران، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۱۹، مهر
طباطبایی، سید جواد، (۱۳۸۰)، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، تهران: انتشارات نگاه معاصر
غنی‌نژاد، موسی، (۱۳۸۸)، اندیشه آزادی، تهران: انتشارات پیشبرد
قاسم‌زاده، قاسم، (۱۳۹۰)، حقوق اساسی، مقدمه تحیح و تحشیه علی اکبر گرجی، تهران: انتشارات جنگل
قنبری، داریوش، (۱۳۸۵)، دولت مدرن و یکپارچگی ملی در ایران، تهران: انتشارات تمدن ایرانی
کوئینتن، آنتونی، (۱۳۷۴)، فلسفه سیاسی، مرتضی اسعدی، تهران: انتشارات به‌آور
گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل
لاگلین، مارتین، (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی
لاگلین، مارتین، (۱۳۹۵)، مبانی حقوق عمومی در غرب، ترجمه محمد مقتدر، تهران: نشر مجد
مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۸۳)، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران: نشر میزان
نقیب‌زاده، احمد، (۱۳۸۳)، تحول دولت مدرن در ایران، مجموعه مقالات نخستین همایش ایران‌شناسی۱۳۸۱، جلد سوم، بنیاد ایران‌شناسی
واعظی، مجتبی، فقر نظریه‌پردازی در ایران، مندرج در جلالی، محمد، ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: انتشارات مجد
وینسنت، آندرو، (۱۳۸۳)، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی
هداوند، مهدی، (۱۳۸۶)، مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری، حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم
هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: انتشارات سمت
هلد، دیوید، ترجمه عباس مخبر، فهم جامعه مدرن ۲، (۱۳۸۶)، تهران: انتشارات آگاه.

–Ackerman, Susan Rose and Peter L. Lindseth. (Edited) (2010) Comparative administrative law, Edward Elgar Publishing
–Bignami ,Francesca(2012) Comparative administrative law, GWU Legal Studies Research Paper No. -115
–Breyer .Stephen G. (2006)Administrative Law and Regulatory Policy: Problems Text, and Cases, Seventh Edition, Aspen Publishers

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

–Carig, paul,(2013) Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or ImposedUniformity?.Available In www.acaeurope.eu/seminars/DenHaag2013/Table1_Craig_en.pdf

–Giddens .Anthony,(1985) The modern state and violence. London. Polity press

–Harlow ,Carol, Richard Rawlings, (2009)Law and administration, 3ed, Cambridge University Press

–Jones .Ian Ellis-(2001) Essential Administrative Law, second ed, cavandish publishing

–Lesueur, Andrew. Javan, herbeg, (1999) Principle of public law. Cavendish Publishing

–Leyland .peter.(ed by)(2003) Public law a multi-layered constitution. Hart publishing.oxford and Portland.

–Mahendra , Prasad Singh.(1985) German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer-Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co. KG

–Massimo latorre.(2007) constitutionalism and legal reasoning. Springer publishes.

–Mclean, Ian,(1996) Oxford dictionary of politics, Oxford university press

–Metzler Edward.(1935) Growth and development of administrative law . Marquette law review . vol 19. Issue 4 .

–Shapiro.m.(2001)administrative law unbounded. Indianna journal global legal studies

–Stott ,David(1997) Principle of administrative law, Alexandra Felix, Cavendish publishing

–Tilly. Charles.(1975) Formation of national state in Western Europe .Princeton university press

–Waldo ,Dwight(1948) The administrative state : a study of political theory of America, new York,transaction publishers ,

–Warren ,Kenneth(2001) Administrative law in the political system. 5ed, Westview press

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]