أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرارات الإداريَّة "دراسة مقارنة"

الدكتـــــور
مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر
دكتوراه في القانون العام (إداري ودستوري)
والمستشار القانوني

أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرارات الإداريَّة

"دراسة مقارنة"

مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بنها، بنها، جمهورية مصر العربية .

البريد الإلكتروني : Le2.jed@bmc.edu.sa

ملخص البحث :

الأخلاق تعبير حديث في النُّظم الوضعيَّة على خلاف مفهوم الأخلاق في الفقه الإسلاميِّ، والتي تعتبر من أساسَّيات الدِّين الإسلاميِّ ؛ وذلك لأنَّ الأخلاق هي الصفة التي يتصف بها الإنسان ، وهذا الخلق قد يكون خلقاً حسناً وقد يكون خلقاً قبيحًا، ومفهوم الأخلاق الإداريَّة في حالة مقارنة التَّصرُّفات التي تحكمها بالتَّصرفات المحكومة بالقانون والتي يطلق عليها النِّظام العام، فالسُّلوك الإنسانيِّ قد يكون محكوماً بالقواعد القانونيَّة أو بالقواعد الأخلاقيَّة ، وقد يقع في دائرة الاختيار الحرِّ، فالقواعد القانونيَّة التي وضعها المشرِّع تحدِّد دائرة السُّلوك الواجب والممنوع وتدعم تلك القواعد بما يجبر الأفراد على احترامها. أما السُّلوك الذي يقع في دائرة الاختيار الحُّر فإنَّه يقع خارج نطاق القانون ، بمعني أنَّ للشَّخص مطلق الحرّيَّة في هذا المجال مثل : اختيار النَّشاط الذي يمارسه من بين النَّشاطات المشروعة، واختيار الطَّعام والشراب ، ومابين هذين المجالين- القواعد القانونية والاختيار الحر - يقع مجال الأخلاق ، فالأعمال هنا ليست محكومة بقوانين محددة ، ولكنَّها محكومة بالقيم والمبادئ التي ارتضاها أبناء المجتمع ، وهي التي ترشد الأشخاص والجهات الإداريَّة إلى السُّلوك المقبول أو المرفوض. إنَّ مسئولية صدور أي قرار غير أخلاقيٍّ تقع في الواقع على عاتق كلٍّ من مصدر القرار والجهة الإداريَّة ؛ وذلك لأنَّ كلَّ مديرٍ يحمل معه في مكان

العمل العديد من الصفات والخصائص التي تؤثرِّ على قراراته على سبيل المثال : أخلاق المدير الدينيةَّ التي يعتنقها واحتياجاته الشَّخصيَّة. وفى العموم فإنَّ بعض المديرين قد يطبِّق القانون ، وفي نفس الوقت يتمسَّك بالأخلاق ؛ خوفاً من العقاب ، ويوجد نوعٌ آخرِ من المديرين يطبِّق القوانين ويتمسَّك بالأخلاق تمسُّكاً بتقاليده ، ومعظم رجال الإدارة يقعون ضمن هذه المجموعة ، وهناك مجموعة ثالثة تتبع مبادئ أخلاقيَّة اختارتها لنفسها مثل : العدل ، والمساواة ، والحقّ . وهم يدركون أنَّ الأشخاص يتمتَّعون بقيمٍ متفاوتةٍ، ولذلك فإنَّهم يبحثون عن حلول مبتكرة للمشاكل الأخلاقيَّة في ظل مبادئهم . وعادة ما يجتهدون في الموازنة بين احتياجات العاملين والمصلحة العامَّة ورغم أنَ هؤلاء يعتبرون أعلى مستويات المديرين فإنهم مازالوا يشكِّلون قلَة بين مديري ذلك العصر.

وقد تمَ دراسة هذا الموضوع في ثلاث نقاط رئيسة كالتَّالي :

- **مفهوم الأخلاق** .
- **دور الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ والفقه الإسلاميِّ** .
- **تطبيقات قضائيَة على دور الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في القضاء الإداريِّ والفقه الإسلامي** .

وبعد دراسة هذا الموضوع تمَّ التَّوصُّل إلى عددٍ من التَوصيَّات، و منها على سبيل المثال لا الحصر :

- تكريس مجلس الدَّولة للجانب الخلقيّ في القرارات الإداريَّة خصوصاً وأنَّ من أسباب بطلان القرارات الإداريَّة عنصر السَّبب وعنصر الغاية ، وكلاهما يتأثَّران حسب مشروعيَّته بالجانب الخلقيِّ.
- اعتبار مخالفة الأخلاق الإداريَّة سببٌ مستقلٌّ لبطلان القرار الإداريِّ .

ـ تكـريس الجامعـات ، والكليـات ، والمعاهـد المتخصـصة لإعـداد أبحـاث ودراسات تتعلق بأخلاق العمل الإداريِّ .

ـ الاهتمام بالإعداد والتَّدريب والتَّوعية الدينيَّة ، الأخلاقيَّة ، والوطنيَّة للموظَّفين .

الكلمات المفتاحية :

القواعـد القانونيَّـة – الاختيـار الحـرّ – الـنُّظم الوضـعيَّة – مـشروعيَّة القـرارات – الأخلاق الإداريَّة – القضاء الإداري – الفقة الإسلاميّ – عنـصر الـسَّبب – عنـصر الغاية .

the impact of ethics on the legitimacy of administrative decisions "a comparative study"

Mostafa Abdelshahid Abdelltif Khedr

Department of Public law, Faculty of Law, Benha University, Benha, Egypt.

E-mail: Le2.jed@bmc.edu.sa

Abstract:

Ethics is a new term in modern systems in contrast to the concept of ethics in Islamic jurisprudence, which is considered one of the foundations of the Islamic religion. This is because morality is one of the characteristics of the human being, and these morals may be good or bad, and the concept of administrative ethics in the case of comparing the behaviors that govern it with the behaviors governed by the law, which is called general. Human behavior may be governed by legal rules or ethical rules, and it might be in the circle of free choice. The legal rules laid down by the legislature define the circle of obligatory and prohibited behavior and support those rules in a way that obliges individuals to respect them. As for the behavior that falls within the circle of free choice, it falls outside the scope of the law, meaning that the person has absolute freedom in this field, such as: choosing the activity that he\she practices from among the legitimate activities, and choosing food and drink, and between these two fields - legal rules and free choice - the domain of morality Lies. Business here is not governed by specific laws, but it is governed by the values and principles accepted by the members of society, and this is what guide persons and administrative bodies to acceptable or unacceptable behavior. In fact, the responsibility

for making any unethical decision rests with both the source of the decision and the administrative people, because every manager carries with him\her in the workplace many of the characteristics Which affect his/her decisions, for example the religious morals that he embraces and his\her personal needs. In general, some managers may apply the law, and at the same time adhere to morals for fear of punishment, and there is another type of managers who enforce laws and adhere to morals because of their traditions and most management leaders fall within this group and there is a third group that follows the ethical principles that they chose for themselves such as: fairness, equality, Right. They realize that people have different values, and therefore they seek creative solutions to ethical problems in light of their principles. They usually strive to strike a balance between employee needs and the public interest; although these were considered as best managers, they were still a minority among the managers of the era.

This topic has been studied in three main points as follows:

- the concept of ethics.
- The role of ethics in the invalidity of an administrative decision in administrative law and Islamic jurisprudence.
- Judicial applications on the role of ethics in the invalidity of the administrative decision in administrative judiciary and Islamic jurisprudence.

After studying this topic, a number of recommendations were reached, including, but not limited to:

- The State Council consecrated the moral aspect in administrative decisions, especially since one of the reasons for the invalidity of administrative decisions is the element of cause and the element of purpose, both of which are affected according to its legitimacy by the moral aspect.
- Considering the violation of administrative morals as an independent reason for the invalidity of the administrative decision.- Dedicating universities, colleges, and specialized

institutes to prepare research and studies related to the ethics of administrative work.- Attention to preparation, training, religious, moral, and patriotic awareness for employees.

keywords: The Legal Rules - Free Choice - Postural Systems - Legality Of Decision - Management Ethics - Administrative Judiciary - Islamic Jurisprudence - The Reason Element - The Aim Element.

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمدُ لله ربِّ العالمين ، والصَّلاة والسَّلام على رسول الله ، سيِّدنا محمد بن عبد الله ، عليه وعلى آله وصحبه ومن تبع هداه إلى يوم الدين .

أمَّا بعد :

فإنَّ الأخلاق تعبير حديث في النظم الوضعِّية على خلاف مفهوم الأخلاق في الفقه الإسلاميِّ والتي تعتبر من أساسيَّات الدِّين الإسلاميِّ؛ وذلك لأنَّ الأخلاق هي الصِّفة التي يتَّصف بها الإنسان ، وهذا الخلق قد يكون خلقًا حسنًا وقد يكون خلقًا قبيحًا ، ولذلك فإنَّ الله – سبحانه وتعالى – وصف رسوله محمدًا – صلى الله عليه وسلم– بقوله –جلَّ شأنه– : ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾ (١)

وهذا الثَّناء الفريد على رسولنا الكريم – صلى الله عليه وسلم – يعتبر شهادة كبرى يعجز كلُّ قلم ، ويعجز كلُّ تصوُّرٍ عن وصف هذا الثَّناء من ربِّ العباد .

وبالنَّظر إلي سيرة رسولنا الكريم نجد العنصر الأخلاقي واضحًا في الدعوة إلي الأمانة ، والصدق، والعدل ، والرحمة، والنَّهي عن الجور ، والظلم ، والغش، وأكل أموال الناس بالباطل ، والاعتداء على الحرمات والأعراض .

وبالتَّالي فإنَّه يمكن أنْ نعرِّف الأخلاق بأنَّها: مجموعة من القيم التي تحكم تصرُّفات الأشخاص في مجال الخطأ والصَّواب ؛ حيث إنَّ هذه القيم تضع المقاييس لما يعتبر حسنًا أو سيِّئًا من التَّصرُّفات .

ويتَّضح لنا مفهوم الأخلاق الإداريَّة في حالة مقارنة التَّصرُّفات التي تحكمها بالتَّصرُّفات المحكومة بالقانون ، فالسُّلوك الإنسانيُّ قد يكون محكوماً بالقواعد القانونيَّة أو بالقواعد

---

(١) سورة القلم آية : ٤ .

الأخلاقيَّة ، وقد يقع في دائرة الاختيار الحرِّ . فالقواعد القانونيَّة التي وضعها المشرِّع تحدِّد دائرة السُّلوك الواجب والممنوع وتدعم تلك القواعد بما يجبر الأفراد على احترامها.

أمَّا السُّلوك الذي يقع في دائرة الاختيار الحُر فإنَّه يقع خارج نطاق القانون ، بمعني أنَّ للشَّخص مطلق الحرِّيَّة في هذا المجال مثل : اختيار النَّشاط الذي يمارسه من بين النَّشاطات المشروعة، واختيار الطَّعام والشَّراب و بين هذين المجالين يقع مجال الأخلاق ؛ فالأعمال هنا ليست محكومة بقوانين محدَّدة ، ولكنَّها محكومة بالقيم والمبادئ التي ارتضاها أبناء المجتمع ، وهي التي ترشد الأشخاص والجهات الإداريَّة إلى السُّلوك المقبول أو المرفوض[1].

وعندما يصدر أحد الرُّؤساء قرارًا إداريًّا غير أخلاقيٍّ ، فإنَّ المسئوليَّة في الواقع تقع على عاتق كلٍّ من مصدر القرار والجهة الإداريَّة ؛ وذلك لأنَّ كلَّ مديرٍ يحمل معه في مكان العمل العديد من الصِّفات والخصائص التي تؤثِّر على قرارته على سبيل المثال : أخلاق المدير الدِّينيةَّ التي يعتنقها واحتياجاته الشَّخصيَّة .

وفي العموم فإنَّ بعض المديرين قد يطبق القانون ، وفي نفس الوقت يتمسَّك بالأخلاق ؛ خوفًا من العقاب ، ويوجد نوعٌ آخرِ من المديرين يطبق القوانين ويتمسَّك بالأخلاق تمسُّكاً بتقاليده ، ومعظم رجال الإدارة يقعون ضمن هذه المجموعة ، وهناك مجموعة ثالثة تتَّبع مبادئ أخلاقيَّة اختارتها لنفسها مثل : العدل ، والمساواة ، والحق . وهم يدركون أنَّ الأشخاص يتمتَّعون بقيم متفاوتة ، ولذلك فإنَّهم يبحثون عن حلول مبتكرة للمشاكل الأخلاقيَّة في ظلِّ مبادئهم . وعادةً ما يجتهدون في الموازنة بين احتياجات العاملين

---

(١) د/ إسماعيل على إسماعيل بسيوني : أخلاق الإدارة وأداء المنظمات ، مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي ، جامعة الأزهر – مركز الدراسات المصرفية يوليو ٢٠٠٢م ص٤ .

والمصلحة العامة ، ورغم أنَّ هؤلاء يعتبرون أعلى مستويات المديرين فإنهم مازالوا يشكِّلون قلَّة بين مديري ذلك العصر[١].

وتسبق عمليَّة إصدار القرارات الإداريَّة مرحلة الاجتهاد واختيار البديل الأنسب ، وهي عمليَّة تستند إلي المبادئ الأخلاقيَّة في غيبة القوانين ، أو تضاربها ، أو غموضها ، وعند عدم تطبيق القواعد الأخلاقيَّة فإنَّ القرارات الإداريَّة قدْ يترتَّب عليها صراعات وتوتُّر العلاقات الدَّاخليَّة التي تمتدُّ للبيئة الخارجيَّة للتَّنظيم ، وكجزءٍ من هذه الصِّراعات ما يحسُّه المدير في حالة تعرُّضه لضغوط تجبره على التَّنازل عن بعض مبادئه ، أو قيمه ، أو قواعد السُّلوك الأخلاقيِّ التي يعتقد بإلزاميَّتها[٢].

أسباب اختيار الموضوع :

يرجع السَّبب في اختيار هذا الموضوع إلى أنَّ الفقه الفرنسيّ والمصريّ لا يعتدَّان بالأخلاق كسببٍ من أسباب بطلان القرار الإداري؛ ولندرة البحوث في هذا الموضوع أردت أنْ أتناوله مقارنةً بالفقه الإسلاميِّ؛ لأهميته .

أهميَّة الدِّراسة وأهدافها :

ترتكز أهمية الدراسة في إبراز دور الأخلاق في بطلان القرار الإداري؛ وذلك لأنَّ محلَّ القرار الإداريّ لابدَّ أنْ يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا ، فعندما يكون محلُّ القرار عملاً مخالفًا للأخلاق ففي هذه الحالة يكون القرار باطلاً؛ لبطلان المحلِّ .وكذلك بالنسبة لسبب القرار الإداريِّ يجب أن يكون سببًا مشروعًا غير مخالفٍ للأخلاق ، وإلاَّ عدَّ هذا السبب باطلاً ؛

---

(١) د/ إسماعيل على إسماعيل بسيوني : مرجع سابق ، ص٦.

(٢) د/ تحسين الطراونة ، أخلاقيات القرارات الإداريَّة ، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الخامس ، العدد الثاني ،١٩٩٠ ص ١٣٨ وما بعدها ، منشور على شبكة الإنترنت بنظام (pdf) .

لمخالفته للأخلاق . ويجب – أيضًا – أن تكون الغاية من القرار الإداري غاية مشروعة غير مخالفة للأخلاق .

مشكلة البحث وتساؤلاته :

تكمن مشكلة البحث وتساؤلاته في الإجابة عن التساؤلات الآتية :

- هل للأخلاق دور في بطلان القرار الإداري ؟
- هل للأخلاق أثر على محلِّ القرار الإداري ؟
- هل للأخلاق أثر على سبب صدور القرار؟
- هل للأخلاق أثر على الغاية من القرار الإداري ؟
- ما الآثار المترتبة على مخالفة الموظف العام للأخلاق ؟
- ما حدود رقابة القضاء على القرار الإداريِّ المخالف للأخلاق؟

منهج البحث :

لقد اعتمدت في هذا البحث على المنهج الوصفي ، التحليلي ، المقارن .

وجاءت هذه الدراسة على قسمين : قسم نظريٌ ، وقسم تطبيقيٌّ .

وعلى هذا الأساس فإنَّني سوف أتناول دراسة هذا البحث على النَّحو التَّالي :

المبحث الأول : مفهوم الأخلاق .

المبحث الثاني: أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرارات الإداريَّة في القانون الإداريِّ والفقه الإسلاميِّ .

الخاتمة .

المراجع.

الفهارس .

المبحث الأول:
مفهوم الأخلاق

سوف أتناول دراسة هذا المبحث في مطلبين على النَّحو التَّالي :

المطلب الأول: مفهوم الأخلاق .

المطلب الثاني: الأخلاق و الرقابة على القرارات الإداريَّة .

المطلب الأول:
مفهوم الأخلاق

قبل الحديث عن موضوع الأخلاق سألقي نظرةً تاريخيَّةً على موضوع نظريَّة الأخلاق حيث يُرجِع المؤرخون الفضل **لأرسطو** الذي جاء بأول نظريَّة أخلاقيَّة بين (٤٣٥ – ٣٢٥) قبل الميلاد . وقد صنف **أرسطو** الفضائل إلي نوعين: الفضائل العلميَّة التي تستند إلي العقل فكرًا وممارسةً والتي تخضع للعقل ويمكن اكتسابها بالتَّدريب والممارسة، و اقترح **أرسطو** أنْ تحديد مستوي الفضيلة يخضع لما أسماه بقاعدة " الوسط الذهني" ويعني الوسط الذهنيِّ : أنَّ التَّوسُّط في الأمور هو جوهر الفضيلة، فمثلًا الإكثار من الطَّعام ضار، كما أنَّ الإقلال منه ضار بالجسد، ولكن التوسط في المأكل يحفظ للجسم سلامته وصحته [1].

وممَّا لاشكَّ فيه أنَّ فاعليَّة الإنسان وكفاءته ترتبط وتتأثَّر بإيمانه العميق ، واقتناعه بالقيم الأصيلة والمثل الأخلاقيَّة العالية التي تدفعه إلي تنمية معارفه العمليَّة ومهاراته السُّلوكيَّة نحو تحسين انتاجيَّته ، ومن ثمَّ فإنَّ القيم ، والمثل ، والأخلاقيَّات تؤثِّر في السُّلوك تمامًا كما تؤثِّر المفاهيم العلميَّة والنَّظريَّات.

---

(١) فرانسوا غريقوار : المذاهب الأخلاقيَّة الكبري ، ترجمة قتيبة المعروفي ، الطبعة الثانية بيروت ، منشورات عويدات ١٩٨٤ م ، ص٤١ . وللمزيد ينظر د/ تحسين الطراونة: مرجع سابق ص١٤٢ .

ويقصد بقواعد الأخلاق: تلك المبادئ السَّامية التي تسود المجتمع في عصرٍ من العصور بحيث تكون هذه المبادئ هي التي تخوِّل الصِّدق ، والبعد عن الرَّذيلة ، والوفاء بالعهود ، وردِّ الأمانات إلي أهلها ، ويمكن التَّمييز بين القانون والأخلاق بالاعتماد على معيارٍ محدَّدٍ هو عنصر الجزاء، فالجزاء في القانون جزاء مادي محسوس توقعه السُّلطة العامَّة في الدَّولة بما لديها من إمكانيَّات للقهر والجبر. أمَّا في الأخلاق فهو مجرد نصائح تبديها الجماعة وأصبحت تشكِّل في ضميرها العام مبادئ عليا. يتعيَّن على أفرادها التَّحلِّي بها ، ومن ثَمَّ فالجزاء فيها معنويٌّ يتمثَّل في الازدراء العام من الكافَّة لمنتهك القاعدة الأخلاقيَّة . وينبع اختلاف الجزاء في كلٍّ من القانون والأخلاق نتيجة طبيعية ، وبالتَّالي منطقيَّة وهي اختلاف الغاية . فإذا كانت الأخلاق غايتها السُّموُّ بالنَّفس فإنَّ الجزاء فيها يكون من نفس الطبيعة أي شعور الفرد بتأنيب ضميره . أمَّا القانون فالغاية منه إقامة نظام للحياة في المجتمع ، وبالتَّالي فإنَّ الجزاء يكون في يد الحاكم الذي يملك الجبر، والتَّسلُّط ، والإجبار ، وبالإضافة إلى هذه الاختلافات الواضحة بين القانون والأخلاق ، فإنَّ القانون يحدِّد الحقوق والواجبات فكلَّ حقٍّ يقابله واجب ؛ لأنَّ الحقوق والواجبات تحقِّق النِّظام العام في الدَّولة ، وإذا لم يقم الشَّخص بالواجب الملقى علي عاتقه تجاه الآخرين داخل الدَّولة وخارجها فإنَّه يتعرَّض لمطالبة من هؤلاء الآخرين باقتضاء حقوقهم قبله ، أمَّا الأخلاق فإنَّها توضِّح الواجب فقط ، مثل : مساعدة المحتاج ، وذهب البعض إلى أنَّ الأخلاق لا تنشأ حقًا للمحتاج في مواجهة القادرين على المساعدة[1].

(١) د/ سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، الطبعة الأولي ، ص٢٧ ، د/ سعيد سعد عبد السلام: المدخل في نظرية القانون، الطبعة الأولي ٢٠٠٢م/ ٢٠٠٣ م ، بدون دار نشر ص١٧ ،١٨ .

وإذا كان هذا هو وجه الخلاف بين القاعدتين القانونيَّة والأخلاقيَّة فإنَّ هذا لا ينفي وجود اتِّفاق بينهما **من** ناحية أنَّ الكثير من القواعد القانونيَّة تبدأ كقواعد أخلاقيَّة ، ثمَّ تتحوَّل إلى قواعد قانونيَّة عندما يحدِّد لها المشرِّع جزاءً ماديًّا عند مخالفتها .

وقد حاول **الفقه الفرنسي** تبرير كافة الالتزامات بالاستناد إلى أساسٍ أخلاقيٍّ ؛ لإيضاح التَّلازم بين القانون والأخلاق ، ومن جهة أخرى فإنَّ قواعد الأخلاق تجد لها مكانة في نطاق القانون من خلال فكرة الآداب العامَّة والنِّظام العام(١).

وتتمثَّل أخلاقيَّات الخدمة العامَّة في مجموعة المعايير التي يمكن في ضوئها الحكم علي هذا السُّلوك باعتباره صحيحًا أو خاطئًا من الوجهة الإنسانيَّة ، وأنَّ الفساد الإداريَّ يحدث بسبب الانحراف عن القواعد والمعايير الأخلاقيَّة لتحقيق مآربَ شخصيَّة غالبًا ما تكون على حساب المصلحة العامَّة ، وتعرف **الأخلاق الإداريَّة**: بأنَّها السُّلوك المثاليُّ الواجب على الموظَّف الحكوميِّ أنْ يسلكه بسهولة .

فالجوانب الجيدة للسُّلوك تشمل الإخلاص في العمل ، الولاء للدستور والقوانين، ومساعدة المواطنين ... إلخ –فالمشكلة هي في كثرة وليس في قلة القواعد الأخلاقيَّة المثاليَّة، وكذلك في التَّحديد الإجرائيِّ لمثل هذه المثل .

وهناك العديد من العقبات الرَّئيسة التي تحول دون الاهتمام بموضوع أخلاقيَّات الخدمة العامَّة وأثرها على سلوكه في العمل ، وأهمها الاعتقاد بأنَّ تأثير الأخلاقيَّات على العمل محدود باعتبار أنَّه لا يعمل وفقًا لما تمليه عليه أخلاقيَّاته الفرديَّة ، وإنَّما في ضوء ما تضعه الإدارة من سياساتٍ ، وإجراءاتٍ ، ونظم عمل، أي من وجهة نظر الإدارة أنَّه محيد أخلاقيًّا ، كذلك فالمنظَّمات والأجهزة الإداريَّة المركزيَّة التي لها حقّ إصدار اللَّوائح والنَّشرات المتعلِّقة بأخلاقيَّات الوظيفة العامَّة لا تستطيع أنْ تنظِّم كافَّة تفاصيل تصرُّفات الموظَّف

---

(١) د/ سعيد سعد عبد السلام : مرجع سابق ص١٨ .

والدَّليل العمليِّ علي ذلك هو ما تحتويه قواعد ونظم العمل من مصطلحاتٍ تترك مجالًا واسعًا للتَّقديرات الأخلاقيَّة للموظَّف مثل: كفؤ ، ومناسب ، ومفيد ، وعادل ، وضروري ، وعملي ، وملائم، وغير ذلك من المصطلحات أو عكسها[١].

ويكاد يكون هناك شبه اتِّفاق في مختلف الدِّراسات التي تناولت هذا الموضوع على نوع الصِّفات التي ينبغي توافرها في السُّلوك الأخلاقيِّ[٢] ، وهي :

١- المساواة في المعاملة.

٢- معاملة الآخرين بالطَّريقة التي يحبُّها الإنسان لنفسه .

٣- الحرص علي المصلحة العامَّة والولاء للوحدة الإداريَّة .

ماهيَّة الأخلاق :

مبادئ الأخلاق هي : مجموعة المثل العليا التي يري النَّاس فيها ما ينبغي اتباعه[٣]، كالتزام الصِّدق ، واجتناب الكذب ، ومساعدة الضَّعيف ، والتَّصدُّق على الفقير ، ويرى بعض الفقه أنَّ الأخلاق :

" مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأفراد على أساس التَّمييز بين الخير والشر "[٤].

---

(١) د/ صفوت النحاس : أخلاق الموظَّف العام وكيف نلتزم بها ،المنظمة العربية للتنمية الإداريَّة ،ديسمبر ٢٠٠٦ ، منشور على موقع المكتبة الرقمية (دار المنظومة) ، ص٥٦.

(٢) د/ صفوت النحاس : أخلاق الموظَّف العام وكيف نلتزم بها ، مرجع سابق ص٥٧.

(٣) د/ عبد الناصر توفيق العطار : مدخل لدراسة القانون وتطبيق الشريعة الإسلامية ، ص١٠٢ ، وللمزيد ينظر أيضا د/ إسماعيل عبد النبي شاهين : المدخل لدراسة العلوم القانونية (نظرية القانون) ، بدون ناشر ، ٢٠٠٦م/ ٢٠٠٧م ، ص٥٤ .

(٤) د/ ستارك –القانون المدني –المدخل –باريس ١٩٧٧م ،ص١٩ ، مشار إليه في كتاب نظرية القانون للدكتور نزيه محمد الصادق المهدي : المدخل لدراسة القانون ، الجزء الأول ص٤٨ ، وللمزيد ينظر أيضا د/ إسماعيل شاهين : مرجع سابق ص٥٤ .

وتبقي صعوبة تحديد ما المقصود بالخير والشَّرِّ في هذا التَّعريف ومن ثمَّ كان تعريفًا غير دقيق.

وعرفها البعض الآخر بأنَّها : مجموعة المبادئ التي تستقر في ضمير الجماعة ووجدانها كحصيلةٍ لتراثها وتاريخها الحضاري ، وما يسودها حاليا من معتقدات دينيَّة وأفكار سياسيَّة ، واقتصاديَّة ، واجتماعيَّة، وكذلك مدى ما وصلت إليه من مدنيَّةٍ وتقدُّمٍ في جميع المجالات، هذه المبادئ تضع الحدَّ الفاصل بين الخير والشَّر، و الخطأ والصواب ، الفضيلة والرذيلة، ونتيجة لذلك فهي تطالب الفرد بأنْ يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر[1].

ومن خلال العرض السَّابق لتعريف الأخلاق أميل إلي ما ذهب إليه العديد من شرَّاح القانون المدنيِّ المعاصرين أنَّه من الصعب وضع تعريفٍ جامعٍ مانعٍ ودقيقٍ ؛ لأنَّ أساسها نفسه نسبيٌّ غير متَّفقٍ عليه ويختلف من مجتمعٍ لآخرَ وحسب كلّ مذهب داخل نفس المجتمع [2].

مدي التّوافق والاختلاف بين قواعد الأخلاق وقواعد القانون

أولاً : من حيث النّطاق

تتناول الأخلاق مجموعة من العلاقات : **أوّلها**: علاقة الإنسان بخالقه وهذه هي العبادات ، **وثانيها**: سلوك الإنسان إزاء نفسه وهذه هي الأخلاق الشَّخصيَّة أو الفرديَّة ، **وثالثها**: علاقة الإنسان بغيره من أفراد المجتمع وهذه هي الأخلاق الاجتماعية وهذه بدورها تشمل الأعمال الباطنة كالنوايا ، والمقاصد ، والأعمال الظاهرة ، أمَّا القانون فلا شأن له بعلاقة

---

(١) د/ نعمان خليل جمعة : دروس في المدخل للعلوم القانونية، طبعة ١٩٧٧ م ، ص٤٨ ، وللمزيد ينظر د/ إسماعيل شاهين : مرجع سابق ص٥٤ .

(٢) د/ نزيه المهدي: مرجع سابق، ص ٤٨ ، د/ نعمان جمعة : مرجع سابق ص٤٨ ، وللمزيد ينظ د/ إسماعيل شاهين: مرجع سابق ص٥٤ .

النَّفس ، بل إنَّ الأعمال الظاهريَّة ذاتها لا يتناول القانون منها إلاَّ ما يقع في علاقة الإنسان بغيره ممَّا يتَّصل منها بتحقيق العدل واستقرار المعاملات[١].

كما هو الشَّأن في الكذب وارتكاب الفحشاء فهما محظوران على إطلاقهما في الأخلاق بينما لا يحظر القانون أيًّا منهما إلاَّ إذا بلغ الكذب حدَّ شهادة الزور أمام جهة قضائيَّة أو بلغت الفاحشة حدَّ الزِّنا.

ويتَّضح ممَّا سبق أنَّ الأخلاق أوسع نطاقًا من القانون ؛ لأنَّ قواعده تحكم السَّلوك الظَّاهريَّ والباطنيَّ للفرد، بينما قواعد القانون لا تحكم إلاَّ السُّلوك الظَّاهريّ فقط [٢] ، وهناك قواعد قانونيَّة لا دخل فيها للأخلاق كلوائح المرور وإجراءات التَّقاضي أمام المحاكم ، ومن جهةٍ أخرى هناك قواعد خلقيَّة لا صلة لها بالقانون كآداب الأكل ، وحب الخير للناس[٣].

وإزاء ذلك يري **الفقه الحديث** – وهو ما أميل إليه– أنَّ كثيرًا من القواعد الخلقيَّة تدخل بالتَّدريج في دائرة القانون كتسعير بعض السِّلع ، وتحريم الغشِّ ، وكالتَّأمينات الاجتماعيَّة في حالات المرض ، والعجز، والشَّيخوخة التي أخذ بها القانون منذ عهدٍ قريبٍ، وكنصِّ القانون على بطلان العقود والتَّصرُّفات المخالفة للآداب العامَّة ، أي أصول الأخلاق المرعيَّة ، وبالتَّالي فإنَّ نطاق كلٍّ من القانون والأخلاق لا يصلح كمعيارٍ مميَّزٍ بينهما ؛ لأنَّه نطاق متداخل مشترك [٤].

---

(١) د/ سليمان مرقص : شرح القانون، الجزء الأول،(المدخل للعلوم القانونية) طبعة ١٩٦٧ م ص٣٦ ، وللمزيد ينظر د/ إسماعيل شاهين ، مرجع سابق ص٥٥ .

(٢) د/ عبد الودود يحي : المدخل لدراسة القانون ، طبعة ١٩٧٦ م ، ص٢٢ ، وللمزيد ينظر د/ إسماعيل شاهين مرجع سابق ص٥٥ .

(٣) د/ إسماعيل شاهين مرجع سابق ص٥٥ .

(٤) د/ إسماعيل شاهين مرجع سابق ص٥٦ .

ثانياً : من حيث الغاية والهدف

يكمن هدف الأخلاق في تحقيق المثل العليا لخير الإنسانيَّة ، فهي تحضُّ على الفضائل ، وتنهى عن الرَّذائل ، وتأمر بالخير، وتنهى عن الشر ، وتهدف إلى السُّموِّ بالإنسان نحو الكمال .

أمَّا هدف القانون فينحصر في إقامة النِّظام في المجتمع ، واستتباب الأمن، واستقرار المعاملات بين أفراده ، وفي إيجاز : غاية الأخلاق مثاليَّة ، وغاية القانون نفعيَّة[1].

ثالثاً: من حيث الجزاء

يختلف الجزاء في القاعدة الأخلاقيَّة عنه في القاعدة القانونيَّة ، فالجزاء الأساسي في الأخلاق هو تأنيب الضَّمير ، أو استهجان النَّاس واستنكارهم للعمل الغير أخلاقيٍّ، أو كما يقول البعض : القاضي والمتَّهم هنا يقيم في داخل نفس الشَّخص " المتَّهم هو الشَّخص والقاضي هو الضَّمير ، فالجزاء في الأخلاق معنويّ وغير محسوس، بينما جزاء مخالفة القاعدة القانونيَّة الوضعيَّة يكون ماديًا محسوسًا توقِّعه السلطة العليا في الجماعة . ولا يعني ذلك أنَّ طاعة القانون تصدر عن خوف من جزائه، بينما طاعة الأخلاق تصدر عن اقتناع باتِّباعها؛ لأنَّ قواعد القانون قد تطاع عن اقتناع بصلاحيتها وعدالتها، كما أنَّ قواعد الأخلاق قد تطاع خوفًا من استنكار النَّاس ، إلاّ أنَّ جزاء الأخلاق يستهدف السُّمو بسلوك النَّاس نحو الكمال بينما جزاء القانون نفع الجماعة أو نفع الأفراد[2].

---

(١) د/ عبد الناصر العطار: مرجع سابق ، ص١٠٢ ،د/ إسماعيل شاهين مرجع سابق ص٥٦ .

(٢) د/ عبد الناصر العطار: مرجع سابق ، ص١٠٣ ،د/ إسماعيل شاهين ، مرجع سابق ص ٥٦،٥٧ .

المطلب الثاني:
الأخلاق و الرّقابة على القرارات الإداريَّة

حتى أتمكَّن من معرفة دور الأخلاق الإداريَّة في صحة عناصر القرار الإداري يجب أنْ أوضح مضمون فكرة الرّقابة الخلقيَّة علي القرارات الإداريَّة حيث إنَّ القضاء الإداريَّ وهو بصدد رقابته على عناصر القرار الإداريِّ يجب ألاَّ يقف عند إلغاء القرار الإداريِّ في حالة واحدة فقط وهي حالة ما إذا كان القرار غير مشروع أي مخالفًا للقانون ، بل من الممكن أنْ يلغي القرار في حالة مخالفة القرار لقواعد الأخلاق وحسن السلوك الإداريِّ[١].

وأول من أثار فكرة الرّقابة الأخلاقيَّة على عناصر القرار الإداريِّ **العميد هوريو** ويقصد بها قواعد حسن الإدارة التي ينبغي أنْ تلتزم بها الإدارة إلى جانب التزامها بقواعد الشَّرعيَّة المستمدَّة من النُّصوص التَّشريعيَّة ، والقاضي الإداريّ على هذا الأساس لا ينبغي له أنْ يقف فقط عند رقابة الشَّرعيَّة في القرار الإداريِّ ، وإنَّما عليه أنْ يتجاوز تلك الرّقابة إلى الرّقابة على التزام الإدارة لقواعد حسن الإدارة أو الخلق الإداريِّ ، وذلك عن طريق بحث أخلاقيَّات الإدارة على العمل المعروض[٢].

وفي هذا يقول **هوريو** : إنَّ دعوى تجاوز السُّلطة خلال سنين عديدة تعرَّضت لخطر تقييدها وحصرها ، بجعلها مقتصرة على رقابة الشَّرعيَّة، وأصبح مجلس الدَّولة خلال

---

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمي : دعوي الإلغاء (دعوي الإلغاء- شرط القبول- أوجه الإلغاء) دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٣م، ص٣٥٠ ، وينظر أيضا د/ مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر : رقابة القضاء على الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة الأولي ،١٤٣٨هـ-٢٠١٧ م ص٣٥٧ .

(٢) د/ محمد مصطفى حسن: بحث بعنوان الاتجاهات الجديدة في نظرية الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة، مجلة إدارة قضايا الحكومة سنة ٢٣ ، عدد يوليو وسبتمبر ١٩٧٩، ص٢٠ ، .

تلك الفترة مجرد قاضي كبقية القضاة بأنْ أخذ على عاتقه مجرد ضمان احترام الإدارة لقواعد التَّشريع . غير أنَّ النظرة العميقة لهذه الدعوي تجعلنا ندرك ما ينبغي أنْ تكون عليه، كطريقة أو وسيلة نضمن بها حسن الإدارة . فمجلس الدولة عندما يستجيب لجميع مقتضيات دوره لن يكون مجرد قاضي يضمن احترام تطبيق التشريع فقط ، وإنَّما قاضي يضمن إلى جانب ذلك حسن الإدارة . إنَّ مجلس الدولة بقبوله الدعوى من مكلف بدفع الضريبة أصبح يملك في يده الوصاية المالية على سلطات الإدارة المحلية ، وقريبًا سيصبح مجلس الدَّولة أكثر من المدير وأكثر من وزير الدَّاخلية وصاية ، ومن ثم إرهابًا للمجالس البلديَّة[1].

وبهذا يتَّضح لنا أنَّ **هوريو** قد ذهب إلى أنَّ فحص الشَّرعيَّة وحده لا يكفي في قضاء تجاوز السُّلطة ، ولكن على القاضي حين ينظر عيب إساءة استعمال السلطة أنْ يستلهم روح القانون ؛ ليواجه روح العمل الإداريِّ ، فالقاضي هنا يبحث في القيم الأدبيَّة في السُّلوك الإداريِّ الذي اتَّبعته الإدارة ولا يبحث في مشروعيَّة هذا العمل فالقاضي الإداريّ وهو بصدد رقابته على عيب الانحراف لا يلغي القرارات الإداريَّة في حالة مخالفتها للقانون لعدم مشروعيَّتها فحسب ، ولكن يلغي تلك القرارات – أيضًا – إذا كانت مخالفة لقواعد الأخلاق الإداريَّة[2].

---

(١) تعليق هوريو على قضية Casanova في ٢٩/ ٣/ ١٩٠١م مجموعة سيري لسنة ١٩٠١ م القسم الثالث ص٧٣ منشور في مجموعة تعليقاتهla Juris Prudence administrat ive. ج٢ ، ص ٢٢٧ ، وللمزيد ينظر د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،دار النهضة العربية ، ١٩٧١، ص٢٨٤،٢٨٥ .

(٢) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف ،٢٠٠٩، ص٣٢٠ ، وينظر أيضا د/ مصطفى عبد الشهيد خضر : المرجع السابق، ص٣٥٨ .

ويبرر **هوريو** فكرته بأنَّ رجل الإدارة عندما يهدف من وراء قراره تحقيق مصلحة غير مشروعة فإنَّه غالبًا لا يريد أنْ يضع نفسه موضع المخالف للقاعدة القانونيَّة ، بل هو دائمًا حريص كلَ الحرص على البقاء في نطاق الحدود التي رسمها القانون. لذلك يمكن التَّأكيد على أنَّ رجل الإدارة حين يسعى إلى تحقيق غاية ليست في مصلحة المرفق فإنَّه يستتر خلف النُّصوص القانونيَّة ؛ ليتحلَّل من أوضاع النِّظام الإداريِّ ، وبفعلته هذه فإنَّه يرتكب عملًا يدل على التَّمرُّد والخروج عن الطَّاعة[1].

ودائمًا تسبق عمليَّة إصدار القرارات الإداريَّة مرحلة تسمى مرحلة الاجتهاد واختيار البديل الأنسب ، وهي عمليَّة تستند إلى المبادئ الأخلاقيَّة في حالة غيبة القوانين ، أو تضاربها ، أو غموضها ، أو تمتع مصدر القرار بسلطة تقديريَّة ، ويترتَّب على عدم تطبيق القواعد الأخلاقيَّة أنَّ هذه القرارات تؤدِّي إلى صراعات وتوتُّر علاقات العمل[2].

وقد فرق **هوريو** بين مبدأ المشروعيَّة و فكرة التَّجاوز في استعمال السُّلطة حيث إنَّ هذه الفكرة تعتبر أوسع كثيرًا من مبدأ المشروعيَّة ، وذلك لأنَّ فكرة التَّجاوز في استعمال السُّلطة يدخل في نطاقها الأخلاق التي تعدُّ أوسع مدًى من القانون، لذلك فقد حصر

---

(١) د/ أحمد حافظ نجم : السلطة التقديرية للإدارة وعاوى الانحراف بالسلطة ، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢م ،٦٧ . وينظر أيضا د/ مصطفى عبد الشهيد خضر ، المرجع السابق ، ص٣٥٧ .

(٢) د/ تحسين الطراونة : أخلاقيات القرارات الإداريَّة ، مؤتة للبحوث والدراسات ، العدد الثاني ، ١٩٩٠ م ، ص١٤٠.

هوريو العيوب التي تخضع لمبدأ المشروعيَّة في عيبي الشَّكل وعدم الاختصاص، بينما تختصُّ فكرة التَّجاوز في استعمال السُّلطة بعيب الانحراف والخطأ المتعلِّق بالوقائع[1].

ويذهب **هوريو** – أيضًا – وهو بصدد تعليقه على قضية Gomel إلى أنَّ كلَّ إجراءٍ قانونيٍّ تتَّخذه الهيئات الحكوميَّة يجب أنْ يكون خاضعًا للقانون ، إنَّ مبدأ الشَّرعيَّة يشكِّل ضابطًا في النِّظام القانونيِّ ، وعلى العكس من ذلك فإنَّ مبدأ تجاوز السُّلطة إنَّما يشكِّل ضابطًا للقاضي والإدارة .

كما أنَّ تجاوز السُّلطة يكون نوعًا من الخطأ أو الجرم الوظيفيِّ ، يرتكب نتيجة لا لعدم مراعاة قواعد القانون ولكن لعدم مراعاة المبادئ الوظيفيَّة المسلَّم بها ، والتي يمكن أنْ تذهب في تفاصيلها إلي نطاق أوسع ممَّا يستطيع التَّشريع أنْ يرسمه ... إنَّ الخطأ في الواقع لذلك ينبغي أنْ يكون وجهًا خامسًا لدعوى الإلغاء لتجاوز السُّلطة وهذا أثر جديد مستفاد من ذاتيَّة مبدأ تجاوز الإدارة لسلطتها ، والذي لم يكن أبدًا مبدأً مستفادًا من مبدأ الشَّرعيَّة[2].

وهكذا تقوم نظريَّة **العميد هوريو** على أنَّ مبدأ الشَّرعيَّة هو الضَّابط الذي يقيِّد ويحكم النِّظام القانونيَّ ، في حين أنَّ مبدأ تجاوز السُّلطة يعني خضوع الإدارة لقواعد الأخلاق الإداريَّة . وأنَّ الخطأ في الواقع يغاير الخطأ في القانون ، ومن ثمَّ فهو لا يرتبط بعدم الشَّرعيَّة وإنَّما هو وجه خامس من أوجه دعوى الإلغاء لتجاوز السُّلطة .

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص، ٣٢٠د/ أحمد حافظ نجم: السلطة التقديرية للإدارة وعاوى الانحراف بالسلطة ، مرجع سابق،ص٦٧، . وينظر أيضًا د/ مصطفى عبد الشهيد خضر، مرجع= =سابق ، ص٣٥٨ .

(٢) تعليق هوريو على قضية Gomel الصادر في ١٤/ ٤/ ١٩١٤م مجموعة سيري لسنة ١٩١٧ م القسم الثالث ص٢٥ وللمزيد ينظر د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية مرجع سابق، ص٢٨٥ .

وقد ذهب **بعض الفقه** إلى مسايرة نظريَّة **هوريو** بالقول بكون عيب إساءة استعمال السُّلطة يراد به رقابة أخلاقيَّات الإدارة وهذا رأي له قيمته، ومن ثمَّ فلا يصح رفضه كليَّة ، فالقاضي وهو يتمتَّع بسلطة كبيرة تصل إلى حدِّ إنشائه قواعد قانونيَّة ، يستطيع على هذا الأساس تحت ستار روح القانون ، أو تحت ستار المبادئ العامَّة للقانون إدخال توجيهات تتعلَّق بالأخلاقيَّات في مجال المشروعيَّة[1].

وذهب البعض إلى أنَّ عيب إساءة استعمال السُّلطة يتَّسم بصفات لا توجد في غيره من العيوب مثل: الخفاء ، وملازمة هذا العيب للسُّلطة التَّقديريَّة للإدارة ، يؤدِّي إلى إدراجه في مجال الرقابة الخلقيَّة لأعمال الإدارة حيث تنصبُّ تلك الرقابة أساسًا على الغرض الذي يهدف إليه رجل الإدارة ، وهي رقابة خلقيَّة قطعًا ؛ لأنَّ كلَّ تقديرٍ لغرض يسعى إليه كائن حيٌّ هو أخلاقيٌّ قبل كلِّ شيءٍ[2].

واتَّجه البعض في تأييده لفكرة الأخلاق الإداريَّة إلى أنَّ الإدارة تعتبر مؤسَّسة متميِّزة عن الدَّولة وتتمتَّع بقواعدها الخاصَّة ، التي تسمح لها بالبحث عن أفضل طريقة ممكنة

---

(١) رسالة Welter الرقابة لأخلاقيات الإدارة ، ص ١٥١ ، ينظر د/ محمد كامل ليلة : الرقابة علي أعمال الإدارة ، الكتاب الأول " الرقابة القضائية" دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، وبدون تاريخ ، ص ١٢٣١ ، ونفس المعني د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص٣١١، وينظر أيضا د/ مصطفى عبد الشهيد خضر : مرجع سابق، ص٣٥٩ .

(٢)د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص٣١٢، نقلاً عن : Gorge preface Surle conlale de moralite administretil P. ٣١ وللمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر : مرجع سابق، ص٣٥٩ .

لتحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها، ويظهر الانحراف بالسُّلطة عند المرور بالقواعد المنِّظمة لعمل الإدارة من حدود المشروعيَّة إلى حدود الأخلاق الإداريَّة[١].

ونظرا لأنَّ النِّظام الإسلاميَّ وقواعد المشروعيَّة التي تحكمه نظام شامل يشمل كافة مناحي الحياة السِّياسيَّة ، والاجتماعيَّة ، والاقتصاديَّة ، ومن الخطأ البيِّن فصل جانب من الجوانب التي يقوم عليها نظام المشروعيَّة عن سائر الجوانب ؛ لأنَّه لا يجوز تنظيم جانب من الجوانب إلاَّ من خلال النَّظرة الشُّموليَّة التي نظمها الشَّارع الإسلاميّ للكون ، فالأعمال والتَّصرُّفات تعبديَّة كانت أو دنيويَّة لها وجه من وجوه الحياة لها آثارها الدِّينيَّة والدُّنيويَّة ولا يمكن الفصل بينها ، كما لا يمكن فهم التَّصوُّر السَّليم لأيِّ نظامٍ إسلاميٍّ إلاَّ من خلال ترابطه مع أنظمة الحياة وتأثيره فيها [٢].

إنَّ دين **الله** تتفاعل فيه العقائد والشَّرائع والتَّوجيهات الأخلاقيَّة وتتَّصل فيه الدنيا بالآخرة وترتبط في منطقة مصالح الفرد بمصالح الجماعة[٣].

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص٣١١، ٣١٢ ، نقلا عن :

vedel Roez Levalution du detaurment de pouvais dons La jurisprudence conlrale de moralite administretil P. ٢٦

وللمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر : مرجع سابق، ص٣٥٩ .

(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، دار الكتاب الجامعي ، ط (٢) ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م .ص١٣١ ولسيادته أيضاً مبادئ نظام الحكم في الإسلام ،مطابع البيان التجارية بدبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى ١٤١٩هـ-١٩٩٩م. ص٧٢.

(٣) د. أحمد كمال أبو المجد ، منهج الإسلام في تربية الفرد والجماعة من مطبوعات الاتحاد الاشتراكي ، القاهرة ، ١٩٨٥ ص ١٦٩ أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ص ١٣١ . ولسيادته أيضاً مبادئ نظام الحكم في الإسلام ، مرجع سابق ، ص٧٢.

ومن هنا يتَّضح لنا كيف تتساند كافة الأنظمة في الشَّريعة الإسلاميَّة بعضها مع بعض لتحقيق غايات الشَّارع وأهدافه ، وهذا يعود إلى النَّظرة الشُّموليَّة للكون ، كما تمتدّ من مجال العقيدة إلى مجال الأخلاق، والعبادات ، والمعاملات على اختلاف أنماطها .[١]

ولقد سبق **الفقه الإسلامي الفقه الإداري** في حديثه عن الأخلاق بصفة عامَّة ، ومن ضمنها الأخلاق الإداريَّة والتي تتمثَّل في أخلاق ولاة أمور المسلمين حيث نصَّ **القرآن الكريم** على حسن الخلق وذلك في قوله –تعالي- مخاطباً رسوله الكريم: ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾[٢] ، وقول الرسول الكريم- صلى الله عليه وسلم- : " **إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق** " وإذا نظرنا إلى فكرة الرقابة الخلقيَّة ورقابة المشروعيَّة نجد أنَّ كليهما تتَّفق ومبادئ الفقه الإسلاميّ، فكافة السُّلطات التي تتمتَّع بها الإدارة في النَّظام الإسلاميِّ وكافَّة الأعمال التي تصدر عنها يجب أنْ تكون متَّفقة مع المشروعيَّة الإسلاميَّة، إذْ إنَّ الدَّولة الإسلاميَّة دولة قانونيَّة وهذا يعني خضوع كافة سلطات الدَّولة للقانون [٣].

ممَّا سبق ذكره نجد أنَّ **أبا بكر الصديق** ـ ﷺ ـ عندما تولَّى الخلافة بعد انتقال **الرسول** ـ ﷺ ـ إلى الرَّفيق الأعلى، وفي أول خطبة له قال : أطيعوني ما أطعت **الله ورسوله**، فإن

---

(١) د. علي جريشة ، أصول الشرعية الإسلامية –أركان الشرعية الإسلامية وحدودها وآثارها – مكتبة وهبة ١٩٧٩ م أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ص١٣١ . ولسيادته أيضاً مبادئ نظام الحكم في= = في الإسلام ، ص٧٢.

(٢) سورة القلم آية ٤ .

(٣) د/ جمال أحمد محمود، عيب الغاية في القرار الإداري ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٢٧هـ – ٢٠٠٦م ، ص٢٢٦.

عصيت **الله** و**رسوله** فلا طاعة لي عليكم [١]، ويظهر جليًّا من قول **أبي بكر** ـ ﷺ ـ أنَّ طاعة **الله** و **رسوله** أي العمل بكتاب **الله** وسنة **رسوله** ـ ﷺ ـ هي أساس مشروعيَّة عمل الإدارة. ويلتزم القاضي في النِّظام الإسلاميِّ عندما تعرض عليه واقعة أنْ يقضي وفقًا للقانون الإسلاميِّ سواء أكانت الدعوى مرفوعة من أفراد الرعيَّة بعضهم على بعض، أم كانت مرفوعة من أفراد الرعيَّة على أحد أعمال الدَّولة، أم كانت مرفوعة من العمال على رؤسائهم الإداريِّين، ولا يوجد تأثير لنوع المدعي أو المدعى عليه على ضرورة تطبيق القانون الإسلاميِّ على الدعوى المعروضة أمام القاضي.[٢]

يقول الحق في محكم كتابه : ﴿ وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْفَٰسِقُونَ ﴾[٣].

وقوله- جل شأنه- : ﴿ فَٱحْكُم بَيْنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ ۖ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَآءَهُمْ عَمَّا جَآءَكَ مِنَ ٱلْحَقِّ ﴾[٤]. وقوله- سبحانه- : ﴿ وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْكَٰفِرُونَ ﴾[٥].

ويقول- تعالى -:

﴿ وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلظَّٰلِمُونَ ﴾[٦]. وقوله- تعالى- : ﴿ وَأَنِ ٱحْكُم بَيْنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَآءَهُمْ وَٱحْذَرْهُمْ أَن يَفْتِنُوكَ عَنۢ بَعْضِ مَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ إِلَيْكَ ﴾[٧].

---

(١) ابن كثير، البداية والنهاية ٦/ ٨٤٣، دار الغد العربي، الطبعة الأولى ١٤١١هـ - ١٩٩١م.

(٢) د/ جمال أحمد محمود، مرجع سابق ص٢٢٧.

(٣) جزء من الآية رقم ٤٧ من سورة المائدة.

(٤) جزء من الآية رقم ٤٨ من سورة المائدة.

(٥) جزء من الآية رقم ٤٤ من سورة المائدة.

(٦) جزء من الآية رقم ٤٥ من سورة المائدة.

(٧) جزء من الآية رقم ٤٩ من سورة المائدة.

وقد روي عن أناس من أصحاب **معاذ** - ﷺ - (أنَّ رسول الله - ﷺ - لما أراد أن يبعث **معاذًا** إلى **اليمن** قال: كيف تقضي إذا عرض لك قضاء؟ قال : أقضي بكتاب الله ، قال : فإن لم تجد في كتاب الله ؟ قال: فبسنة رسول الله - ﷺ - قال: فإن لم تجد في سنة رسول الله ولا في كتاب الله ؟ قال: أجتهد رأيي ولا آلو ، فضرب رسول الله - ﷺ - صدره وقال: الحمد لله الذي وفق رسولَ رسولِ الله لما يرضي الله ورسوله) .[1]

ومماَّ سبق يتَّضح لنا أنَّ رقابة المشروعيَّة والرقابة الخلقيَّة هي التَّكييف الذي يتَّفق مع مبادئ الفقه الإسلاميِّ فيما يتَّصل بعيب إساءة استعمال السُّلطة .

---

(١) أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السِّجِسْتاني : سنن أبي داود ، تحقيق شعَيب الأرنؤوط - محَمَّد كامِل قره بللي ، الطبعة الأولى، ١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩م ، دار الرسالة العالمية ، جـ٥ ، ص٤٤٤ ، كتاب الأقضية _ باب اجتهاد الرأي في القضاء ، حديث رقم (٣٥٩٢) . أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني : مسند الإمام أحمد بن حنبل ، تحقيق/ شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون ، الطبعة الأولى ، ١٤٢١ه-٢٠٠١م ، مؤسسة الرسالة ، جـ٣٦ ، ص٣٣٣ ، حديث رقم (٢٢٠٠٧) ، وقد ورد فيه أن هذا= =الحديث إسناده ضعيف لإبهام أصحاب معاذ ، لكن مال إلى القول بصحته غير واحد من المحققين من أهلِ العلم، منهم أبو بكر الرازي وأبو بكر بن العربي والخطيب البغدادي وابن قيم الجوزية . محمد بن عيسى بن سَوْرة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى: سنن الترمذي ، تحقيق/ أحمد محمد شاكر (جـ١ ، ٢) ، ومحمد فؤاد عبد الباقي (جـ٣) ، وإبراهيم عطوة عوض المدرس في الأزهر الشريف (جـ٤ ، ٥) ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٥ هـ - ١٩٧٥م ، الناشر: شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي – مصر ، جـ٣ ، ص٦٠٨ ، كتاب الأحكام ، باب ما جاء في القاضي كيف يقضي ، حديث رقم(١٣٢٧) ، وقال الترمذي : هذا حديث لا نعرفه إلا من هذا الوجه ، وليس إسناده بمتصل، وللمزيد ينظر د/ مصطفي عبد الشهيد خضر مرجع السابق ص٣٧٣ .

ولقد بين الإسلام أنَّ الأصل في العامل المسلم أن يراقب الله في عمله ، وأن يحاسب نفسه على فعله وذلك قبل أنْ يراقبه غيره ويحاسبه رئيسه[١] عن طريق ما يعرف بالرقابة الذَّاتيَّة[٢]، وهي عبارة عن : إحساس داخليٍّ لموظف منشأه الإيمان الذي لا يخامره شك بأنَّ الله – جلَّت قدرته– يري جميع تصرُّفاته الصَّغيرة ، والكبيرة ، والخفيَّة ، والمعلنة وأنَّه محاسب عليها ، وهي ماورد في نص الآية الكريمة ﴿ وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمۡ وَرَسُولُهُۥ وَٱلۡمُؤۡمِنُونَۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلۡغَيۡبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمۡ تَعۡمَلُونَ ﴾ التوبة: ١٠٥ ويقوده هذا الإحساس إلي اتِّباع العمل الحسن واجتناب العمل السيئ ، طاعة للمولي – عزَّ وجلَّ– ، وهو ما يجعله يحاسب نفسه باستمرار ، ويحرص على تقييمها وإصلاحها وترشيدها ؛ لتوطينها على البذل والعطاء ، والإتقان والاحتساب ، والجد والاجتهاد، والعدل والإحسان ، وتعويدها على التَّرفُّع عن الدَّنايا والانحراف، ومقاومة الفساد ، والاعتراف بالخطأ ، وشعوره بالنَّدم على اقترافه ، والمبادرة إلي التَّصحيح ، والمثابرة على عدم تكراره ، في ظلِّ وجدانٍ حيٍّ ، وضميرٍ يقظٍ ، ونفسٍ لوَّامةٍ مطمئنةٍ ، تؤمن بأن الله – عز وجل –رقيب عليها ، وأنَّه بكلِّ شئ عليم .

إنَّ الرّقابة الذَّاتيَّة هي أساس الأنواع الأخرى للرّقابة في الإدارة الإسلاميَّة ، فإذا صلح الأساس صلح العمل كلّه ، وكان عبادة لله وحده ، وإذا فسد الأساس فسد العمل كله ، وكان معصيةً لله –تعالي –وإشراكًا بغيره كما ورد في قوله – تعالى –: ﴿ أَفَرَءَيۡتَ مَنِ ٱتَّخَذَ إِلَٰهَهُۥ هَوَىٰهُ وَأَضَلَّهُ ٱللَّهُ عَلَىٰ عِلۡمٖ وَخَتَمَ عَلَىٰ سَمۡعِهِۦ وَقَلۡبِهِۦ وَجَعَلَ عَلَىٰ بَصَرِهِۦ غِشَٰوَةٗ فَمَن يَهۡدِيهِ مِنۢ بَعۡدِ

---

(١) د/ زهير عثمان علي نور : تقليد العمال وترقيتهم في السنة النبوية، مجلة جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية –السودان ، ٢٠٠٥ ، ص٧٨.

(٢) د/ أحمد بن داود المزجاجي، الرقابة في الإدارة الإسلامية : المفهوم والخصائص، مجلة الشريعة الدراسات الإسلامية ، الكويت ١٩٨٨م، مجلد ٣ ،عدد٣٥ ، ص٩٨ ،٩٩ .

﴿ أَلَّهِ ۚ أَفَلَا تَذَكَّرُونَ ﴾ الجاثية : ٢٣ وللرقابة الذاتية أربعة أسس تتمثَّل في الصِّدق ، والنَّزاهة ، والإخلاص ، ثمَّ العدل وهذه هي جماع الأمانة .

وإنَّ الموظَّف المسلم الذي يفتقر إلي هذا النَّوع من الرّقابة إنَّما يكون في معزلٍ عن صلاح أمره ، وفي منأى عن رضا الله – سبحانه وتعالي – ورحمته ، وفي بعد عن حلاوة الإيمان وزينته . ومن أهم الملامح السُّلوكيَّة التي تظهر على الموظَّف المسلم الذي يتَّسم بالرّقابة الذَّاتيَّة ما يأتي :

١ –**الخوف من الله** : وهو شعور بالرَّهبة والحياء من الخالق – عزَّ وجلَّ – بما يمنعه من الإقدام على خطأ، أو انحراف بطريقة العمد ؛ لأنَّه يعتقد جازمًا في أنَّ **الله** –تعالي– يراه .

٢ –**الرَّغبة إلي الله** : وهو قناعته التَّامة بأنْ يعبد الله في حركاته وسكناته ، وأنْ يعمل من أجل إرضاء المولى – جل شأنه – ثم إرضاء رؤسائه الآخرين .

٣–**الاعتماد على الله**: وهو إيمانه المطلق بقدرة الله– سبحانه وتعالي– بأنَّه مدبِّر هذا الكون ومصرفه ممَّا يقوي توكلّه عليه في جميع أعماله فلا يعتمد على أحد سواه، وهذا يشجِّعه على الاستمرار في أداء عمله كما ينبغي دون قلقٍ أو خوفٍ من أحد .

٤ –**الموضوعيَّة في التَّصرُّف**: وهي التزامه بالحياد في جميع قراراته وأعماله وعدم تأثُّره بأيِّ عوامل شخصيَّة أو عاطفيَّة أثناء ممارسته للنَّشاط الإداريِّ ، وحرصه الشَّديد على المصلحة العامَّة .

والرّقابة الذَّاتيَّة عمليَّة مستمرَّة ودائمة ، وليست جامدة ومؤقته ، وهي هاجس الموظَّف المؤمن رئيسًا أو مرؤوسًا؛ لإيمانه المطلق بأنَّه إذا خفي عمله القبيح عن عيون النَّاس فإنَّ ربَّ النَّاس يراه حيث لا تخفى عليه خافية في الأرض ولا في السَّماء ، وأنَّه سوف يعرض عليه الحساب ، وفي يده صحائف عمله كما ورد في قوله – **تعالي**: ﴿ وَكُلَّ إِنسَٰنٍ

أَلْزَمْنَٰهُ طَٰٓئِرَهُۥ فِى عُنُقِهِۦ ۖ وَنُخْرِجُ لَهُۥ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ كِتَٰبًا يَلْقَىٰهُ مَنشُورًا ﴿١٣﴾ ٱقْرَأْ كِتَٰبَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ ٱلْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا ﴿١٤﴾ ﴾ الإسراء: ١٣ - ١٤

وبالتَّالي لابَّد له أنْ يتحّلَّي بالأخلاق الحميدة المستمدَّة من الدِّين الإسلاميِّ في كلَّ تصرُّفاته ، وذلك مصداقًا لقول رسولنا الكريم ﷺفي الحديث الذي أورده **ابن عمر** أنَّ **النبي**ﷺ قال : «**كلكم راع، وكلكم مسئول عن رعيَّته، الإمام راع ومسئول عن رعيته، والرجل راع في أهله وهو مسئول عن رعيَّته، والمرأة راعية في بيت زوجها ومسئولة عن رعيَّتها، والخادم راع في مال سيده ومسئول عن رعيَّته**» **قال**: ـ **وحسبت أن قد قال** : «**والرجل راع في مال أبيه ومسئول عن رعيَّته، وكلكم راع ومسئول عن رعيَّته**».[1]

وترتكز فلسفة الوظيفة العامَّة في الإسلام على أنَّ مسئوليَّة العمل في وظيفة بعينها هي مسئوليَّة شخصيَّة وليست مسئوليَّة جماعيَّة ، فكلُّ شخصٍ مسئولٌ عن عمله وتصرُّفه ، فالإسلام ينظر إلى الموظَّف على أنَّه حارس أمين ، وعليه أنْ ينصح للجهاز الوظيفي الذي ينتمي إليه ويخلص في عمله ويبذل قصارى جهده لأدائه [2].

وينبغي أن نفطن إلى أنَّ تبويب الأخلاق لا يعني انفصالها عن الرُّوح العامَّة الشَّاملة للدِّين ، فلقد ثبت عن رسول الله ﷺ-أنَّه قال :" **إنَّما بعثت لأتمِّم مكارم الأخلاق**[3] " فكأنَّ

---

(١) الإمام الحافظ أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخارى(١٩٤-٢٥٦) صحيح البخاري مطبعة اليمامة ، بيروت ، ١٤٠٧ ه-١٩٨٧ م ، ج٢ ، ص٥ ، حديث رقم٨٩٣ ، كتاب الجمعة ، باب الجمعة في القرى والمدن. مسلم: صحيح مسلم تحقيق محمد فؤاد عبد الباقى ، دار الكتب العلمية للنشر ، لبنان ، ١٩٩٣ م ، جـ٣ ، ص١٤٥٩ ، حديث رقم ١٨٢٩ ، كتاب الإمارة ، باب فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحث على الرفق بالرعية، والنهي عن إدخال المشقة عليهم.

(٢) د/ زهير عثمان علي نور : تقليد العمال وترقيتهم في السنة النبوية مرجع سابق ، ص٧٨ .

(٣) أخرجه ابن سعد في" الطبقات " ١/ ١٩٢ ، وأحمد ٢/ ٣٨١ ، والبخاري في " الأدب" المفردة (٢٧٣)، وفي التاريخ الكبير" ٧/ .١٨٨، والحاكم ٢/ ٦١٣ من طريق محمد بن عجلان ، عن القعقاع بن

مقصود الرِّسالة هو تنمية الإحساس الأخلاقيِّ في بني البشر ، وإنارة آفاق الكمال أمام أعينهم ، حتَّى يسعوا إليها على بصيرة ، ومن هنا كان التَّأكيد على الثَّمرة الأخلاقيَّة لكثير من العبادات بحيث تفارق كونها طقوسًا وشعائرَ مبهمة ، وتعمل على تحرير الطَّاقات الأخلاقيَّة الكامنة في الكينونة الإنسانيَّة فيترقى هذا الكائن في مدارج الكمال الإنسانيِّ ، ويصبح وجوده ذا مغزى عميق تتجلَّى من خلاله القدرة الإلهيَّة في صياغة المجتمع الفاضل والحياة الكريمة لبني الإنسان ، ومن هنا نفهم **قوله -تعالى-**: ﴿ ٱتْلُ مَآ أُوحِىَ إِلَيْكَ مِنَ ٱلْكِتَٰبِ وَأَقِمِ ٱلصَّلَوٰةَ ۖ إِنَّ ٱلصَّلَوٰةَ تَنْهَىٰ عَنِ ٱلْفَحْشَآءِ وَٱلْمُنكَرِ ۗ وَلَذِكْرُ ٱللَّهِ أَكْبَرُ ۗ وَٱللَّهُ يَعْلَمُ مَا تَصْنَعُونَ ﴾[1]، **وقوله -تعالى-**: ﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَٰلِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ ۖ إِنَّ صَلَوٰتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْ ۗ وَٱللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴾ التوبة : ١٠٣ ، إلى غير ذلك من الآيات التي تؤكِّد على المغزى الأخلاقي والروحي للعبادات والشعائر.

فإذا كان ذلك كذلك فاعلم أنَّ هناك علاقة وثيقة جدًا بين الدِّين والأخلاق " أنَّ الأخلاق إنَّما هي دين تحول إلي قواعد للسُّلوك ، أي : تحول إلى مواقفٍ إنسانيَّة تجاه الآخرين وفقًا لحقيقة الوجود الإلهي، وعليه فإنَّ أي بعث أخلاقيٍّ حقيقيٍّ يبدأ دائمًا بيقظة دينيَّة[2]، وحين كان الدِّين مصدرًا وحيدًا للأخلاق في الثَّقافة الإسلاميَّة كانت النَّتيجة صياغة مذهلة

حكيم ، عن أبي صالح، عن أبي هريرة ، وهذا سند حسن ، وصححه الحاكم على شرط مسلم ، ووافقه الذهبي، وأخرجه مالك ٢/ ٦٩٠ بلاغا، وقال ابن عبد البر في "التمهيد"٢٤/ ٣٣٣-٣٣٤، وهذا الحديث يتصل من طرق صحاح عن أبى هريرة وغيره عن النبي صلى الله عليه وسلم ، وللمزيد ينظر الآداب الشرعية ، للإمام عبدالله محمد بن مفلح المقدسي ، ١٤١٥ه- ١٩٩٩م ، الجزء الأول ، ص٩ .

(١) سورة العنكبوت من الآية (٤٥).

(٢) الإسلام بين الشرق والغرب : على عزت بيجوفتش ، ص١٩٣ وللمزيد ينظر الآداب الشرعية، للإمام عبدالله محمد بن مفلح المقدسي ، مرجع سابق، الجزء الأول ، ص٩ .

للشَّخصيَّة الإنسانيَّة الرَّبانيَّة كما تجلَّت في جيل الصَّحابة الكرام - رضوان الله - عليهم حيث أدرك هذا الجيل العظيم المعنى العظيم في كون الوحي يتنزَّل عليهم ويأخذ بأيديهم ويربي أرواحهم وأخلاقهم على عين الله فكان شهودهم لهذه المنَّة عظيمًا شعر به جميعهم ، فانطلقت جوارحهم بالشُّكر والثَّناء على الله -تعالى- ، إذ بعث فيهم رسولاً من أنفسهم يزكِّيهم ويعلمهم الكتاب والحكمة ، ويخرجهم من ظلمات العقائد والأخلاق التي كانوا يتخبَّطون بها إلى نور التَّوحيد وسناء الفضائل ، فإذا بتلك الجموع المتشتِّتة المتناحرة ، الموغلة في الجهل والضَّلالة يصبحون حملة رسالة نبيلة كريمة أثرت سيوفهم وآلات حربهم[1]، ولقد ظلَّ الدِّين مصدرًا للأخلاق في حياة المسلمين ردحًا طويلًا من الزَّمن ، وكانت شخصيَّة الرسول الكريم- صلوات الله وسلامه عليه-هي النَّموذج الأخلاقيّ المثاليّ الذي أقامه الله-تعالي-لعباده في مقام الأسوة والقدوة، فشهد له بالخلق العظيم بقوله: ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾[2]

وأمر عباده بالتَّأسِّي به فقال- تعالى- :﴿ قُلْ إِن كُنتُمْ تُحِبُّونَ ٱللَّهَ فَٱتَّبِعُونِى يُحْبِبْكُمُ ٱللَّهُ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ ۗ وَٱللَّهُ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴾ آل عمران: ٣١ "، واشترط على عباده متابعة رسوله إنْ كانوا حُراصًا على رضوانه فقال- تعالى - :﴿ لَّقَدْ كَانَ لَكُمْ فِى رَسُولِ ٱللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُوا۟ ٱللَّهَ وَٱلْيَوْمَ ٱلْـَٔاخِرَ وَذَكَرَ ٱللَّهَ كَثِيرًا ﴾ الأحزاب : ٢١ " إلى غير ذلك من الآيات التي حدَّدت الإطار الأخلاقي والنَّموذج العمليّ للمسلم في شخص رسول الله ﷺ-وسيرته ، فكان هذا التَّتبُّع الدَّقيق لدقائق حياته وسيرته العطرة وسنَّته الشَّريفة[3].

---

(١) الآداب الشرعية، للإمام عبدالله محمد بن مفلح المقدسي ، مرجع سابق، الجزء الأول ، ص١٠.

(٢) سورة القلم آية ٤ .

(٣) الآداب الشرعية، للإمام عبدالله محمد بن مفلح المقدسي ، مرجع سابق، الجزء الأول ، ص١١.

وقد قامت الشَّريعة الإسلاميَّة بتنظيم كلِّ أمور الحياة تنظيمًا دقيقًا يؤدِّي إلى استقرار المعاملات في المجتمع من ناحية والحفاظ علي دين الفرد وسعادته في أخراه من ناحية –أخرى –. ولذلك فإنَّ مبادئ الشَّريعة الإسلاميَّة تحاسب على النَّوايا والمقاصد ولا يقبل من الأعمال إلاَّ ما كان خالصًا لوجه الله –تعالى– العليم الخبير[1] .حيث يقول– سبحانه– في كتابه الكريم: ﴿ يَعْلَمُ خَآئِنَةَ ٱلْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِى ٱلصُّدُورُ ﴾ غافر: ١٩

وبالتَّالي فإنَّ فكرة الأخلاق الإداريَّة تتَّفق مع الفقه الإسلاميِّ والذي يجعل الأخلاق جزءًا لا يتجزأ من المشروعيَّة ،وذلك لقوله –صلى الله عليه وسلم– : " **إنَّما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق**" صدق رسولنا الكريم ، ولم ينتقل الرسول ﷺ–إلي الرفيق الأعلى إلاَّ وكان التَّشريع الإسلاميُّ قد اكتمل بأدلَّته وقواعده العامَّة مصداقًا لقوله –تعالى –:﴿ ٱلْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتْمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِى وَرَضِيتُ لَكُمُ ٱلْإِسْلَٰمَ دِينًا ﴾ المائدة : جزء من الآية ٣"

وسوف أتناول في المبحث التَّالي: **دور الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ والفقه الإسلاميِّ** .

---

(١) د/ لاشين الغاياتي : المدخل للعلوم القانونية ، ط٣ ، ص٢٢.

المبحث الثاني:
أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ والفقه الإسلاميِّ

وسوف أتناول دراسة هذا المبحث في مطلبين على النَّحو التالي :

المطلب الأول : أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ.

المطلب الثاني : أثر الأخلاق في مشروعية القرار الإداريِّ في الفقه الإسلاميِّ .

المطلب الأول:
أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ

وينقسم هذا المطلب إلي فرعين علي النَّحو التَّالي :

الفرع الأول : أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ .
الفرع الثاني : تطبيقات قضائيَّة على أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ .

الفرع الأول:
أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ

يتكون القرار الإداري من خمسة عناصر هي: (**الاختصاص–الشَّكل والإجراءات–السَّبب–المحلّ–الغاية**)، وبالنسبة لعنصري الاختصاص والشَّكل فإنَّه لا يتصوَّر تأثُّرهم بالأخلاق الإداريَّة ؛ وذلك لأنَّ نسبة التَّقدير فيها تكون محدودة أو منعدمة رغم خضوع هذين العنصرين – أيضًا– للرّقابة القضائيَّة ؛ وذلك لأنَّ الشَّكل يمثِّل المظهر الخارجيَّ الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها ، ولا يشترط بحسب الأصل شكل خاص لصدور القرارات الإداريَّة ، ما لم يشترط الدُّستور أو القانون عكس ذلك على سبيل

الاستثناء، وفي هذه الحالة لا تكون القرارات مشروعة إلاَّ إذا صدرت ممَّن يملك إصدارها باتِّباع الشَّكليَّات المحدَّدة وباتِّخاذ الإجراءات المطلوبة[١].

ففي بعض الحالات يتطلَّب المشرِّع ضرورة صدور القرار في شكلٍ معيَّنٍ كأنْ يشترط الكتابة أو التَّسبيب في القرار الإداريِّ، كما أنَّه من الممكن أن يشترط المشرِّع اتِّخاذ رأي جهةٍ معيَّنةٍ قبل إصدار القرار ففي هذه الحالات السَّابق ذكرها يجب مراعاة الشَّكليَّات المطلوبة واتِّباع الإجراءات من الجهة المختصَّة بإصداره وفي هذه الحالة لا يتصوَّر قيام مُصدري القرارات بمخالفات تتعلقَّ بالأخلاق ؛ لأنَّه يترتَّب على مخالفة هذه القواعد البطلان أو جزاء آخر تنصُّ عليه القاعدة القانونيَّة حيث لا يوجد مجال تقديري أمام مصدر القرار .

أما بالنسبة لعنصر الاختصاص فهو يقوم علي أساس صدور القرار الإداريّ من الشَّخص المختصّ قانونًا بإصداره لا من أيِّ شخصٍ آخر وذلك طبقًا لمبدأ التَّخصُّص ؛ لأنَّ كلَّ موظفٍ عام في داخل المرفق يخوِّله القانون حقَّ ممارسة أعمال معيَّنة على سبيل التَّحديد، وهي تلك الأعمال التي تضمنها الوظيفة التي يشغلها والتي تعتبر جزءًا لا يتجزأ من الشَّخص العام للمرفق الذي يعمل به والتي تعتبر متناسبة مع طبيعة مؤهِّلاته ونوعيَّة خبراته [٢] المختلفة وبالنسبة لهذا العنصر لا يتصوَّر فيه قيام مصدر القرار بمخالفة الأخلاق الإداريَّة .

أما بالنسبة للعناصر الثَّلاثة الأخرى (**السَّبب المحل –الغاية**) فإنَّها من العناصر التي تخضع لسلطة الإدارة التَّقديريَّة وبالتَّالي فإنَّه لابدَّ أن يكون السَّبب الذي يبني عليه القرار سببًا موافقًا للأخلاق ، وأنْ يكون محل القرار مشروعًا غير مخالفٍ للأخلاق ، وأن يكون

---

(١) د/ يعقوب يوسف الحمادى، قضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة منشأة المعارف بالإسكندرية" ٢٠١١م، ص ٧٨.

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادى، مرجع سابق ص٧٨ ..

الهدف من القرار غاية مشروعة غير منافية للأخلاق، وسوف أتناول هذه العناصر بتفصيل بسيط يقتضيه البحث وذلك على النَّحو التَّالي:

أولا : عنصر السَّبب

إنَّ القرار الإداري يجب أنْ يقوم دائمًا على سببٍ صحيحٍ وألاَّ يكون هذا السَّبب مخالفًا للأخلاق الإداريَّة، أمَّا إذا نصَّ القانون على تسبيب القرار فهذا يعني ذكره صراحة كشرطٍ شكليٍّ ، وقد ظهر هذا الدَّور المهمُّ لركن السَّبب في القرار الإداري منذ قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي نصَّ على أنَّ قيام وصحة الوقائع المكونة لسبب القرار شرط عام لشرعيَّة العمل الإداريِّ وبصرف النَّظر عن الالتزام بالتَّسبيب أو الاختصاص المقيَّد، فسواء استلزم القانون تسبيبًا صريحًا، أم لم يستلزم وجب قيام السَّبب الصَّحيح لإصدار القرار، لذلك يعتبر السَّبب الرُّكن الأوَّل للعمل الإداري. (١)

وإذا حدَّد المشرِّع أسبابًا معيَّنة لإصدار القرار، فإنَّ الإدارة تكون مقيَّدة بضرورة مراعاة هذه الأسباب واتِّخاذ القرار مستندًا إليها.

وأمَّا إذا لم يحدِّد القانون السَّبب أو الأسباب التي بناءً عليها يصدر القرار، أو قام القانون بتحديد هذه الأسباب مع ترك الحريَّة للإدارة في اختيار نوعيَّة القرار الذي يصدر بناءً عليها كما هو الشَّأن بالنِّسبة لواجب الإدارة في المحافظة على النِّظام العام عند حدوث إخلال به فإنَّ الإدارة في هذه الحالة تكون لها سلطة تقديريَّة في إصدار القرار استنادًا لهذه

---

(١) د/ يعقوب يوسف الحمادى، مرجع سابق ص٨٢، وقد أشار سيادته إلى فالين في الموجز ص٣٩٣، ١٩٦٩، فيذكر أنه لا بد من السبب خاصة إذا كان القرار ماساً بمراكز الغير، أو الحريات العامة، وليس معنى ذلك أنه في غير هذه الأحوال فإن أي سبب يمكن أن يبرر القرار، وإلا انتهينا إلى تشبيه السبب بالباعث، والأول عنصر موضوعى ابتداءً وانتهاءً، أما الباعث فرغبة يستلهمها مصدر القرار وأمَّا الغاية التي ابتغى تحقيقها فالموضوعية هي التي تميز السبب، وللمزيد ينظر أيضا د/ مصطفي عبد الشهيد خضر : مرجع سابق ص١١٤.

الأسباب. [١] و أضيف إلى ذلك أنَّ الإدارة يمكن لها إصدار القرار استنادًا إلى واجبها بالحفاظ على الأخلاق والآداب العامَّة ، وبالتَّالي إذا صدر قرار من رجل الإدارة ببواعث شخصيَّة مخالفة للأخلاق فإنَّه يترتَّب على ذلك معاقبة رجل الإدارة وإلغاء القرار الصَّادر منه لمخالفته للأخلاق الإداريَّة ، وسوف أورد في الفرع التَّالي بعض التَّطبيقات على ذلك.

١ـ مفهوم السَّبب

عرفت المحكمة الإداريَّة العليا السَّبب بأنَّه : " الحالة الواقعيَّة أو القانونيَّة التي تسوِّغ تدخُّل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركزٍ قانونيٍّ معيَّنٍ يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامَّة، وللقضاء الإداريِّ أنْ يراقب صحَّة قيام هذه الوقائع وصحَّة تكييفها القانونيِّ، إلاَّ أنَّ للإدارة حريَّة تقدير أهميَّة هذه الحالة والخطورة النَّاجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسبًا في حدود النِّصاب القانونيِّ المقرَّر...، ورقابة القضاء الإداريِّ لصحَّة الحالة الواقعيَّة أو القانونيَّة التي تكون ركن السَّبب تجد حدَّها الطَّبيعى في التَّحقُّق فيما إذا كانت النَّتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشَّأن مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها ماديًّا أو قانونيًّا، فإذا كانت منتزعة من غير أصولٍ موجودةٍ، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديًّا لا ينتج النَّتيجة التي يتطلَّبها القانون، كان القرار فاقدًا لركن من أركانه هو ركن السَّبب ووقع مخالفاً للقانون، أمَّا إذا كانت النَّتيجة مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها ماديًّا وقانونيًّا فقد قام القرار على سبب وكان مطابقًا للقانون [٢].

---

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٦م ، ص٢٣٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٥/ ١١/ ١٩٥٥ قضية ١٥٩ السنة ١ق، المجموعة السنة١ ص٤٣ مشار إليه أيضاً د/ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢، ص١٨٣، ١٨٤.

ويتَّضح لنا ممَّا سبق أنَّه يقصد بالسَّبب الحالة القانونيَّة أو الواقعيَّة التي نشأت فدفعت الإدارة على إصدار قرارٍ ما بشأن تلك الحالة، فالسَّبب بهذا المعنى عنصر خارجيٌّ سابق على صدور القرار، وهو الدَّافع إلى تدخُّل السُّلطة المختصَّة لاتخِّاذ القرار، وهذا الدَّافع قد يتعلَّق بحدوث حالة واقعيَّة أو حالة قانونيَّة، ومن أمثلة الحالة الواقعيَّة حدوث اضِّطرابات أو مظاهرات تدفع الإدارة إلى إصدار قرار إداريٍّ يقمع تلك المظاهرات بالقوَّة ، ومن أمثلة الحالة القانونيَّة حدوث شغور في منصبٍ وظيفيٍّ معينٍ يدفع الإدارة إلى إصدار قرار إداريٍّ بتعيين الشَّخص المستوف] لشروط الوظيفة في هذا المنصب [١].

وينبغي أنْ يكون السَّبب في جميع الأحوال غير مخالفٍ للأخلاق الإداريَّة التي يجب أنْ يتحلَّى بها رجل الإدارة وهو بصدد إصدار قراره .

وبالتَّالي فإنَّه يمكن تعريف **السَّبب** بأنَّه : " الأمر الذي سبق القرار ويأخذ شكل حالةٍ قانونيَّةٍ أو ماديَّةٍ تدفع الإدارة لاتخِّاذ القرار. [٢] شريطة ألاَّ تخالف الأخلاق الإداريَّة.

ولا يرجع في تحديد سبب القرار لإرادة مصدر القرار، ولا بكيفيَّة تصوُّره هو شخصيًّا للظُّروف والوقائع التي بنى عليها قراره، وإنَّما يكون الرُّجوع إلى هذه الظُّروف وتلك الوقائع بطريقةٍ مجرَّدةٍ . أي من حيث حقيقتها القانونيَّة أو الماديَّة دون اعتدادٍ بما يدور في ذهن مصدر القرار، أو تقديره الشَّخصيِّ لها. ويختلف سبب القرار الذي يعتبر مقدمة ضروريَّة له عن الغاية منه، والتي تتمثَّل في الهدف النهائيِّ الذي يسعى القرار الإداريُّ إلى

---

(١) د/ ملكية الصروخ، القانون الإداري" دراسة مقارنة " ، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء، ٢٠١٠م ، ص ٤٢٨، و ينظر بالتفصيل د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص٨٣.

(٢) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري" دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة "طبعة الإدارة العامة مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٩ م ، ص٤٠٣ .

تحقيقه إلاَّ أنَّ هذه التَّفرقة تدق بينهما إلى الدرجة التي أدت بالفقيه **جيز** إلى مزج العنصرين معًا في عنصرٍ واحدٍ أطلق عليه اصطلاح الأسباب الدَّافعة.(١)

وقد أكدت المحكمة الإداريَّة العليا في العديد من أحكامها على أنَّ السَّبب يعد ركنًا في القرار الإداريِّ ؛ ففي أحد أحكامها قالت : إنَّ القرار الإداريَّ يجب أنْ يقوم على سبب يبرره صدقًا وحقًا ؛ أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركنٍ من أركان انعقاده (٢).

ولمَّا كان القرار الإداريُّ ما هو إلاَّ تصرُّفٌ قانونيٌّ، كان من الواجب أنْ يستند إلى سبب صحيح يبرِّره في القانون ويكون مطابقا للواقع وإلاَّ كان القرار باطلاً واجب الإلغاء (٣) كما يعتبر السَّبب صحيحًا- أيضًا - في حالة عدم مخالفته للأخلاق الإداريَّة.

والجهة الإداريَّة ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إنْ لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب، وفي هذه الحالة تحمل على القرينة العامَّة التي تقضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، على أنَّه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإنَّها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداريِّ ؛ للتَّحقُّق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون.(٤)

وهذا ما أكَّدته المحكمة الإداريَّة العليا بقولها : الإدارة بحسب الأصل غير ملزمة بتسبيب

---

(١) د/ محمد محمد بدران، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ م، ص٩٠، نقلاً عن :
Jeze Essai d 'une Thêorie gênêrale finfluencedes motifs determinants sur lavaliditê des actes juris dique en drait public from cais, R.D.P.1922 , PP.377- 444.

(٢) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٦٣٠٦، لسنة ٤٥ق جلسة ٨/ ١٢/ ٢٠٠١م.

(٣) د/ محمد أنس جعفر، ، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري) ، دار النهضة العربية ١٩٨٧م،ص١٢٢، ونفس المعنى د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ٢ / ٦٧٩، دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٦، و د/ عبد الغني بسيوني، مرجع سابق ص٦٢٦.

(٤) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي، مرجع سابق ص٤٣٤.

قرارها، ويفترض في القرار الإداريِّ غير المسبَّب أنَّه قام على سببه الصَّحيح، وعلى من يدعي العكس أنْ يقيم الدَّليل، فإذا ذكرت الإدارة أسبابًا للقرار، أو كان القانون يلزمها بتسبيب قرارها فإنَّ ما يحمله من أسباب يكون خاضعًا لرقابة القضاء الإداريِّ .[1]

٢ـ صور الأسباب

توجد صور مختلفة لأسباب القرار الإداريِّ يمكن أن نجملها فيما يأتي :

الصُّورة الأولي : يظهر السبب فيها كواقعة سابقة عن القرار في الزَّمن، فيكون للجهاز الإداريِّ أنْ يتَّخذ قراراً، إذا لم يقم أي جهاز إداريٍّ آخر باتِّخاذ قرارٍ استنادًا لهذه الأسباب.

الصُّورة الثانية : قد يكون السَّبب كمظهرٍ للإرادة، ففي هذه الحالة لا تتَّخذ الإدارة قراراً إلاَّ إذا وجد تعبيرًا عن هذه الإرادة، كتقديم طلبٍ مثلاً من طرف موظف من أجل الحصول على إجازة، فالطَّلب هنا هو الواقعة الدَّافعة لاتِّخاذ القرار وهو في نفس الوقت سبب له.

الصُّورة الثالثة : قد يكون السبب فيها عبارة عن وضعية محتملة الوقوع، أي قد تتحقق الوضعية إذا لم يتخذ التدبير، ومثال ذلك تهديد النظام العام.

الصُّورة الرابعة : قد يكون السَّبب صفةً في شخصٍ ، أو شيءٍ مثلاً : إذا كان الشَّخص يشكِّل خطرًا فإنَّه يمكن اعتقاله على هذا الأساس، أو إذا وجد منزل آيل للسُّقوط فإنَّه كذلك يمكن أنْ تأمر الإدارة بهدمه [2].

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٣٤٦٣، لسنة ٣٢ق، تاريخ الجلسة ٧/ ٨/ ١٩٩٣م موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق ٢٩ / ٥١٦٨، وينظر بالتفصيل د/ خالد وحيد ضاحي،سلطة الإدارة التقديرية في التعيين والترقية دراسة مقارنة بالشريعة " رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون القاهرة ، ١٤٣٤ ه – ٢٠١٢ م ، ص٤٧ ، وينظر د/ مصطفي عبد الشهيد خضر: مرجع سابق ص١١٥ .

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص٨٩.

وبالتَّالى فإنَّه يمكن تقسيم عنصر السَّبب مجموعتين ، الأولي: الأسباب القانونيَّة ، والثانية :الأسباب الواقعيَّة ، وذلك على النَّحو التَّالي :

أولاً : الأسباب القانونيَّة

قد تأخذ الأسباب القانونيَّة شكل قاعدةٍ تشريعيَّةٍ ، أو قاعدةٍ دستوريَّةٍ ، أو مبدأٍ من مبادئ القانون العامَّة، أو قاعدةٍ لائحيَّةٍ ، أو قرارٍ إداريّ ، أو حكمٍ قضائيٍّ ، أو قاعدةٍ عرفيَّةٍ . (١)

والمراد بالأسباب القانونيَّة هنا الشَّرعيَّة السَّابقة على القرار، وعلى نشوء أركانه، وهي بمثابة الأسباب غير المباشرة (٢).

ويقصد بالأسباب القانونيَّة للقرار الإداريِّ : الحالة القانونيَّة التي توحي للرجل الإداريِّ بالتَّدخُّل واتِّخاذ قرار بخصوصها، فهي تشكِّل الأساس القانونيَّ للقرار والشَّرط الأساسيِّ لممارسة الإدارة لنشاطها، وتأخذ مخالفة الإدارة للأسباب القانونيَّة للقرار الإداريِّ عدَّة صور: (٣)

- قد تتَّخذ الإدارة قرارها خارج نطاق القانون، ومثال ذلك : أنْ تستند الإدارة – في قرارها بفصل موظَّف – على قانون يستثني هذا الموظَّف من نطاق تطبيقه.
- وقد تتَّخذ الإدارة قرارها لسببٍ قانونيٍّ لم يعد موجودًا ، ومثال ذلك : أنْ تصدر الإدارة قرارًا على أساسٍ من لائحة صدر حكم مجلس الدولة بإلغائها.
- وقد تتَّخذ الإدارة قرارها بناءً على خطأ في القانون، ومثال ذلك : أنْ تفصل موظف على أساس أنَّ وظيفته قد ألغيت في حين أنَّ الوظيفة لم تلغَ قانونًا.

---

(١) د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق ص٢٣٢.

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص٩٠، د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩١.

(٣) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في ١٢/ ٧/ ١٩٥٨، وينظر بالتفصيل د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩١.

ومن ثمَّ فإذا وجدت حالة قانونيَّة تمثِّل سببًا محدَّدًا للقرار الإداريِّ، فإنَّ الإدارة لا تستطيع أنْ تتصرَّف بدون قيامه، وحينئذٍ تكون الإدارة أمام اختصاصٍ مقيَّدٍ ، كما لو ألزم القانون الإدارة بمنح ترخيصٍ – للصيد مثلاً – بمجرد تقديم الطَّلب مصحوبًا بمستنداتٍ محدَّدةٍ، وإنْ كان ذلك الأسلوب نادر الوقوع في تنظيم نشاط الإدارة[١].

ولمَّا كانت الأسباب القانونيَّة للقرار الإداريِّ ، ما هي إلا كيفيَّة تفسير الإدارة للقانون، في الحالة التي اتَّخذت فيها قرارًا معينًا، استجابةً لهذه الأسباب، لذلك فإنَّه من المنطقيِّ ألاَّ يكون للإدارة سلطة تقديريَّة في صدور هذه الأسباب القانونيَّة، ولكن سلطة الإدارة تنحصر في تفسيرها للقانون ، والتي يمكن أنْ يفسره مصدر القرار بطريقةٍ معيَّنةٍ يترتَّب عليها مخالفة الأخلاق الإداريَّة، ولهذا يمارس القاضي رقابة كاملة على الوجود الفعليِّ للواقعة القانونيَّة، وشرعيَّتها، وصحَّة تفسير الإدارة لها وعلى هذا النَّهج جرى القضاء الإداريُّ ف] كلٍّ من **فرنسا ومصر**[٢]،على ألاَّ يخالف هذا التَّفسير الأخلاق .

ثانيًا : الأسباب الواقعيَّة :

يقصد بالأسباب الواقعيَّة للقرار الإداريِّ : الحالة الواقعيَّة التي تدفع إلى إصداره، وهي حالة موضوعيَّة، تحدث قبل إصدار القرار، فتوحي لرجل الإدارة بالتَّصرُّف[٣]. وقد تكون هذه الحالة التي توحي لرجل الإدارة بالتَّصرُّف هي منفعة شخصيَّة مخالفة للأخلاق التي يجب أنْ يتمسَّك بها في كلِّ القرارات التي تصدر منه بصفته ممثِّلاً للجهة الإداريَّة ممَّا

---

(١) د/ محمد مصطفى حسن، "السلطة التقديرية في القرارات الإداريَّة " ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، ١٩٧٤م.ص١٥٩، ونفس المعنى د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩١.

(٢) د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩١.

(٣) د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩٢.

يترتَّب عليه صدور قرار مشوبٍ بالبطلان بالإضافة إلى معاقبة مصدر القرار؛ لمخالفته للأخلاق .

وحيث إنَّ الأسباب القانونيَّة هي التي تبيِّن الإطار الذي تنصبُّ عليه الرّقابة القضائيَّة بصفة شاملة، وأنَّه بسبب ذلك تنعدم أيَّة حريَّة لرجل الإدارة بشأنها فهي مقيَّدة على الدَّوام [١] فيما عدا تفسير الإدارة لهذه الأسباب.

١ـ الرّقابة على وجود الوقائع

استقرَّ القضاء في كلٍّ من **فرنسا** و**مصر** على رقابته للوقائع التي استند إليها رجل الإدارة لاتخّاذ قراره، من حيث وجودها، فللقضاء أنْ يتحقَّق من الوجود الفعليِّ للواقعة الماديَّة التي تكون سببًا للقرار في كلِّ الأحوال [٢].

يكون القرار الإداريُّ مشوبًا بعيب السَّبب وقابلًا للإلغاء إذا ثبت أنَّ الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحةٍ من النَّاحية الماديَّة، وسواء أكانت الإدارة حسنة النيَّة أي اعتقدت بقيام الوقائع التي تدَّعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها، ومثال هذه الحالة : ما قضت به المحكمة الإداريَّة العليا من أنَّه :

" إذا تذرَّعت الإدارة بادئ الأمر في إنهاء خدمة المدَّعي بأنَّ ذلك بناءً على طلبه على نحو ما هو ثابت بمحضر جلسة مجلس الإدارة، وما أنْ علم المدَّعي بهذا القرار حتَّى بادر قبل أنْ يبلغ إليه بالتَّظلُّم منه، وإذا أيقنت الإدارة أنَّه لن يسكت عن حقِّه وأنَّه لائذٌ بالقضاء لمخاصمتها ؛ لعدم تقديمه أيَّة استقالة عمدت في كتاب التَّبليغ الموجَّه إليه إغفال الإشارة إلى أنَّ ثمة طلبًا منه باعتزال الخدمة، وضمنت هذا الكتاب أنَّ مجلس الإدارة قرر الاستغناء عن خدماته، ولم تفصح في هذا الكتاب عن الأسباب التي استندت إليها في

---

(١) دكتور / يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص٩١.

(٢) د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩٢.

إصدار القرار، فمسلك الإدارة على الوجه المتقدِّم إنْ دلَّ على شيءٍ فإنَّما يدل على أنَّ قرارها المطعون فيه قد صدر مفتقدًا ركن السَّبب، وأنَّ الإدارة كانت عليمة بذلك، وأنَّها ذهبت بعد صدوره تتلمَّس الأسباب التي يمكن أنْ تتذرَّع بها لحمل القرار. (١)

٢ـ الرّقابة على تكييف الوقائع

بعدما يتحقَّق القاضي الإداريّ من وجود الوقائع، فإنَّه يراقب تكييف الإدارة لهذه الوقائع ووصفها القانونيّ(٢).

ويقصد بالتَّكييف القانونيِّ : إعطاء حدثٍ أو واقعةٍ معينةٍ وصفًا ونعتًا قانونيًّا يصنِّفها في إطار طائفة قانونيَّة ؛ لتبرير اتِّخاذ قرار بشأنها، وهذا الوصف القانونيُّ يستشف من خلال الرَّغبة المفترضة، أو المعبَّر عنها من طرف المشرِّع.

وعمليَّة التَّكييف يمكن نعتها كذلك : بإعطاء الواقعة الثَّابتة لدى الإدارة اسمًا أو عنوانًا يحدِّد موضعها داخل نطاق قاعدة القانون الذي يراد تطبيقها، أو إدخالها ضمن الطَّائفة القانونيَّة من المراكز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون، كما عرفت أيضًا بأنَّها : " القياس الذي قاد رجل الإدارة إلى أنْ يعرف من خلال الوضعيَّة الواقعيَّة الخاصَّة الشُّروط القانونيَّة العامَّة التي تسمح له باستعمال سلطاته الشَّرعيَّة (٣).

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في ١٧/ ١٢/ ١٩٦٦ قضية ١٥٧١ لسنة ٧ ق، المجوعة السنة ١٢ ص٣٩٥ وينظر بالتفصيل د/ سامى جمال الدين قضاء الملاءمة، مرجع سابق ص١٩٠.

(٢) د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص ٩٢.

(٣) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص ٩٥ ، وللمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر: مرجع سابق، ص١٣٥.

وبعد أنْ يتحقَّق القضاء من وجود الوقائع، فإنَّه يراقب صحة التَّكييف الذي تسبغه الإدارة على هذه الوقائع، فإذا نسبت الإدارة إلى أحد الموظَّفين ارتكابه مخالفة إداريَّة، فإنَّ القاضي يتحقَّق من كون الواقعة التي ارتكبها الموظَّف، تشكل مخالفة إدارية أم لا. [١]

وإذا توافرت أمام القاضي الوقائع الماديَّة التي بني عليها القرار انتقل إلى التَّحقُّق من أنَّ هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سببًا لإصدار القرار، وهو بهذا إنَّما يراقب الوصف أو التَّكييف القانوني للواقعة [٢].

٣ـ الرّقابة على ملاءمة القرار للوقائع

ملاءمة القرار للوقائع تعنى مدى التَّناسب بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها، ومضمون القرار الذي اتَّخذته [٣]. حيث يمدُّ القضاء رقابته على ملاءمة القرار الإداريّ بصفة استثنائيَّة، وذلك إذا رأى أنَّ هذه الرّقابة ضروريَّة للقول بمشروعيَّة العمل الإداريَّ ؛ ومثال ذلك : تقدير المنفعة العامَّة في مجال نزع الملكيَّة. [٤]

---

(١) د/ سليمان الطماوي، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، بحث منشور بمجلة العلوم الإداريَّة ، العدد الأول ، السنة الحادية عشر ، أبريل ١٩٦٩ م ص ١٠٨، ونفس المعنى د/ عصام البرزنجى، مرجع سابق ص ٣٥٩، د/ محمد مصطفى حسن، "السلطة التقديرية في القرارات الإداريَّة " ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة عين شمس ،١٩٧٤م.ص ١٨٨، د/ أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، مقال منشور بمجلة العلوم الإداريَّة ، السنة الرابعة والعشرون ، العدد الثانى ، ١٩٨٢م ص ٣٥، د/ فؤاد محمد النادى القضاء الإداري، مرجع السابق ص ١٣٧ –١٣٨، د/ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، طبعة دار النهضة، بدون تاريخ ص ١٥٦، د/ محمد بكر حسين : مرجع سابق ص ٤٣ – ٤٤ وللمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر: مرجع سابق، ص١٢٠.

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص ٩٦.

(٣) د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩٣.

(٤) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي، مرجع سابق ص٤١٩، د/ محمد محمد بدران، مرجع سابق ص٩٣، ونفس المعنى د/ أحمد أحمد موافى، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية

ففي حكم لها أكَّدت المحكمة الإداريَّة العليا على ضرورة الموازنة بين مصلحة الدَّولة وحقِّها في الاستيلاء على العقارات المملوكة ملكيَّةٍ خاصَّةٍ اللَّازمة للمشروعات العامَّة، وحقِّ الملكيَّة الخاصَّة لذوي الشَّأن من ملاَّك هذه العقارات، وتتمثَّل هذه القاعدة في أنْ تكون العقارات بالحتم والضَّرورة لازمة للمنفعة العامَّة بحيث يجب أنْ يكون المشروع المحقِّق للمنفعة العامَّة في حاجةٍ حقيقيَّةٍ وضروريَّةٍ لهذه العقارات لإقامته بما لا يكون ثمَّة وسيلة أخرى لجهة الإدارة غير تقرير صفة المنفعة العامَّة لها والاستيلاء عليها تمهيدًا لنزع ملكيتها، وعلى ذلك فالمساس بالملكية الخاصَّة للأفراد منوطٌ بلزوم العقار للمنفعة العامَّة، ولتلبية الحاجة الملحَّة لإقامة المشروعات العامَّة، وعليه فإنْ دلَّت ظروف الحال على غير ذلك وقعت الإجراءات مشوبة بالبطلان ؛ لما في ذلك من مساس بالملكيَّة الفرديَّة بغير مقتضي، وبما يناقض الحماية التي أسبغها عليها الدستور والقانون. (١)

ومماَّ سبق يتَّضح أنَّ القرار الإداريَّ لابَّد أنْ يستند إلي أسباب صحيحة خاضعة لرقابة القضاء سواء علي وجود الوقائع والتَّكييف القانونيِّ وملائمة القرار للوقائع ، ويجب في جميع الأحوال أنْ لا يكون سبب القرار مخالفًا للأخلاق الإداريَّة التي يجب أنْ يتحلَّى بها الموظَّف العام .

أولا: مفهوم عنصر المحل يعتبر **عنصر المحل** من العناصر الضَّرورية لشرعيَّة القرار الإداريِّ ، ولهذا العنصر عدَّة قواعد يمكن تناولها على النَّحو التَّالى :

على السلطة التقديرية ص٢٦٦، بحث منشور بمجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر، السنة السابعة، العدد الحادى والعشرون، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م، د/ خالد إسماعيل ضاحى، مرجع سابق ص٥٠ ، وللمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر: مرجع سابق، ص١٢٢.

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٢٣١٦، لسنة ٤٨ق، تاريخ ٢٠/ ١٠/ ٢٠٠٧، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق ج١٠ ص٥٨٩٠ – ٥٨٩١.

تعريف المحل :

محل العمل أو فحواه هو : الأثر الذي ينتجه فورًا ومباشرة، وهو يتلخَّص في التَّغيرات التي يحدثها في المراكز القانونيَّة القائمة عند صدوره[١].

وعلى ذلك فإنَّ محل القرار الإداري : هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفى الحال، وهو بذلك جوهر القرار ومادَّته، وهذا ما يميِّز القرار الإداريّ – كعملٍ قانونيٍّ – عن العمل الماديِّ الذي يكون محلُّه دائمًا متمثِّلاً بنتيجة من الواقع.[٢]

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداريّ مفهوم **المحل** من خلال حكمها الذي جاء فيه :

" من الأركان الأساسيَّة للقرار الإداريِّ أنْ يكون له محل وهو المركز الذي تتَّجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانونيّ الذي يترتَّب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونيَّة معيَّنة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، و بهذا يتميَّز محل العمل القانونيّ عن محل العمل الماديّ الذي يكون دائمًا نتيجة ماديَّة واقعيَّة [٣].

وتختلف آثار القرارات الإداريَّة التي تصدرها الإدارة، باختلاف نوع هذه القرارات الإداريَّة، فمن قراراتها ما هو لائحيٌّ فيكون أثره هنا متمثِّلاً بقاعدة تنشأ ، أو تعدل، أو تلغى حالة قانونيَّة عامَّة أو موضوعيَّة، وذلك بالقدر الذي لا يؤدى فيه الأمر إلى مخالفة حكم

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، ص٢٣٧،د/ فؤاد محمد النادي، الوجيز في مبادئ القانون الإداري، دار نشر الثقافة القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٤ه – ١٩٨٠ م ، ص٤١٦،د/ سليمان الطماوي، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، المرجع السابق ص١١٣، ونفس المعنى د/ محمد ميرغني خيري، الوجيز في القانون الإداري المغربي ص٢٥٠، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر الرباط ١٩٧٨ .

(٢) د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق ص٤٥٩ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٦/ ١/ ١٩٥٤، مجموعة السنة الثانية، ص٤٠١ .

قاعدةٍ قانونيَّة أعلى، ومن قراراتها ما هو فرديٌّ فيكون أثره متمثِّلاً في إنشاء حالةٍ فرديَّةٍ، أو تعديلها، أو إلغائها لمصلحة فردٍ أو أفرادٍ معينين، أو ضدهم (١).

ويشترط في المحل أن يكون جائزًا قانونًا ، أي غير مخالفٍ لأيَّة قاعدةٍ قانونيَّةٍ. ويوصف القرار الإداريُّ المعيب في محلِّه بأنَّه مشوب بعيب مخالفة القانون بمعناه الدَّقيق، وبعبارة أخرى أقول : إنَّ عيب مخالفة القانون بمعناه الدَّقيق معناه أنَّ القرار الإداريَّ مشوبٌ في محله، والمقصود بكلمة " القانون " الذي يخالفه محل القرار هنا هو القانون بأوسع معانيه، فيشمل: الدُّستور، والقانون بمعناه الدَّقيق، واللَّوائح والمبادئ العامَّة للقانون والعرف (٢). ومن الممكن- أيضًا - أنْ نضيف هنا أنَّ مخالفة قواعد الأخلاق يترتَّب عليه بطلان عنصر المحلّ .

ولكن يتوجَّب علينا ونحن بصدد دراسة دور الأخلاق في عنصر المحل أنْ لا نكون بمعزلٍ عن بقية عناصره، و لاسيَّما عنصر السَّبب على اعتبار أنَّ تقدير المحلِّ لا يكون إلاَّ نتيجة لقيام حالةٍ من الواقع أو القانون تنهض وتدفع رجل الإدارة إلى اتِّخاذ القرار، فتارة تكون العلاقة بين المحلِّ وأسبابه الواقعيَّة أو القانونيَّة قد حسمت تشريعيًّا كما هو الشَّأن في حالة السُّلطة المقيَّدة، وتارةً أخرى ينأى المشرِّع بجانبه عن تحديد هذه العلاقة فتتدخَّل آنذاك الإدارة للحسم في تقدير المحلِّ المناسب للحالة الواقعيَّة أو القانونيَّة، وهذا ما يحدث في حالة السُّلطة التَّقديريَّة(٣)، والتي ينبغي أنْ تكون هذه الحالة مطابقة للأخلاق .

---

(١) د/ خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١م ، ص٢٠١.

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص١٠٣.

(٣) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص١٠٥، ١٠٦.

كما يشترط أخيرًا في المحلِّ أنْ يكون متعيِّنًا، فلا يصح أنْ يصدر قرار بتعيين شخصٍ ما، أو بتوقيع جزاءٍ؛ لعدم تعيين المحلِّ، ولكن لا بأس أنْ يكون المحلُّ قابلاً للتَّعيين مادام قد تضمَّن كافَّة العناصر اللاَّزمة لتحديده.

فكلُّ القرارات الإداريَّة لها أسبابها- قانونيَّة كانت أم واقعيَّة – فالوقائع المتقدّمة تؤدِّي إلى نتائجها التَّالية لها، فما دام السَّببُ محدَّدًا فإنَّه سيكون خاضعًا للرّقابة بحيث لا يمكن للإدارة أنْ تختار أيَّ سببٍ آخرَ غيره، ومادام الأثر هو الآخر محدَّدًا فلن يتمتَّع رجل الإدارة باختيار محلٍّ آخر غيره بزعم أنَّه يتناسب بشكلٍ أحسنَ مع السَّبب المحدَّد ؛ ذلك لأنَّ الملاءمة هنا حسمها المشرِّع بتحديده للسَّبب و المحلِّ في وقتٍ واحدٍ[1].

وعلى العكس من ذلك، فإن السُّلطة التَّقديريَّة بالنِّسبة لمحلِّ القرار تتمثَّل في تمتُّع رجل الإدارة – إذا ما توفر ظرفٌ معينٌ أو ظروفٌ معينةٌ – بحريَّة الاختيار بين إجراءين أو أكثر، وهذا يعنى تمتُّعه بحريَّة إجراء التَّناسب بين السَّبب المعتمد و محلِّ القرار المتَّخذ.

والملاحظ بصورة عامَّة في هذا الصَّدد، أنَّ عدم تحديد المحلِّ يلازم عدم تحديد السَّبب، وفى هذه الحالة يمكن أنْ نصل إلى نتيجةٍ نهائيةٍ هي : أنَّ السُّلطة التَّقديريَّة بالنِّسبة لمحلِّ القرار تتمثَّل في حريَّة اختيار السَّبب الذي يتَّفق معه محل القرار[2]، وهي الحالة التي من الممكن أنْ يخالف فيها رجل الإدارة الأخلاق الإداريَّة .

ثانياً: مفهوم عنصر الغاية

في البداية قبل دراسة عنصر الغاية في القرار لابَّد من التَّمييز بين غاية القرار وسببه، فالسَّبب أمرٌ سابقٌ حتَّى على نشأة فكرة القرار وهو أمرٌ خارجٌ عن ذهن رجل الإدارة ومن الممكن أنْ

---

(١) د/ عصام البرزنجى، مرجع سابق عن ص ٤٦٤، نقلا عن :Lino Di Qual, op.cit.,p.80
وينظر أيضا د/ خالد سيد حماد مرجع سابق ص٢٠٧ .

(٢) د/ عصام البرزنجى، مرجع السابق ص ٤٦٤، نقلاً عن : Venzia, op.cit,pp.20eT22.

يكون هذا السَّبب مخالفًا للأخلاق الإداريَّة ، أمَّا الغاية فمسألة تالية تتحقَّق باتخِّاذ القرار، ومسألةٌ نفسيَّةٌ تعتمل في ذهن رجل الإدارة ، وفي حالة مخالفة السَّبب للأخلاق الإدرَّية فلاَّبد أنْ تكون الغاية مخالفة للأخلاق بالتَّبعيَّة، والسَّبب يجب أنْ يكون موجودًا ولا يلغي وجوده عدم تدخُّل الإدارة، أمَّا الغاية فلا تتحقَّق باتخِّاذ القرار من قبل رجل الإدارة والسَّبب يمثِّل محطة قيام بالنسبة للقرار الإداريِّ، أمَّا الغاية فبمثابة محطَّة وصول .

ويقصد **بالغاية في القرار الإداري** : " النَّتيجة النِّهائيَّة التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء اتخِّاذ قراره "[1]. فغاية القرار الإداريِّ هي الهدف الذي كان يستهدفه رجل الإدارة من تدخله، وتحدَّد هذه الغاية بإحدى وسيلتين :

الأولى : الغاية العامَّة، ويترتَّب عليها أنْ تكون جميع تدخُّلات الإدارة لتحقيق الصَّالح العامّ.

الثانية : أنْ يحدِّد هدفًا معينًا أو غايةً بذاتها داخل المصلحة العامَّة، وعلى مُصدر القرار أنْ يستهدف هذه الغاية المحدَّدة دون غيرها من الغايات حتى وإنْ كانت من بين غايات المصلحة العامَّة، فمثلاً إذا خَصَّص المشرِّع مجموعة من الوظائف لقدماء **المقاومين** واعتمد لها بعض المبالغ، فلا يجوز للإدارة أنْ تعيِّن فيها أشخاصًا آخرين، وهذا هو ما يسمى بمبدأ " **تخصيص الأهداف** "، ويمكن استخلاص الغاية المخصصة إمَّا من نصِّ القانون، أو بالنَّظر إلى طبيعة السُّلطة المعطاة للإدارة[2].

---

(١) دكتور / سليمان محمد الطماوى، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، مرجع سابق ص ١٢٥، ولسيادته أيضاً ، نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية ، مطبعة دار نشر للثقافة ١٩٥٠م .ص ٦١، ونفس المعنى د/ حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري ص ١٤٠، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ١٩٩٧ .وللمزيد ينظر أيضا د/ مصطفي عبد الشهيد خضر، مرجع سابق، ص١٣٦

(٢) د/ يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق ص ١١٣ .

ومخالفة رجل الإدارة لعنصر الغاية يجعل قراره مشوبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، سواء أكان خروجه على الغاية العامَّة، أم الصَّالح العام، كأنْ يستهدف بقراره تحقيق غايات حزبيَّة، أو شخصيَّة ، أو غير مشروعة ؛ لمخالفتها للأخلاق الإداريَّة التي تلزم الجميع أنْ تكون الغاية من القرار تحقيق الصَّالح العام، أو إقليميَّة ، أو كانت مخالفته بالخروج على مبدأ تخصيص الأهداف أو الغايات المخصَّصة [١].

وبالتَّالى فإنَّ فكرة الغرض في القرار الإداريِّ قامت على حقيقة ثابتة مؤدَّاها أنَّ جميع التَّصرُّفات القانونيَّة ليست سوى وسائل للوصول إلى أهدافٍ معينةٍ[٢] ينبغي أنْ تكون هذه الأهداف مشروعة وغير مخالفة للأخلاق ، فإذا انحرفت مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار عن الغرض الذي حدَّده القانون ، أو الذي يتَّفق مع القانون فإنَّ القضاء الإداريَّ يفرض رقابته على هذه القرارات باعتبارها قرارات معيبة في غايتها.

الفرع الثاني:
تطبيقات قضائيَّة على أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ

لقد استقر القضاء الإداريُّ في كلٍّ من **مصر وفرنسا** على أنَّ القرار الإداريَّ لابَّد أنْ يصدر استنادًا إلى سببٍ صحيحٍ ، وأنْ يكون محل القرار الإداريّ ممكن ومشروع ، ويشترط – أيضًا – أنْ تكون الغاية التي يهدف إليها القرار الإداريّ غاية مشروعة ، وإذا لم يتوافر أي من الشُّروط السَّابقة فإنَّ القرار الإداريَّ يكون مشوبًا بالبطلان واجب الإلغاء ، وهذا لا يمنع مسئولية رجل الإدارة إذا كان الدافع لإصدار القرار أو محله أو الغاية منه مخالفة الأخلاق ، فبالإضافة إلي بطلان القرار فإنَّ مُصدر هذا القرار المخالف للأخلاق يجب أنْ يعاقب –

---

(١) د/ محمد ميرغني خيري، الوجيز في القانون الإداري المغربى ص ٢٥٠ – دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر – الرباط ١٩٧٨.

(٢) د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق ص ٤٨٢.

أيضًا- حتى لا تسوِّل له نفسه إساءة استعمال السُّلطة وإصدار قرارات ذات نفعٍ شخصيٍّ مخالفةً للأخلاق .وسوف أتناول بعض التَّطبيقات التي أوردتها المحكمة الإداريَّة العليا في هذا الشَّأن ، وذلك على النَّحو التَّالي :

١ - قضت المحكمة الإداريَّة العليا في حكمٍ لها بتأييد قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التَّدريس في جامعة الزقازيق بمعاقبة أستاذٍ جامعيٍّ بالعزل من الوظيفة ؛ نظير اتِّهامه بطلب رشوة جنسيَّة في مقابل قيامه بمخالفة واجبات وظيفته ، وهذا الحكم صورة واضحة في رقابة القضاء على مخالفة الموظَّف للأخلاق التي يجب أنْ يتحلَّي بها المسئول .

وأسَّست المحكمة قضاءها علي أنَّ ما نُسبَ إلي الطَّاعن قد ثبت قبله ثبوتاً يقينيًّا يطمئن إليه وجدان المحكمة وضميرها علي النَّحو الذي سطَّره قرار مجلس التَّأديب المطعون فيه بأسبابه من واقع إقرار الطَّاعن بالتَّحقيقات .....[1] .

ويتَّضح من الحكم أنَّ المحكمة أيَّدت قرار مجلس التَّأديب استنادًا إلى ثبوت المخالفة الأخلاقيَّة في جانب الأستاذ الجامعي ممَّا يعُّد خروجًا صارخًا على مقتضيات الوظيفة وسلوك شائن ومعيب لا يتَّفقُ مع الوظيفة التي يشغلها كأستاذٍ جامعيٍّ يجب أنْ يتحلَّى بالأخلاق العالية وأنبل الخصال التي تتفَّق مع الأخلاق.

٢-وفى حكم ثان أيَّدت المحكمة الإداريَّة العليا قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التَّدريس بجامعة حلوان بعزل أستاذ جامعيٍّ ؛ وذلك لارتكابه مخالفات تتعلَّق بالأخلاق ، وتتلخَّص وقائع القضيَّة أنَّه حسبما يتبيَّن من الأوراق .... وبجلسة ١٤/ ٤/ ٢٠٠٨ قرر

---

(١)ينظر بالتفصيل حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٢٧٠٠ لسنة ٥٤ ق . عليا و الطعن رقم ٤١٥٧ لسنة ٥٣ في الحكم الصادر من المحكمة الإداريَّة العليا -الدائرة الخامسة -بجلسة ٢/ ٩/ ٢٠٠٧ .

مجلس التَّأديب مجازاته بالعزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش ، وذلك على سندٍ مماَّ انتهت إليه تحقيقات النِّيابة العامَّة في القضية رقم ٩٠٠٢ لسنة ٢٠٠٦ إداري قصر النيل والمقيدة برقم ٢١ لسنة ٢٠٠٧ حصر أمن دولة عليا ، وكذلك التَّحقيقات التي أجرتها جامعة حلوان ـ ..... ، ولما كان المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنَّ المسئولية التَّأديبيَّة شأنها شأن المسئولية الجنائيَّة مسئولية شخصيَّة بحسبان أنَّ المخالفة التَّأديبيَّة هي كلّ فعل إيجابيٍّ ، أو سلبيٍّ ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة المنوطة بالعامل وذلك بمخالفته لأحكام القوانين واللَّوائح أو التَّعليمات الإداريَّة ، وكذلك الإخلال بمقتضياتها بأنْ يطأ العامل مواطن الزلل وتحوم حوله الشُّبهات بما تضيع معه الثِّقة التي لا بدَّ من توافرها في الوظيفة العامَّة والموظَّف العام معًا ، ..... وعلى هدي ما تقدم فإنَّ الثَّابت من الأوراق والتَّحقيقات التي أجرتها النِّيابة العامَّة في القضية المشار إليها سلفًا ، وتحقيقات جامعة... وشهادة الشُّهود أمام مجلس التَّأديب أنَّ هذه المخالفة ثابتة في حقِّ الطَّاعن ثبوتًا كافيًا بما أبلغت وشهدت به الطالبة ...وكذلك بما ورد في تقرير خبير الأصوات المنتدب من اتِّحاد الإذاعة والتلفزيون من صحة وتحقيق قيام الطَّاعن فيما لم يدع مجالاً للشَّكِّ أنَّ هذه المخالفة ثابتة بحقِّ الطَّاعن بما يستوجب مجازاته تأديبيًّا .....، ومن ثمَّ فإنَّ الاستخلاص الأقوم الذي انتهى إليه مجلس التَّأديب في أسباب قراره المطعون فيه أنَّ الطَّاعن لم يتمسَّك بالتَّقاليد والأعراف الجامعيَّة ، ولم يحافظ على سمعة طالباته بالكليَّة التي يعمل بها ، وحاول النَّيل منهن ، ثم أضحى غير صالح للبقاء في وظيفته كأستاذ بالجامعة حيث لا يؤتمن على التَّعامل مع الطالبات الأمر الذي يتحقَّق معه صحة سلامة استخلاص مجلس التَّأديب في قراره المطعون لإدانة الطَّاعن عن المخالفتين الأولى والثانية المنسوبتين إليه ، وأنَّ هذه المحكمة ترى أنَّ جزاء العزل من

الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش والموقع على الطَّاعن يتناسب صدقًا وعدلاً مع هاتين المخالفتين التي تتصفان بالجسامة لتلقى بالطاعن خارج محراب الجامعة[١].

٣- قد قضت المحكمة الإداريَّة العليا في حكم ثالث لها بتأييد حكم المحكمة التَّأديبيَّة بفصل مدرس بسبب قيامه بهتك عرض بعض التلميذات ..... وأنَّ المخالفات المنسوبة إليه ثابتة بحقه ممَّا يستوجب مجازاته مشدَّدًا عن ذلك[٢] .

ويتَّضح ممَّا سبق أنَّ المحكمة الإداريَّة العليا قد أيَّدت حكم المحكمة التَّأديبيَّة بفصل الموظَّف من الخدمة استنادًا إلى ثبوت مخالفة الموظَّف للأخلاق الإداريَّة التي يجب أنْ يتحلَّى بها كموظفٍ عام ؛ وذلك لخروجه عن السُّلوك القويم الذي يجب عليه أنْ يتحلىَّ به باعتباره مربيًا للأجيال يزرع القيم والمبادئ في عقولهم لا أنْ يهتك أعراضهم.

وفي حكم آخر لها في نفس السِّياق قضت المحكمة الإداريَّة العليا ...أنَّ ما نسب إلى الطَّاعن وثبت في حقه على هذا النَّحو يشكِّل خروجًا على مقتضى الوظيفة طبقًا للعرف العام ، وخلصت المحكمة بذلك إلى قضائها بفصل الطَّاعن من الخدمة [٣] .

٤ - وتظلُّ الجريمة الأخلاقيَّة قائمة حتَّى إذا حكمت المحكمة الإداريَّة العليا بإلغاء قرار الإحالة الصَّادر من مجلس التَّأديب ؛ لأنَّها في نفس الحكم طلبت إعادة المحاكمة بإجراءاتٍ صحيحةٍ ؛ لأنَّ الفعل المرتكب يظلُّ مخالفًا للأخلاق الإداريَّة ، فقد قضت المحكمة الإداريَّة العليا في طعن تتلخَّص وقائعه في أنَّه:" بتاريخ ٧/ ٥/ ٢٠١٤ صدر

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٢٨٨٥ لسنة٥٤ ق.ع - صدر هذا الحكم في جلسة يوم السبت الموافق ١ من شهر جماد أخر سنة ١٤٣٦هـ الموافق ٢١/ ٣/ ٢٠١٥م .

(٢) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٢٦٤٥٦ لسنة ٥٤ ق.عليا في الحكم الصادر من المحكمة التَّأديبيَّة للتعليم الصادر بجلسة ٢٤/ ٣/ ٢٠٠٨ في الطعن التَّأديبي رقم ٤١/ ٤٢ق.

(٣) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٥٣١ لسنة ٥٣ ق .عليا طعناً في الحكم الصادر من المحكمة التَّأديبيَّة لوزارة التربية والتعليم وملحقاتها بجلسة ٢٥/ ٩/ ٢٠٠٦ في الدعوى رقم ٢٦٣لسنة ٤٧ق.

قرار رئيس جامعة .... رقم ١ لسنة ٢٠١٤ بإحالة الطَّاعن - أستاذ متفرغ بكلية ... - إلى مجلس التَّأديب لمحاكمته تأديبيًّا فيما هو منسوب إليه من إخلاله بأخلاقيَّات المهنة والتَّحدُّث مع طالبة عبر الهاتف بأحاديث وتصرُّفاتٍ خارجة لا تتَّفق مع آداب المهنة والتَّقاليد والأعراف الجامعيَّة.

وتدوول نظر الدعوى التَّأديبيَّة أمام مجلس التَّأديب وبجلسة ١٩/ ١/ ٢٠١٥ قرر مجازاة الطَّاعن بالعزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش، وشيَّد قضاءه على سند أنَّ المخالفة المنسوبة للطَّاعن ثابتة في حقِّه من واقع الأقوال والتَّحقيقات والتَّسجيلات الصَّوتية التي لم ينكر المحال نسبتها إليه وقيامه بإجرائها مع الطَّالبة مقدمة الشَّكوى ...، فضلًا عن ثبوت تلاعبه بالدَّرجات المقرَّرة للامتحانات الشَّفهيَّة بالمخالفة للأعراف والآداب والتَّقاليد الجامعيَّة وما يجب أن يكون عليه الأستاذ الجامعي من حرص على الطُّلاب والطَّالبات، و بثِّ القيم والتَّقاليد الأصيلة في نفوسهم ، وهو الدَّور الذي أناطه قانون تنظيم الجامعات بالأستاذ الجامعي من المساهمة في صنع مستقبل الوطن ، ومراعاة المستوى الرَّفيع للأخلاق والتَّربية الدِّينيَّة والخلقيَّة في سبيل خدمة الوطن والارتقاء به علميًّا ، وحضاريًّا ، وأخلاقيًّا، وأنَّ ما ارآتاه المحال - الطَّاعن - يمثِّل إخلالًا جسيمًا بواجبات وظيفته ومقتضياتها ، وخروجًا سافرًا على القيم والتَّقاليد الجامعيَّة ، والإخلال بالسُّلوك القويم لأستاذ جامعي ، وما يجب أنْ يتحلَّى به من صفات تجعله أمينًا على الطُّلاب والطَّالبات [1].

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٣٧٣٥٣ لسنة ٦١ق. عليا طعنا على القرار الصادر من مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الإسكندرية بجلسة ١٩/ ١/ ٢٠١٥ في الدعوى التَّأديبيَّة رقم ١ لسنة ٢٠١٤. والصادر بتاريخ١٣/ ٢/ ٢٠١٦.

٥ - كما أنَّه يجب على الموظَّف العام أنْ يتحلَّى بالأخلاق حتى ولو كان خارج مكان الوظيفة، فالموظَّف مسئول عن مخالفة الأخلاق حتى ولو كان خارج مقر العمل ، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإداريَّة العليا [١].

ويلاحظ في هذا الحكم أنَّ المحكمة لأول مرة تذكر وصف الجريمة الأخلاقيَّة صراحة وبنيت حكمها على أنَّه يجب معاقبة من يرتكب هذه الجريمة بكلِّ شدة ؛ وذلك لأنَّ الجريمة ارتكبت ممن هم موكول إليهم تربية النشء علي الأخلاق القويمة والقدوة الحسنة.

٦ - وفي حكم آخر في نفس السِّياق قضت المحكمة الإداريَّة العليا بتأييد حكم المحكمة التَّأديبيَّة بفصل موظف وزميلته في العمل ؛ لإقامتهما علاقة آثمة بالمخالفة للأخلاق التي يجب أنْ يتحلَّي بها الموظَّف العام ؛ لأنَّها شرطٌ أساسيٌّ للخدمة ابتداء ، أو الاستمرار فيها حيث قضت بالحكم السَّابق ..... ؛ لأنَّ المسئوليَّة قائمة لا يحدّها مكان ما دام الأمر فيها متعلِّق بفقدان حسن السُّمعة ، و هو شرطٌ أساسيٌّ للخدمة ابتداء أو الاستمرار فيها : و لا جدال في أنَّ ما أتته هذه المتَّهمة يعدُّ إخلالاً شديدًا و خطيرًا بحسن السّير و السُّلوك ، و خروجًا على مقتضى الواجب الأمر الذي يفقدها شرط الصَّلاحية للبقاء في الوظيفة[٢] .

٧- من الممكن أنْ تقوم الجريمة الأخلاقيَّة بمجرد وضع الموظَّف نفسه في موضع الشُّبهة ؛ لأنَّها كافية لإدانة الموظَّف العام في المجال التَّأديبيِّ .....ومن حيث إنَّ قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنَّ الشُّبهة كافية لإدانة الموظَّف العام في المجال التَّأديبيِّ ؛ لأنَّها يمكن أنْ تمثِّل الرُّكن الشَّرعيَّ للجريمة التَّأديبيَّة ، ذلك أنَّه قد يكفي وجود دلائل

---

(١)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم في الطعن رقم ١٥٥٧٥ لسنة ٤٩ ق . عليا في الحكم الصادر من المحكمة التَّأديبيَّة بالإسماعيلية بجلسة ١٦/ ٧/ ٢٠٠٣ في الدعوى رقم ٨٧ لسنة ٨ ق.

(٢)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٠٦١ لسنة ٨ ق.ع جلسة ١٢ - ١ - ١٩٦٣.

وشبهات قويَّة تلقي ظلالاً من الشَّكِّ والرِّيبة علي توافر سوء السُّمعة أو طيب الخصال بمراعاة البيئة التي يعمل بها الموظَّف ، ولا حاجة إلي الدَّليل القاطع علي ذلك ، وغنيٌّ عن البيان أنَّ حسن السُّمعة والسِّيرة الحميدة في الموظَّف يجب أنْ تتوافر فيه دومًا داخل نطاق الوظيفة وخارجه باعتبار أنَّ سلوك الموظَّف في غير نطاق الوظيفة ينعكس علي سلوكه العام في مجالها.

ومن حيث إنَّه على هدي ما تقدم فإنَّ المخالفة المنسوبة إلى المطعون ضدَّه قد ثبتت في حقِّه من واقع إقراره بالتَّحقيقات..... ومن حيث إنَّ ما نسب إلي المطعون ضدَّه وثبت في حقِّه يعدُّ إخلالاً منه بواجبات ومقتضيات وظيفته بوضع نفسه موضع الشُّبهات والرّيب بتصرُّفاته المشار إليها ، وسلوكًا شائنًا يتنافى مع الأخلاق الحميدة والسِّيرة الحسنة ، ومن شانه أن يحط من قدرة وكرامته وقدر واعتبار البنك الذي يعمل به، ممَّا يستوجب مؤاخذته تأديبيًّا [1] .

٨- وفى حكم آخر قضت المحكمة الإداريَّة العليا بتأييد حكم المحكمة التَّأديبيَّة بمجازاة الموظَّف بالوقف عن العمل لمدة ثلاثة أشهر مع صرف نصف الأجر؛ لأنَّه .....خرج على مقتضى الواجب الوظيفي وسلك مسلكًا معيبًا لا يتَّفق والاحترام المقرَّر للوظيفة العامَّة .....، وقضت المحكمة بمجازاة المحال – الطَّاعن – بالوقف عن العمل لمدة ثلاثة أشهر مع صرف نصف الأجر، وشيَّدت قضاءها باستعراض نصوص المواد ٧٦/ ١، ٣، ٧٨، ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيِّين بالدَّولة على سند أنَّ المخالفات المنسوبة للطَّاعن ثابتة في حقِّه ثبوتًا يقينيًّا من واقع ما كشفت عنه الأوراق والتَّحقيقات .....، وأنَّ المحكمة تطمئن إلى تلك الأدلَّة وثبوت ارتكاب المحال للمخالفات المذكورة

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٦٠٩٢ لسنة ٥١ ق . عليا في الحكم الصادر من المحكمة التَّأديبيَّة بالإسكندرية "الدائرة الأولي" بجلسة ١٧/ ٤/ ٢٠٠٥ في الطعن رقم ٢٣٢ لسنة ٤٦ق

داخل محيط العمل وأمام زملائه بالمدرسة وهي محراب العلم بالرغم من أنَّ وظيفته كمدرس لغة عربية تقوم على تربية النشء وتعليمهم القيم والأخلاق(١).

وبهذا تكون المحكمة الإداريَّة العليا قد أيَّدت حكم المحكمة التَّأديبيَّة بالوقف عن العمل لمدة ثلاثة أشهر مع صرف نصف الأجر ، وذلك لمخالفة الموظَّف للأخلاق الإداريَّة التي يجب أنْ يتحلَّى بها الموظَّف وقيامه بالتَّعدِّى على زملائه بالضَّرب والتَّلفُّظ عليهم بألفاظ غير لائقةٍ .

٩ - و قد اعتبرت المحكمة الإداريَّة العليا - أيضا- قيام دكتورة صيدلانيَّة بالتَّلاعب في بعض فواتير المرضى بالتَّزوير جريمة أخلاقيَّة (٢).

١٠ - وفي هذا الحكم قضت المحكمة الإداريَّة العليا بتأييد قرار مجلس التَّأديب الاستئنافيِّ بعزل ضابطٍ ؛ لإدمانه للمخدّرات ممَّا يمثل سلوكًا منافيًا للأخلاق (٣).

١١ - وفي حكم آخر للمحكمة الإداريَّة العليا قضت المحكمة بتأييد قرار الإدارة القانونيَّة بخصم عشرون يومًا من راتب أعضاء الكنترول وحرمانهم من أعمال الامتحانات لمدة خمس سنوات ، وذلك للمخالفات التي ارتكبوها في الكنترول والتَّلاعب في درجات الطُّلاب (٤).

---

(١)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٥٠٩٩ لسنة٥٩ ق.ع - صدر في يوم السبت الموافق ٢ من جمادى الآخرة سنة ١٤٣٧ هجرية و١٢ من مارس سنة ٢٠١٥ ميلادية.

(٢)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٧١٠٣ لسنة٦٠ ق.ع - صدر في يوم السبت سنة ١٤٣٧ هـ الموافق ١٢/ ٣/ ٢٠١٦ .

(٣)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٢٣٢٤ لسنة٥٥ ق.ع - صدر بجلسة يوم السبت الموافق ٩ فبراير ٢٠١٣ ميلادية ، الموافق ٢٨ ربيع الأول سنة ١٤٣٤ هجرية

(٤)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٤٠١٣ لسنة ٤٩ ق.ع - صدر في يوم السبت الموافق ٢٨ رجب سنة ١٤٣٢ هـ الموافق ٢/ ٤/ ٢٠١١ م .

١٢ –في حكم آخر قضت المحكمة الإداريَّة العليا بتأييد حكم المحكمة التَّأديبيَّة بفصل اثنين من الموظَّفين ؛ وذلك لقبولهما رشوة وذلك في مقابل ارتكابهما مخالفة للأخلاق الإداريَّة تتمثَّل في إعطاء طالب الرشوة شهادة تخرُّج مختومة على بياض ممَّا يمثِّل مخالفة للأخلاق الإداريَّة[١].

١٣ – ولا يمنع من وقوع المخالفة الأخلاقيَّة من وجهة نظري حتَّى ولو صدر الحكم بإلغاء العقوبة نظرًا لخطأ إجرائي متعلِّق بسقوط المخالفة بمضيِّ المدَّة[٢] .

١٤- وفى حكم آخر لها قضت المحكمة الإداريَّة العليا ببطلان مجلس تأديب عضو هيئة التَّدريس بجامعة ... لبطلان إجراءات التَّحقيق مع العلم أنَّه لم ينفِ المخالفة الأخلاقيَّة التي تتمثَّل في عدم الأمانة العلميَّة والتي يجب أنْ يعاقَب عليها العضو من وجهة نظري تطبيقًا لمخالفته للأخلاق الإداريَّة.[٣]

---

(١) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٩٦٩٧ لسنة ٥٥ ق.ع - صدر في يوم السبت الموافق ٣/ ٧/ ٢٠١١ الموافق من شهر شعبان سنة ١٤٣٢هجرية.

(٢)حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ٣٠٥٨٣ لسنة ٥٤ ق . عليا طعناً في قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس –بجامعة الأزهر – في الدعوى التَّأديبيَّة رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بجلسة ١٧/ ٥/ ٢٠٠٨صدر هذا الحكم بجلسة يوم السبت ٨ من ربيع آخر سنة ١٤٣٠ هجرية ، الموافق ٤/ ٤/ ٢٠٠٩ ميلادية.

(٣) حكم المحكمة الإداريَّة العليا في الطعن رقم ١٩١٢٢ لسنة ٥٣ ق . عليا في القرار الصادر من مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر بجلسة ١٩/ ٥/ ٢٠٠٧ في الدعوى التَّأديبيَّة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٦ وقد صدر هذا الحكمً بجلسة يوم السبت ٤ من رجب سنة ١٤٣٠ هجرية ، الموافق ٢٧/ ٦/ ٢٠٠٩ ميلادية.

المطلب الثاني:
أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريّ في الفقه الإسلاميّ

وسوف أتناول دراسة هذا المطلب في فرعين على النَّحو التَّالي :

الفرع الأول : أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريّ في الفقه الإسلاميّ .

الفرع الثاني : تطبيقات في أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريّ في الفقه الإسلاميّ

الفرع الأول:
أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريّ في الفقه الإسلاميّ

لقد عنيت الشَّريعة الإسلاميَّة عناية شديدة بحماية حقوق وحريَّات الأفراد من تسلُّط وظلم ولاة الأمر، وكان رسول الله ﷺ-حريصًا على أنْ ينظر بنفسه قضايا المظالم التي كانت تقام ضدَّ ولاته الذين كان يستعملهم في رعاية الشُّئون العامَّة للمسلمين . وكان - عليه الصَّلاة والسَّلام- يحسن اختيار الولاة و

يحذر الناس من طلب الولاية أو الحرص عليها . وكان يمنع الولاة والأمراء من قبول هدايا النَّاس؛ خشية أنْ تكون ظلمًا أو خوفًا ، ويقوم بردها إلي أهلها أو بيت المال إنْ لم يعرف أهلها ، ويقول- صلى الله عليه وسلم- :" هدايا الأمراء غلول" ، أي خيانة وأكل لأموال النَّاس بالباطل ، وكان دائمًا رسولنا الكريم ﷺ-- لا يكتفي بسماع الدَّعاوى وشكاوى الشَّاكين ، وإنَّما يحثُّ أصحابه الكرام على إبلاغه بمظالم النَّاس وحاجاتهم ويقول- صلى الله عليه وسلم-: " أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها ، فإنَّ من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبَّت **الله** قدميه يوم تزِل الأقدام [1]".

---

(١) د/ حمدى عبد المنعم : ديوان المظالم ، منبر الإسلام ، السنة ٣٩ ، العدد ٩ ينظر د/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٠ م ، ص ٩ .

وكان الرسول الكريم ﷺ -ويحسن الاستماع إلى شكاوى النَّاس بشأن عمَّاله ويستجيب للحقِّ منها ، وكان دائمًا يذكِّر الولاة بالحرص على أداء الأمانة ورعاية أمور النَّاس مصداقًا لقوله - تعالى - في وصف المؤمنين: ﴿ وَٱلَّذِينَ هُمْ لِأَمَٰنَٰتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَٰعُونَ ﴾ المؤمنون : ٨ . ، وتأكيدًا على المسئولية التي تقع على عاتق ولاة الأمر قوله - صلى الله عليه وسلم -في حديث **ابن عمر** أن **النبي** قال :«**كلكم راع، وكلكم مسئول عن رعيَّته، الإمام راع ومسئول عن رعيَّته، والرجل راع في أهله وهو مسئول عن رعيَّته، والمرأة راعية في بيت زوجها ومسئولة عن رعيتها، والخادم راع في مال سيده ومسئول عن رعيَّته**» **قال** - : **وحسبت أنْ قد قال**«**والرجل راع في مال أبيه ومسئول عن رعيته، وكلكم راع ومسئول عن رعيته**».[1]

صدق رسول الله ﷺ-، وقد جاء في طبقات **ابن سعد** أنَّ الرسول الكريم ﷺ-عزل **العلاء بن الحضرمي** عامله على البحرين ؛ استجابة لشكوى من بعض أهلها ، وولى بدلًا منه **أبان بن سعيد** واستوصاه بأهلها خيرًا. واستنكر الرسول الكريم ﷺ-ما قام به **خالد بن الوليد** من قتل بعض أفراد قبيلة خزيمة بعد أنْ أعلن أهلها الخضوع ، وأرسل إليهم **علي بن أبى طالب** -كرَّم الله وجهه - ليدفع إليهم ديَّة قتلاهم . وتضرَّع إلى **الله** قائلًا : اللَّهم إنِّي أبرأ إليك ممَّا فعل خالد[2].

---

(١) البخاري ، الجامع الصحيح، وهو الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله ﷺ- وسننه وأيامه، تشرف بخدمته والعناية به محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة ، بدون تاريخ ، ج٢ ، ص٥ حديث رقم٨٩٣ ، كتاب الجمعة ، باب الجمعة في القرى والمدن. ، صحيح مسلم ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقى، دار الكتب العلمية للنشر –لبنان، ١٩٩٣م.، جـ٣ ، ص١٤٥٩ ، حديث رقم ١٨٢٩ ، كتاب الإمارة ، باب فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحث على الرفق بالرعية، والنهي عن إدخال المشقة عليهم.

(٢) د/ نصر فريد واصل : السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام ، ١٩٧٧، ص١٠٤ وما بعدها وينظر أيضا د/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص١٠ .

وهذا يعني أنَّ ولي الأمر مسئول أمام الله–تعالى– وهو أمير المؤمنين **عمر بن الخطاب**– رضي الله عنه –يتحرى عن ولاته قبل التَّعيين وبعد التَّعيين فبعد أنْ يحسن الاختيار، ويصدر قراره بتكليفه يقول: أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثمَّ أمرته بالعدل أكنت قضيت ما على ؟ فقالوا : نعم، قال: لا حتى انظر في عمله أعَمِل بما أمرته به ، أم لا [١])، ولقد حمي أمير المؤمنين رعيَّته من تسلُّط عمَّاله وولاته ، مراقبًا سلوكهم وتعاملهم معهم فجاء في سنن أبي داود عن أبي فراس قال: (خطبنا **عمر بن الخطاب** – رضي الله عنه – فقال : إنِّي لم أبعث عمالي ليضربوا أبشاركم ، ولا ليأخذوا أموالكم فمن فعل به ذلك فليرفعه إلي أقصُّه منه فقال **عمرو ابن العاص** لو أن رجلا أدب بعض رعيته أتقصُّه منه؟ قال إي والذي نفسي بيده أقصُّه ، وقد رأيت رسول الله– صلي الله عليه وسلم – و على آله وصحبه اقتصَّ من نفسه[٢]) ولا يجزئ ذلك الاكتفاء بالتَّفويض ، وإلقاء المسئوليَّة عن كاهله معتمدًا علي من فوَّضه في أمرٍ معيَّنٍ له علاقة بالمصلحة العامَّة ، ولكن لابدَّ من وجود رقابة على من فوض إليهم الأمر؛ حتى لا ينحرفوا بما فوض إليهم من سلطة وفي ذلك يقول **القاضي الماوردي** : " أنَّ يباشر القائد الإداري بنفسه مشارفة الأمور" الإشراف" وتصفُّح الأحوال ؛ لينهض بسياسة الأمَّة ، وحراسة الملَّة ، ولا يعوَّل على التَّفويض ، تشاغلاً بلذَّةٍ أو عبادةٍ ، فقد يخون الأمين، ويغشُّ النَّاصح[٣]).

---

(١) خطاب الفاروق القائد : ط٢، ص٥٧ . وينظر أيضا مصنف عبد الرازق ، ج١١ ، ص٣٢٦ ، وللمزيد ينظر د/ أحمدبن داود المزجاجي، مرجع سابق ص١١١ .

(٢) سنن أبي داود : جزء ٤ مرجع سابق ، ص٦٧٤ ، رقم الحديث ٤٥٣٧ ، وللمزيد ينظر د/ أحمد بن داود المزجاجي، مرجع سابق ص١١١ .

(٣) الماوردي –الأحكام السلطانية والولايات الدينية مرجع سابق ، ص١٥ وللمزيد ينظر د/ أحمد بن داود المزجاجي،الرقابة في الإدارة الإسلامية : المفهوم والخصائص، مجلة الشريعة الدراسات الإسلامية، الكويت ١٩٨٨م، مجلد ٣ ،عدد٣٥ ، ص٩٧.

ويشترط في من يتولىَّ الوظيفة العامَّة عدَّة شروط حتى يتحلىَّ بالأخلاق الإداريَّة ويتمسَّك بها في كلِّ قرار إداريٍّ يصدر منه وينطبق هذا علي كلِّ الموظَّفين بلا استثناء وخاصَّة كبار الموظَّفين والذين يتولون وظائف قياديَّة على أساس أنهَّم هم المنوط بهم إصدار القرارات ، فإنْ صلحت هذه الفئة من الموظَّفين صلح باقي الموظَّفين تطبيقًا لمقولة النَّاس على دين ملوكهم فإنْ صلح الأمير صلحت الرَّعيَّة ، وإنْ فسد فسدوا ، وتبدَّلت أخلاقهم ، وانتشرت فيهم الممارسات السَّيِّئة والمخالفة للأخلاق ، وأذكر من هذه الشروط التي يجب توافرها فيمن يتولي مثل هذه الوظائف الشرطين التَّاليين[1] :

١ -**الأمانة** : وهي تعني أنْ يعف الإنسان عن الكذب ، وحقوق الناس وأعراضهم، ويؤدي الذي أؤتمن عليه بإتقان ، وهي جماع صفات السُّلوك الحميد : كالصِّدق ، والنَّزاهة ، والإخلاص ، والعدل . فإنْ لم يكن الموظَّف مخلصًا وعادلًا في أداء عمله ، فإنَّه يفتقر إلي الأمانة التي هي صفة من صفات المؤمنين الذين يقول الحق -تبارك وتعالى - في وصفهم :﴿ وَٱلَّذِينَ هُمۡ لِأَمَٰنَٰتِهِمۡ وَعَهۡدِهِمۡ رَٰعُونَ ﴾ المؤمنون: ٨ .

٢ -**القدوة**: أي يكون هذا الشَّخص مثالًا حيًّا للسُّلوك الطَّيِّب الذي يحتذي به .والقرآن الكريم يستنكر تصرُّف أيِّ شخص يطلب من النَّاس التزام الخلق الفاضل والسُّلوك الحميد في الوقت الذي لايلزم نفسه بشيءٍ منها ، وينسحب ذلك على المسئول الذي يأمر مرؤوسيه بالالتزام وهو لا يلتزم ، وذلك في قوله- تعالى - :﴿ أَتَأۡمُرُونَ ٱلنَّاسَ بِٱلۡبِرِّ وَتَنسَوۡنَ أَنفُسَكُمۡ وَأَنتُمۡ تَتۡلُونَ ٱلۡكِتَٰبَۚ أَفَلَا تَعۡقِلُونَ ﴾ البقرة: ٤٤ وقوله-تعالى-:

﴿ وَٱلَّذِينَ هُمۡ لِأَمَٰنَٰتِهِمۡ وَعَهۡدِهِمۡ رَٰعُونَ ﴾ المؤمنون : ٨ .

وينبغي للموظَّف أن يضع نصب عينيه المحافظة على الأخلاق الوظيفيَّة بدافع داخليٍّ من نفسه وتمسُّكًا بإيمانه .

---

(١) د/ أحمد بن داود المزجاجي: مرجع سابق ، ص٩٨ ،٩٩ .

ولهذا نجد أنَّ ما ذكره **فقه القانون العام** واستقرَّ عليه قضاؤه من شروطٍ لصحَّة القرار الإداريِّ استوعبها الفقه الإسلامي، وأقرَّها ما دامت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لجماعة المسلمين.

ومن الأمور التي تدلُّ على عظمة الفقه الإسلامي وصلاحيَّته لظروف الزَّمان والمكان، ما ذكره **الفقه الإسلامي** من شروطٍ سوف أرى أنَّها بذات العدد ونفس المعاني المقررة في القانون الإداريِّ. وذلك عند الكلام عن قاعدة ما ينفذ من تصرُّفات الولاة والقضاة، وما لا ينفذ من ذلك ما نصه : (إن ما ينفذ من ذلك ولا ينقض هو ما اجتمع فيه ستة أمور :

الأول : ما تتناوله الولاية بالأصالة، وهو ما يقابل عنصر الاختصاص في القرار الإداريِّ.

الثاني : الموافقة لدليل الحكم، وهو ما يقابل عنصر المحل في القرار الإداريِّ .

الثالث : الموافقة لسببه وصحته، وهو ما يقابل عنصر السَّبب في القرار الإداريِّ .

الرابع : انتفاء التهمة فيه، وهو ما يقابل عنصر الغاية في القرار الإداريِّ .

الخامس : وقوعه على الأوضاع الشَّرعيَّة، وهو ما يقابل عنصر الشَّكل والإجراء.(١)

السادس : عدم تعارضها مع مقاصد الشَّريعة، وهو عنصر اتَّفق مع الفقه الإسلامي، يعبر عن أنَّ تصرفات السلطة العامَّة لا بدَّ أنْ تراعي مقاصد الشَّريعة .

وسوف أتناول دور الأخلاق الإداريَّة في كلِّ عنصرٍ من هذه العناصر علي النَّحو التَّالي:

أولاً : عنصر الاختصاص

ويقصد بشرط الاختصاص في الفقه الإسلاميِّ حدود وممارسة سلطة إصدار القرار

---

(١) محمد بن على حسين المالكى، المرجع السابق، نقلاً عن الدكتور / أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم حميد الدين، قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية ص ٢٣٣، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٩م، د/ داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ص٩٥، ٩٦، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٤.

الإداريِّ سواء أكانت حدودًا شخصيَّةً ، أم موضوعيَّةً ، أم زمانيَّةً ، أم مكانيَّةً ، وهى جميعها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامَّة، لهذا يجب الالتزام بها عند إصدار القرارات [١].

ولم يستعمل الفقهاء المسلمون لفظ أو تعبير الاختصاص، وإنَّما عبروا عن ذلك بلفظ الولاية كما هو واضحٌ من تقسيم **الماوردى وأبى يعلى** لولايات الإمام حيث عبرا عن الاختصاص بلفظ الولاية.

وقد قسم **الماوردى وأبو يعلى** الوظائف الإداريَّة من حيث الاختصاص إلى أربعة أقسام، وذلك على النَّحو التَّالى :

القسم الأول :الوظائف ذات الولاية العامَّة في الأعمال العامَّة، ويتولاَّها الوزراء.

القسم الثانى:الوظائف ذات الولاية العامَّة في الأعمال الخاصَّة، ويتولاَّها الأمراء على الأقاليم والبلدان .

القسم الثالث : الوظائف ذات الولاية الخاصَّة في الأعمال العامَّة مثل : قاضي القضاة، ومستوفي الخراج، وجابي الصَّدقات، وحامي الثُّغور، ونقيب الجيوش.

القسم الرابع : الوظائف ذات الولاية الخاصَّة مثل : قاضي بلدٍ أو إقليمٍ معيَّنٍ، أو مستوفي خراجه، أو جابي صدقاته ، أو حامي ثغره.[٢]

---

(١) د/ إيمان أحمد ريان، المصلحة في القرار الإداري " دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الإداري " رسالة ماجستير كلية الشريعة والقانون القاهرة ٢٠٠٨ ، ص٩٦ ، وللمزيد أيضا ينظر دكتور مصطفي عبد الشهيد خضر : مرجع سابق ، ص١٥٤ .

(٢) الإمام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردي، الأحكام السلطانية، والولايات الدينية ، الطبعة الأولى ١٣٨٠ ه -١٩٦٠ م ص٢١، والمعنى نفسه القاضى أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلي، الأحكام السلطانية ص٢٨، مكتبة مصطفى البابى الحلبى، الطبعة الثانية ١٣٨٦هـ - ١٩٦٦م، للدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم الوضعية، ص٥٢٨، دار الفكر العربى، الطبعة الثانية ١٩٨٧م

وهذا العنصر لا يتصور فيه مخالفة الأخلاق الإداريَّة ؛ لأنَّه يرتبط بالجانب الشَّكلي للقرار الإداريِّ.

ثانياً : عنصر الشَّكل

إذا كان الأصل أنَّه ليس للقرار الإداريِّ شكلٌ معينٌ يجب إفراغه فيه إلاَّ أنَّ العادة قد جرت على أنْ تصدر القرارات الإداريَّة مكتوبة، ومن ثمَّ تم إنشاء ديوان لهذا الغرض سُمِّي بديوان الإنشاء.(١) وهو أول ديوان في الإسلام، فكان **رسول الله** ﷺ يكاتب أمراءه وأصحاب سراياه من الصَّحابة، وهم يكاتبونه (٢). وفي بعض الحالات كان يشترط أنْ يتمَّ الإشهاد على القرار.(٣)

ولكن إذا اقتضت المصلحة العامَّة إفراغ القرارات الإداريَّة في شكلٍ معيَّنٍ، فإنَّ الإدارة عليها أنْ تلتزم بهذا الشَّكل، بحيث إذا خرجت عليه، أو اتَّبعت أسلوبًا غير مشروع، كان قرارها باطلاً. (٤)

وممَّا سبق يتَّضح لنا أنَّ مخالفة الأخلاق غير واردة في هذا العنصر –أيضا– ؛ لأنَّه يتعلَّق بشكل القرار وليس بموضوعه .

ثالثاً: عنصر السَّبب

يعتبر كلٌّ من عنصر(**السَّبب – المحل –الغاية**) من العناصر الموضوعيَّة للقرار الإداريِّ، والتي يمكن أنْ تتأثر بالأخلاق وبصفة خاصَّة عنصري السَّبب والغاية.

---

(١) الشيخ محمد الخضرى، تاريخ الأمم الإسلامية ١ / ٦٤٤، دار المعارف.

(٢) الشيخ أبو العباس أحمد القلقشندي، صبح الأعشى ١ / ٩١، دار الكتب السلطانية، ١٣٣٤هـ-١٩١٦م، والمعنى نفسه العلامة المحدث السيد محمد عبد الحي الكتاني الفاسي، نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإداريَّة ١ / ١٥٣، تحقيق د/ عبد الله الخالدي، شركة الأرقم بن أبى الأرقم –بيروت.

(٣) د/ عبد الرزاق أحمد السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية ، ترجمة نادية عبد الرزاق السنهوري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٣ م، ص١٧٢ .

(٤) د/ داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، مرجع سابق ص٩٨.

ويعرف **السَّبب** بأنَّه :" الوصف الظَّاهر المنضبط الذي يشتمل على المعنى المناسب للحكم " ، ومعنى أنْ يكون السَّبب وضعًا مناسبًا للحكم أنْ يترتَّب على تشريع الحكم بناءً عليه تحصيل المنافع للعباد أو دفع المفاسد عنهم [١].

ومعنى أنْ يكون السَّبب وصفًا مناسبًا للحكم يترتَّب على تشريع الحكم بناءً عليه تحصيل منفعة للعباد ودفع مفسدة عنهم. [٢]

ويشترط في السَّبب الشُّروط الآتية[٣]:

١ -**أَلَّا** يكون السَّبب مؤثِّرًا في الحكم سواء أجاء مقارنًا له أو غير مقارن [٤]، فالسَّبب مقدمة يعقبها مقصود لا يوجد إلاَّ بتقدمِّها فلا أثر لها فيه، ولا في تحصيله. وذلك كالحبل سببٌ للوصول إلى الماء، ثُمَّ الوصول بقوة النَّازح لا بالحبل، وكذلك الطَّريق سببٌ للوصول إلى المكان الذي يقصده، ثُمَّ الوصول لا يكون بالطَّريق بل بقوة الماشي. [٥]

٢ -**أنْ يكون السَّبب مقدورًا للمكلَّف** : أي في قدرة المكلَّف الإتيان به، أو الكفَّ عنه، أو التَّخيير بين الفعل والتَّرك.

---

(١) د/ ذكى الدين شعبان، أصول الفقه ص ١٣٨/ ١٣٩، ١٩٦٨ م.

(٢) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص٦٧٩.

(٣) للمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر، مرجع سابق، ص١٤٩.

(٤) الإمام أبو المظفر منصور بن محمد بن عبد الجبار السمعاني ت (٤٨٩هـ) قواطع الأدلة في الأصول ٢/ ٢٧٦ تحقيق محمد حسن محمد حسن إسماعيل الشافعي، دار الكتب العلمية - بيروت، ط١، ١٤١٨هـ -١٩٩٧م، ينظر بالتفصيل د/ إيمان أحمد ريان المرجع السابق ص١٠١.

(٥) الإمام أبو المظفر منصور بن محمد بن عبد الجبار السمعاني المتوفى(٤٨٩ه) ، قواطع الأدلة في الأصول، تحقيق : محمد حسن محمد حسن إسماعيل الشافعى ، دار الكتب العلمية –بيروت ط١ ، ١٩٩٧ م ، ص٢٧٢ - ٢٧٣.

٣-**أنْ يكون السَّبب مشروعًا** : أي أنْ يكون الشَّارع قد فرض الشَّيء سببًا لشيءٍ آخر لحكمة، أو لمصلحة تترتَّب عليه، وإلاَّ لزم أنْ تكون الحدود وضعت لغير قصد الزَّجر، والعبادات شرعت لغير قصد الخضوع **لله ـ سبحانه وتعالى** -، وكذلك سائر الأحكام الشَّرعيَّة، وذلك باطلٌ باتِّفاق القائلين بتعليل الأحكام[١].

فإذا كانت أعمال الخالق ـ **سبحانه** - لم تصدر إلاَّ بسببٍ، فكيف بأعمال المخلوقين التي هي أولى بوجود سببٍ لكلِّ عملٍ من الأعمال، ومن ضمن هذه الأعمال ما يصدر من قرارات عن جهة الإدارة، إذْ لم يثبت أنَّ قراراً قد صدر عن **رسول الله** ﷺ-- وعن خلفائه إلاَّ وكان له سببٌ دافعٌ إلى إصداره، فقرارته ﷺ- بإرسال الجيوش كانت لها أسبابها، كقرار **رسول الله** ـ ﷺ- فتح **مكة** فقد كان سببه نقض قريش لصلح الحديبية، و كذلك تولية الولاة على المدن أو عزلهم، كلها قرارات صدرت لوجود أسبابها من ذلك أنَّ **عمر بن الخطاب** رضي الله عنه- - عزل **عمَّار بن ياسر** عن ولاية الكوفة بسبب شكوى قدَّمها أهل الكوفة ضدَّه، فطلب **عمَّار** استعفاءه عن ولايتها.[٢]

والقرار لا يكون صحيحًا إلَّا إذا كان له سبب صحيح يبرر اتخاذه، وفي هذا يقول **القاضي أبو يعلى** : (... فإذا أراد هذا الأمير أنْ يزيد من أرزاق الجيش لغير سببٍ لم يجز؛ لما فيه من استهلاك مالٍ في غير حقِّه، وإنْ زادهم لحدوث سببٍ يقتضيه نظر في السَّبب، فإنْ كان ممَّا يرجى زواله كالزِّيادة لغلاء سعرٍ، أو حدوث حدثٍ ، أو نفقة في حرب جاز للأمير أنْ يدفع هذه الزِّيادة من بيت المال، ولا يلزمه استئمار الخليفة فيها ؛ لأنَّها من حقوق السِّياسة

---

(١) د/ أحمد الحصري، نظرية الحكم ومصادر التشريع في أصول الفقه الإسلامي ١ / ١٣٤، مكتبة الكليات الأزهرية، ١٤٠١هـ – ١٩٨١م، ينظر د/ إيمان ريان، مرجع سابق ص١٠٢.

(٢) ابن الأثير، الكامل في التاريخ ، تحقيق أبى الفداء عبد الله القاضي ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، بدون تاريخ ، ٣ / ٩، و ينظر بالتفصيل د/ إيمان طه ريان، مرجع سابق ص١٠٢.

الموكولة إلى اجتهاده)[١]. وقد جاء في **الأشباه والنظائر**: (إذا أراد إسقاط بعض الجند من الديِّوان بسببٍ جاز وبغير سببٍ لا يجوز)[٢].

ويقول **أبو الحسن الماوردي** : (أمَّا العزل فضربان ، أحدهما : ما كان لغير سببٍ فهو خارج عن السِّياسة ؛ لأنَّ للأفعال والأقوال أسبابًا إذا تجرَّدت عنها كان الفعل عبثًا والكلام لغوًا لا يقتضيه رأي حصيفٍ ، ولا توجيه سياسة لبيبٍ، وقد قيل : العزل أحد الطَّلاقين، وكما أنَّه لا يحسن الطَّلاق لغير سببٍ كذلك لا يحسن العزل لغير سببٍ... والضَّرب الثانى : أن يكون العزل لسببٍ دعا إليه).[٣]

ومن ثَمَّ كان لابدَّ أنْ يستند أي قرارٍ صادرٍ من الإدارة إلى سببٍ صحيحٍ يبرِّره و إلاَّ كان القرار منعدمًا، فإذا أصدرت الإدارة قرارًا بعزل أحد الموظَّفين ، أو بزيادة الأجور يجب أنْ يبنى على أسبابٍ صحيحه.

ويتصوَّر مخالفة الأخلاق ما إذا السَّبب الدَّافع لإصداره والنَّتائج المترتِّبة عليه غير موافقة لأحكام الشَّرع وغير متوخِّية للمصلحة العامَّة.

رابعاً : عنصر المحل

سبق أنْ ذكرنا أنَّ محل القرار هو الأثر القانونيّ الذي تتَّجه إرادة مصدر القرار إلى تحقيقه، أو المركز القانونيّ الذي يقصد إنشاؤه[٤].

---

(١) أبو يعلى، الأحكام السلطانية، مرجع سابق ص٣٠٥.

(٢) عبد الرحمن بن أبى بكر بن محمد السيوطي، الأشباه والنظائر ص١٢١، دار الكتب العلمية، والمعنى نفسه بدر الدين بن محمد بهادر الزركشي، المنثور في القواعد الفقهية ١/ ٣٠٩، وزارة الأوقاف الكويتية.

(٣) أبو الحسن الماوردي، قوانين الوزارة، تحقيق د/ فؤاد عبد المنعم أحمد ، مؤسسة الرسالة ، ١٩٧٨ م ، ص١١٩.

(٤) د/ محمود حلمي، القرار الإداري ص٨٢، الطبعة الأولى ١٩٧٠م.

ويشترط أنْ يكون محل القرار مشروعًا؛ لأنَّ وجود المحل ركنٌ من أركان القرار بينما مشروعيَّته تعتبر شرطًا من شروط صحته [١].

ومشروعيَّة محل القرار تعنى أنْ يكون الأثر القانونيُّ الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه مطابقًا للشَّريعة الإسلاميَّة ، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعيَّة الذي يقتضي خضوع الجميع حكامًا ومحكومين للقواعد والأحكام الإلهيَّة المتعلِّقة بالعقيدة والتَّشريع، والتي فرضها **الله ـعز وجلـ** بحيث يتحدَّد بمقتضاها الإطار العام الذي يلتزم به المسلمون كافة سواء أكانوا حكامًا ، أم محكومين. [٢]

كما يشترط في محل القرار الإداريِّ أنْ يكون ممكنًا وجائزًا شرعًا، بمعنى ألَّا يكون مخالفًا لنصٍّ من كتابٍ، أو سنةٍ ، أو إجماعٍ ، ولا طاعة في خلاف ذلك [٣]، كما يشترط في محل القرار الإداريِّ ألَّا يكون مخالفًا للأخلاق بصفة عامَّة والأخلاق الإداريَّة بصفةٍ خاصَّةٍ.

وفى هذا يقول **أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادى** : إنَّ الحكم الذي تتوصَّل إليه السُّلطة العامَّة لا يوصف بكونه حكمًا شرعيًّا إلاَّ إذا توافرت فيه الشُّروط الآتية[٤] :

---

(١) د/ جمال محمود حسانين، عيب الغاية في القرار الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٢٧ ه – ٢٠٠٦ م ص٧٢.

(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ص٧٣.

(٣) محمد بن إدريس الشافعي، الأم، دار الفكر – بيروت ١٤١٠ه – ١٩٩٠ م ٦ / ٢٢٠، ابن قدامة، موفق الدين عبد الله بن أحمد، المغنى، مكتبة القاهرة، ١٣٨٨ه – ١٩٦٨ م، ١٠ / ١٠٣، شيخ الإسلام ابن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، راجعه وعلق عليه محمد عبد الله السمان، مكتبة أنصار السنة المحمدية ، ١٣٨١ه – ١٩٦١ م ، ص١٦١، والمعنى نفسه د/ محمد بكر حسين :السلطة التقديرية للإدارة في النظام الإسلامي والوضعي ، المكتبة التوفيقية ، ١٤٠٥ه – ١٩٨٥ م ، ص١٢٣ – ١٢٨ .

(٤) للمزيد ينظر د/ مصطفي عبد الشهيد خضر، مرجع سابق ص١٥٤ .

الشرط الأول: أنْ يكون القرار متَّفقًا مع روح الشَّريعة، معتمدًا على أصولها الكليَّة وقواعدها الشَّاملة، وهى بطبيعتها قواعد لا تقبل التَّغيير أو التَّبديل، كما أنَّها لا تختلف باختلاف الزَّمان أو المكان، ولا تخضع في ثبوتها أو نفيها لاجتهاد المجتهدين، ومن أنكرها يعدُّ خارجًا عن الإسلام ؛ ذلك لأنَّ الإيمان بها يعتبر المعيار الفاصل بين المسلم وغير المسلم.

الشرط الثاني : أنْ يكون الحكم الذي توصَّلت إليه السُّلطة العامَّة غير مخالفٍ لدليلٍ من الأدلة التَّفصيليَّة التي تقرِّر شريعة عامة للنَّاس [١].

فقد روى عن **عليٍّ** ﷺ ـ أنَّه قال : بعث **النبي** ـ ﷺ – سريَّةً فاستعمل رجلاً من الأنصار، وأمرهم أنْ يطيعوه فغضب فقال : أليس أمركم **النبي** – ﷺ – أنْ تطيعونى قالوا : بلى، قال : فاجمعوا حطبًا، فجمعوا. فقال: أوقدوا نارًا، فأوقدوها فقال : ادخلوها، فهمُّوا وجعل بعضهم يمسك بعضًا ويقول : فررنا إلى **النبي** ـ ﷺ– من النَّار. فما زالوا حتى خمدت النَّار فسكن غضبه، فبلغ **النبي** ﷺ– –فقال : " **لو دخلوها ما خرجوا منها إلى يوم القيامة الطَّاعة في المعروف**"[٢].

فإنَّه لمَّا كان محل هذا القرار محرَّمًا، وجب إلغاؤه وعدم تنفيذه ؛ إذْ لا مصلحة تبتغى من وراء إصدار أو تنفيذ هذا القرار. فقد أوجب الفقه الإسلامي أنْ يكون التَّصرُّف موافقًا لدليل الحكم [٣]. إذْ الحكم لا يشرع إلاَّ المصلحة.

---

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ص٣٥٠.

(٢) رواه البخارى في صحيحه، ينظر الإمام الحافظ أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخارى (١٩٤ –٢٥٦)، صحيح البخاري ٦ / ٢٦٤٩، حديث رقم ٦٨٣٠، كتاب التمني، باب (ما جاء في إجازة خبر الواحد الصدوق)، مطبعة اليمامة، بيروت، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٧م.

(٣) د/ أحمد عبد الملك بن أحمد بن قاسم، قضاء المظالم في النظام الإسلامي وإمكانية تطبيقه في الدولة الإسلامية المعاصرة (دراسة تطبيقية في الجمهورية اليمنية) مرجع سابق ص ٢٣٤ .

ويقول **أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى** : " إنَّ الحكم الذي تتوصَّل إليه السُّلطة العامَّة لا يوصف بكونه حكمًا شرعيًّا إلَّا إذا كان متَّفقًّا مع روح الشَّريعة، معتمدًا على أصولها الكليَّة وقواعدها الشَّاملة التي لا تقبل التَّبديل أو التَّغيير، وغير مخالفٍ لدليل من الأدلَّة التَّفصيليَّة التي تقرِّر شريعة عامَّة للنَّاس، بحيث إذا مورست السُّلطة العامَّة خارج هذه الضَّوابط، فإنَّ قراراتها تكون باطلة، وذلك في كل الحالات التي يكون القرار فيها مخالفًا لدليلٍ قطعيٍّ، أو قاعدةٍ كليةٍ، أو أصلٍ شاملٍ من أصول الشَّريعة، أو كان الدليل ظنيًّا والحاكم غير مجتهد [١].

خامساً : عنصر الغاية

يشترط لكي يكون القرار الإداري صحيحًا أنْ تكون الإدارة قد قصدت من ورائه تحقيق غاية مشروعة، وهذا الشَّرط محكوم بقاعدةٍ مؤدَّاها أنَّ تصرُّف الإمام على الرَّعية منوط بالمصلحة.[٢]

ومن ثمَّ فإنَّ جميع القرارات والأعمال الصَّادرة عن الإدارة تكون صحيحةً أو باطلةً على حسب تضمُّنها المصلحة العامَّة للمسلمين من عدمه [٣].

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ص٣٥٠ – ٣٥١.

(٢) الأمام جلال الدين عبد الرحمن السيوطي ، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، ١٣٩٩ه – ١٩٧٩م ، ص٨٣، زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم، الأشباه والنظائر على مذهب الإمام أبى حنيفة النعمان ص٣٠٩، تحقيق عبد العزيز محمد الوكيل، طبعة سجل العرب الناشر مؤسسة الحلبى، ١٣٨٧هـ - ١٩٦٨م، د/ جمال أحمد حسانين، مرجع سابق ص٨٤.

(٣) أبو إ إسحاق بن موسى اللخمى الغرناطى ، الموافقات،تحقيق محمد محى الدين عبد الحميد ، مطبعة المدني ، ١٩٦٩ م ، ٣/ ١٢٠ . ونفس المعنى أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي،مرجع سابق ص١٥٨، ١٩٨، ١٩٧.

وللوصول إلى معرفة معنى الغاية في الفقه الإسلامي يستلزم التَّوصُّل إلى المصطلح المرادف لها في الشَّريعة الإسلاميَّة وهو مصطلح (المقاصد)، لأنَّ المقصد هو (الغاية) و(الهدف)، وبالتَّالي فإنَّ الغاية هي المقاصد التي تسعى الشَّريعة إلى تحقيقها.

المقاصد في اللُّغة :

المقاصد لغةً: جمع مقصد، وقصد في الأمر قصدًا توسَّط وطلب الأسد، ولم يجاوز الحدّ، وهو على قصد أي : رشد، وطريق قصد أي : سهل، وقصدت قصده أي : نحوه. (١)

المقاصد في الاصطلاح الشرعي :

على الرغم من أنَّ **الإمام الشاطبي** يعد من أبرز من كتب في المقاصد الشَّرعيَّة، حيث خصَّص لها القسم الثالث من كتابة (**الموافقات**) ، **إلَّا أنَّه** لم يضع تعريفًا للمقاصد الشَّرعيَّة ؛ ربَّما لاعتقاده بأنَّ الأمرَ واضحٌ لا يحتاج إلى تعريفٍ له، وربما يكون عزوفه عن تعريفها ؛ لكونه صنَّف فيها كتابًا للعلماء بل للراسخين في علوم الشَّريعة (٢). لذا فهو يرى أنَّ المقاصد الشَّرعية لا تحتاج إلى ما يوضحها ويعرفها؛ لأنَّها شديدة الوضوح ومعلومة من الدِّين بالضَّرورة.

وقد عرفها بعض العلماء المعاصرين بتعريفاتٍ اتَّفقت جميعها على أنَّ المقاصد الشَّرعيَّة هي: الغايات التي وضعت من أجلها الأحكام الشَّرعيَّة ، وهذه الغايات تتمثَّل في جلب المصالح ودرء المفاسد.

---

(١) المصباح المنير ٢/ ٦٩٢ ،مادة (ق- ص- د) .

(٢) د/ أحمد الريسوني، نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي ص١٧، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ١٤١٦هـ- ١٩٩٥م، ينظر بالتفصيل د/ إيمان طه ريان، مرجع سابق ص١٠٤ .

وعرَّفها البعض بأنَّها: الغاية من الشَّريعة والأسرار التي وضعها الشَّارع عند كلِّ حكمٍ من أحكامها. [١] فهذا التَّعريف موجزٌ واضحٌ، حيث جمع فيه مقاصد الشَّريعة– العامَّة منها والخاصَّة– فشرطه الأول:

" الغاية منها " يشير إلى المقاصد العامَّة، وبقيَّته تعريف للمقاصد الخاصة.[٢]

وعرَّفها البعض كذلك بأنَّها : الغايات التي وضعت الشَّريعة لأجل تحقيقها ؛ لمصلحة العباد.[٣]

فالمصلحة العامة إذن هي الغاية التي من أجلها وضعت الشَّرائع، وفى هذا يقول **الإمام الشاطبي**:

(إنَّ وضع الشَّرائع إنَّما هو لمصالح العباد في العاجل والآجل) [٤]، ويقول **ابن القيم الجوزية** :

(إن الشَّريعة مبناها وأساسها على الحكم، ومصالح العباد في المعاش والمعاد).[٥]

---

(١) أ/ علال الفاسي، مقاصد الشريعة الإسلامية ومكارمها ، دار الغرب الإسلامي ط١ ، ١٩٩٣ م، ص٧ .

(٢) د/ أحمد الريسونى، نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي ، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ١٩٩٥م، ص١٨

(٣) د/ أحمد الريسوني،المرجع السابق ص١٩ ، ينظر بالتفصيل د/ إيمان أحمد ريان،مرجع سابق ص١٠٥.

(٤) أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي، الموافقات في أصول الإحكام ٢/ ٣، تحقيق محمد محي الدين عبد الحميد، مطبعة المدني ١٩٦٩م.

(٥) شمس الدين أبو عبدالله محمد بن أبي بكر المعروف بابن قيم الجوزية، أعلام الموقعين عن رب العالمين ٣/ ٣، راجعه وعلق عليه طه عبد الرؤف، مطبعة النهضة الجديدة ١٣٨٨هـ، ١٩٦٨ م، ينظر د/ جمال أحمد حسانين، مرجع سابق ص٨٤.

وفى جميع الأحوال يجب على مصدر القرار أنْ يسعى دائمًا إلى وضع المصلحة العامَّة غايته من إصدار القرار، لذا لزم أنْ نتحدَّث عن المصلحة في الفقه الإسلاميِّ .

فالمصلحة هي المنفعة التي قصدها الشَّارع الحكيم لعباده من حفظ دينهم، ونفوسهم، وعقولهم، ونسلهم، وأولادهم طبقَ ترتيبٍ معيَّنٍ فيما بينهما [١]، وحفظ هذه الأصول المجمع عليها كمصالح يستهدفها الشَّرع الإسلاميُّ يتحقَّق بأمرين :

الجانب الأول : **جلب المنافع**.

والجانب الثانى : **دفع المضارّ**.

ودفع المضارِّ لا يقصد به مقاصد الخلق، وإنَّما يقصد به مقصود الشَّارع من الخلق ، ومقصود الشَّارع من الخلق خمسة هي : **حفظ الدِّين، و النَّفس، والعقل، والنَّسل، والمال**، وكلُّ ما من شأنه أنْ يؤدِّى إلى حفظ هذه الأصول، فهو مصلحة مقصودة من الشَّارع، وكلُّ ما من شأنه أنْ يفوتها فهو مفسدة يجب دفعها.[٢]

ويشترط أنْ تكون الغاية من القرار الإداريِّ تحقيق مصلحةٍ شخصيَّةٍ مخالفة للأخلاق الإداريَّة وإلَّا كان القرار باطلًا . وسوف أذكر في الفرع التَّالي بعض التَّطبيقات على ذلك.

الفرع الثاني:
تطبيقات في أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في الفقه الإسلاميِّ

من المعلوم أنَّ أيَّ قرار إداريٍّ لا بدَّ أنْ يستند إلي سببٍ صحيحٍ ومحلٍّ ممكنٍ وجائزٍ قانونًا وغاية مشروعة ، وأنَّ مخالفة أيّ عنصر من هذه العناصر لمكارم الأخلاق التي يجب أنْ يتحلَّي بها الموظَّف العام من الصِّدق ، والأمانة ، والحرص على مصلحة الرَّعيَّة ، فإنَّ القرار الإداريَّ يصبح غير مشروع ، ونذكر من ذلك بعض الأمثلة التي وردت في

---

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ص١٥٨، ١٥٩.

(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ص١٥٩.

كتب الفقه وترتَّب عليها صدور جزاء من ولي الأمر لمخالفة الوالي لما يجب أنْ يتحلَّي به من مكارم الأخلاق ؛ لأنَّ الشَّريعة الإسلاميَّة تنقسم إلى أفعال غير حسنة وتصرُّفات أخلاقيَّة و درجة أخرى عالية تسمى مكارم الأخلاق ، وهذه الدَّرجة هي التي تبتغيها دائمًا الشَّريعة الإسلاميَّة تطبيقًا لقول رسولنا الكريم- صلى الله عليه وسلم-:" **إنَّما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق**" صدق رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فيجب أن تكون تصرُّفات الولاة جميعًا تبتغي مكارم الأخلاق وأمن هذه الوقائع ما يأتي :

١ - ما روي عن **سليمان بن كثير عن الزهري** عن **سعيد بن المسيب** " حيث شهد **أبو بكرة** ، **ونافع**، **وشبل على المغيرة** ، وشهد **زياد** على خلاف شهادتهم ، فجلدهم **عمر** واستتابهم وقال: من رجع منكم عن شهادته قبلت شهادته فأبي **أبو بكرة** أنْ يرجع " أخرجه عمر بن شبة في (أخبار البصرة) من هذا الوجه، وساق قصة المغيرة هذه من طرق كثيرة محصلها أنَّ المغيرة بن شعبة كان أمير البصرة لعمر ، فاتَّهمه أبو بكرة – وهو نفيع – الثَّقفي الصَّحابي المشهور ، وكان أبو بكرة ونافع بن الحارث بن كلدة الثقفي وهو معدود في الصَّحابة ، وشبل بن معبد بن عتيبة بن الحارث البجلي وهو معدود في المخضرمين ، وزياد ابن عبيد الذي كان بعد ذلك يقال له : زياد بن أبي سفيان إخوة من أم أمهم سمية مولاة الحارث بن كلدة ، فاجتمعوا جميعا فرأوا المغيرة متبطن المرأة وكان يقال لها : الرَّقطاء . أم جميل بنت عمرو الأفقم الهلاليَّة وزوجها الحجاج بن عتيك بن الحارث بن عوف الجشمي ، فرحلوا إلي عمر فشكوه ، فعزله وولي أبا موسي الأشعري ، وأحضر المغيرة فشهد عليه الثلاثة بالزِّنا ، وأمَّا زياد فلم يثبت الشهادة وقال : رأيت منظرا قبيحًا ، وما أدري أخالطها أم لا ، فأمر عمر بجلد الثلاثة حدّ القذف وقال ما قال .

وأخرج القصة **الطَّبراني** في ترجمة **شبل بن معبد**، **والبيهقي** من رواية **أبي عثمان النهدي** أنَّه شاهد ذلك عن عمر وإسناده صحيح ورواه الحاكم في المستدرك من طريق

عبد العزيز بن أبي بكرة مطولاً وفيها " فقال ، **زياد** رأيتهما في لحاف وسمعت نفسًا عاليًا ولا أدري ما وراء ذلك.[١]

٢ – ومن ذلك – أيضًا – ما كتبه **عبد الملك بن مروان** إلي **الحجاج بن يوسف** عندما بلغه تعرُّض الحجاج **لأنس بن مالك** – رضي الله عنه– دون مراعاة منه للأخلاق بصفته واليًا فكتب إليه يقول: من **عبد الله عبد الملك بن مروان** إلى **الحجاج بن يوسف** : أمَّا بعد فإنَّك عبد قد علت بك الأمور فطغيت ، وعلوت فيها حتى جزت حدَّ قدرك ، وعدوت طورك ، وآيم الله لأغمزنَّك كبعض غمزات الليوث الثَّعالب ، ولأركضنَّك ركضة تدخل منها في وجعاء أمِّك ، اذكر مكاسب آبائك في الطائف ، إذْ كانوا ينقلون الحجارة على أعناقهم ، ويحفرون الآبار والمناهر بأيديهم ، قد نسيت ما كنت عليه أنت وآباؤك من الدناءة ، واللُّؤم، والضَّراعة ، وقد بلغ أمير المؤمنين من استطالتك على **أنس بن مالك** ، جرأة منك على أمير المؤمنين ، وغرة بمعرفة غيره ونقماته وسطواته على من خالف سبيله وعمد إلى غير محجَّته ، ونزل عند سخطه وأظنُّك أردت أنْ تروزه بها فتعلم ما عنده من التَّغيير والتَّنكير فيها ، فإنْ سوَّغتها نصبت قدمًا ، وإن غصصتها وليت دبرًا ، أيُّها العبد الأخفش العينين ، الأصك الرجليين ، الممسوح الجاعرتين ، ولن يخفي على أمير المسلمين نبؤك[٢] ﴿ لِّكُلِّ نَبَإٍ مُّسْتَقَرٌّ وَسَوْفَ تَعْلَمُونَ ﴿٦٧﴾ ﴾ الأنعام: ٦٧ .

فما كان من **الحجاج بن يوسف** إلاَّ أنْ يرسل خطاب اعتذار إلى عبد الملك بن مروان بسبب تعرضه **لأنس بن مالك** – رضي الله عنه– على ما تقدَّم ذكره : **لعبد الله عبد الملك** أمير المؤمنين ، فإني أحمد إليه الله الذي لا إله إلا هو .أمَّا بعد أصلح الله أمير المؤمنين

---

(١) مآثر الأنافة في معالم الخلافة للقلقشندي ٧٥٦ – ٨٢٠ هـ الجزء الثالث تحقيق عبد الستار أحمد فراج–عالم الكتب ، ص٣٤٤،٣٤٥ .

(٢) مآثر الأنافة في معالم الخلافة للقلقشندي: مرجع سابق ص٢٨٠.

وأبقاه ، وشلا حظه وحاطه ولا أعدمناه ، فقد وصلني كتاب أمير المؤمنين أطال الله بقاه ، وجعلني من كلَّ مكروه فداه ، يذكر شتمي وتوبيخي بآبائي ، وتعييري بما كان قبل نزول النعمة بي من عند أمير المؤمنين ، أتمِّ الله نعمته عليه وإحسانه إليه ، ويذكر أمير المؤمنين استطالة مني على **أنس بن مالك** ، وأمير المؤمنين أحقّ من أقال عثرتي ، وعفا عن ذنبي ، وأمهلني ولم يعجلني عند هفوتي، للذي جبل عليه من كريم طباعه ، وما قلده الله من أمور عباده ، فرأي أمير المؤمنين أصلحه الله في تسكين روعي وإفراج كربتي ، فقد ملئت رعبًا وفرقًا من سطواته ، وقحمات نقماته ،– وأمير المؤمنين– أقاله الله العثرات ، وتجاوز له عن السِّيئات ، وضاعف له الحسنات، وأعلى له الدَّرجات –أحقّ من صفح وعفا وتغمَّد و أبقي ، ولم يشمت بي عدوًّا مكبًّا ، ولا حسودًا مضبًا ، ولم يجرعني غصصًا ، والذي وصف أمير المؤمنين من صنيعته إلي ، وتقويمه بما أسند من عمله إلي ، وأوطأني رقاب رعيته فصادق فيه مجزى عليه بالشُّكر ، والتوسُّل منى إليه بالولاية ، والتَّقرُّب له بالكفاية ، وقد خضعت عند كتاب أمير المؤمنين ، وبلغني إلي ما فيه موافقة مرضاته ، ومدَّ أجله – أنْ يأمر بالكتاب إلي من رضاه ، وسلامة صدره ، ما يؤمنني به سفك دمي ، ويرد ما شرد من نومي ، ويطمئن به قلبي ، فعل فقد ورد على أمر جليل خطبة ، عظيم أمره ، شديد كربه أسال الله أنْ لا يسخط أمير المؤمنين علي ، وأنْ ينيله في حزمه وعزمه ، وسياسته وفراسته، ومواليه وحشمه ، وعماله وصنائعه . ما يحمد به حسن رأيه ، إنَّه ولى أمير المؤمنين ، والذَّاب عن سلطانه والصَّانع له أمره ، والسَّلام.[1]

٣– وهنا يأمر الخليفة **عثمان بن عفان**– رضي الله عنه –بجلد **الوليد بن عقبه** لشربه الخمر وعزله من ولاية الكوفة ؛ وذلك لارتكابه جريمة منافية للأخلاق حيث أخرج **البخاري** عن معمر عن الزهري أنَّ **عبيد الله بن عدي بن الخيار** أخبره أن **المسور بن**

(١) مآثر الأنافة في معالم الخلافة للقلقشندي: مرجع سابق ص٢٨٢ .

مخرمة وعبد الرحمن بن الأسود بن عبد يغوث قالا له : " ما يمنعك أن تكلم خالك عثمان في أخيه الوليد بن عقبة ، وكان أكثر الناس فيما فعل به . قال عبيد الله : فانتصب لعثمان حين خرج إلى الصلاة فقلت له : إنَّ لي إليك ، نصيحة ، فقال : أيها المرء ، أعوذ بالله منك . فانصرفت . فلما قضيت الصَّلاة جلست إلى المسور وإلي **ابن عبد يغوث** فحدثتهما بما قلت لعثمان وقال لي. فقالا لي قد ابتلاك الله . فانطلقت حتى دخلت عليه، فقال: ما نصيحتك التي ذكرت آنفا ؟ قال فتشهَّدت ثم قلت : إنَّ الله بعث محمدًا -صلي الله عليه وسلم - وأنزل عليه الكتاب وكنت ممَّن استجاب لله ورسوله -صلي الله عليه وسلم - وآمنت به ، وهاجرت الهجرتين الأوليين ، وصحبت رسول الله -صلي الله عليه وسلم - ورأيت هديَه وقد أكثر الناس في شأن الوليد بن عقبة ، فحقَّ عليك أنْ تقيم عليه الحدَّ . فقال : لي يا ابن أخي ، أدركت رسول الله ؟ قال : قلت : لا . ولكن خلص إلي من علمه ما خلص إلي العذارء في سترها . قال فتشهد عثمان فقال : إنَّ الله قد بعث محمدًا بالحقِّ ، وأنزل عليه الكتاب ، وكنت ممَّن استجاب لله ورسوله وأمنت بمبعث به محمد ، وهاجرت الهجرتين الأوليين ، كما قلت وصحبت رسول الله وبايعته والله ما عصيته ولا غششته حتى توفاه الله استخلف **اللّه أبا بكر** ، فو**اللّه** ما عصيته ولا غششته . ثم استخلف **عمر** ، فوالله ما عصيته ولا غششته . ثم استخلفت أفليس لي عليكم مثل الذي كان لهم على ؟ قال : بلي قال : فما هذه الأحاديث التي تبلغني عنكم ؟ فأما ما ذكرت من شأن الوليد بن عقبة فسنأخذ فيه إنْ شاء الله بالحقِّ قال فجلد **الوليد** أربعين جلدة ، وأمر **عليًّا** أنْ يجلده وكان هو يجلده قوله **الوليد**/ أي **ابن عقبة** وصرح بذلك في رواية **معمر** ، وعقبة هو **ابن أبي معيط بن أبي عمرو بن أمية بن عبد شمس** وكان أخا عثمان لأمه ، وكان **عثمان** ولاه الكوفة بعد عزل **سعد ابن أبي وقاص** ، فإن **عثمان** كان ولاه الكوفة لما ولى الخلافة بوصية من **عمر** ثم عزله **الوليد** سنة خمس وعشرين وكان سبب ذلك أنَّ **سعدًا** كان أميرها وكان **عبد اللّه**

بن مسعود على بيت المال فاقترض سعد منه مالاً ، فجاءه يتقاضياه فاختصما ، فبلغ **عثمان** فغضب عليهما وعزل **سعدا** ، واستحضر **الوليد** وكان عاملاً بالجزيرة على عسر بها فولاَّه الكوفة. (١)

وذكر **الطَّبري** أنَّ **الوليد** ولي الكوفة خمس سنين قالوا وكان جوادا فولي **عثمان** بعده **سعيد بن العاص** فسار فيهم سيرة عادلة . (٢)

٤ – ولا يفوتني ذكر ما قام به رسول الله – صلي الله عليه وسلم– حين استعمل رجلًا على الصَّدقة فما كان من هذا الرجل إلَّا أنْ قام بالحصول على أموال له أثناء قيامه بالعمل ممَّا يمثل مخالفة لمكارم الأخلاق "وقد جاء في حديث **رسول الله** ﷺ – : (حين استعمل رجلاً على الصدقة، فلما قدم قال : هذا لكم، وهذا أهدي لى، فقال **رسول الله** ﷺ: أفلا قعدت في بيت أبيك وأمك، فنظرت أيهدى إليك أم لا؟! ثم قام **رسول الله** ﷺ عشيةً بعد الصَّلاة، فتشهَّد وأثنى على **الله** بما هو أهله، ثم قال : أمَّا بعد: فما بال العامل نستعمله فيأتينا فيقول : هذا من عملكم، وهذا أهدي لي ؛ أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر هل يهدى له أو لا ؟! فو الذي نفس محمد بيده لا ينل أحدكم منها شيئًا إلَّا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه، إنْ كان بعيرًا جاء به له رغاء، وإنْ كانت بقرةً جاء بها لها خوار، وإن كانت شاةً جاء بها تيعر...) (٣).

---

(١) تاريخ الطبري ٤/ ٢٥٢ من رواية سيف وقد رواها سنة ٢٦ بالمعني ينظر مآثر الأنافة في معالم الخلافة للقلقشندي : مرجع سابق ص٤٣٤ .

(٢) تاريخ الطبري ٤/ ٢٧٦ من طريق سيف مآثر الأنافة في معالم الخلافة للقلقشندي: مرجع سابق ص٣٤٥ .

(٣) الإمام أبو الحسين مسلم بن الحجاج أبى مسلم القشيرى النيسابوري، صحيح مسلم ٣ / ١٤٦٣، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقى، دار الكتب العلمية للنشر –لبنان، ١٩٩٣م،، باب (تحريم هدايا العمال)، حديث رقم (١٨٣٢). والرغاء : صوت الإبل، أما الخوار : فهو صوت البقر ؛ وأما كلمة " تيعر" : فإنها

٥ – كما روى عن **علي** ﷺ ـ أنَّه قال : بعث **النبي** ـ ﷺ – سريَّةً فاستعمل رجلاً من الأنصار، وأمرهم أنْ يطيعوه فغضب فقال : أليس أمركم **النبي** – ﷺ – أن تطيعونى قالوا : بلى، قال : فاجمعوا حطبًا، فجمعوا. فقال: أوقدوا نارًا ، فأوقدوها فقال : ادخلوها، فهمُّوا وجعل بعضهم يمسك بعضًا ويقول : فررنا إلى **النبي** ـ ﷺ – من النَّار. فما زالوا حتى خمدت النَّار فسكن غضبه، فبلغ **النبي** ﷺ – فقال : " لو دخلوها ما خرجوا منها إلى يوم القيامة الطَّاعة في المعروف" [1].

فقد روى أنْ**عمر بن عبد العزيز** ﷺ – خرج ذات يوم إلى الصَّلاة فصادفه رجل جاء من **اليمن** متظلماً فقال له : ما ظلامتك ؟ قال غصبنى **الوليد بن عبد الملك** ضيعتى. فقال يا **مزاحم**: ائتنى بدفتر الصوافي، فوجد فيه أصفى **عبد الله الوليد بن عبد الملك** ضيعة فلان، فقال أخرجها من الدفتر، وتكتب إليه بردّ ضيعته إليه.[2] وهنا نلاحظ أنَّ أمير المؤمنين **عمر بن عبد العزيز** قد ألغى القرار الصَّادر بمنح **الوليد بن عبد الملك** ضيعة ليست من حقِّه . ممَّا يعني أنَّ القرار الصَّادر يمثِّل تطبيقًا صحيحًا لمكارم الأخلاق .

٦ـ كما روي ابن الجوزى عن جرير بن عبد الله البجلي من أنَّ رجلاً كان مع **أبي موسى الأشعري** وكان ذا صوتٍ ونكاية في العدو، فغنموا مغنماً فأعطاه **أبو موسى** بعض سهمه، فأبى أنْ يقبله إلاَّ جميعًا، فجلده **أبو موسى** عشرين سوطًا وحلقه ، فجمع الرجل شعره ثم

أكثر ما تستعمل لصوت الماعز ؛ يقال : يعرت العنز تيعر بالكسر يعار بالضم، أي صاحت، ينظر ابن الأثير، الإمام مجد الدين أبى السعادات المبارك بن محمد الجزرى، النهاية في غريب الحديث والأثر ٢/ ٢٤٠، ٨٧، تحقيق محمود الطناجى، وطاهر الزاوى، دار إحياء التراث العربى – بيروت.

(١) رواه البخارى في صحيحه، ينظر الإمام الحافظ أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخارى (١٩٤ – ٢٥٦)، صحيح البخاري ٦ / ٢٦٤٩، حديث رقم ٦٨٣٠، كتاب التمني، باب (ما جاء في إجازة خبر الواحد الصدوق)، مطبعة اليمامة، بيروت، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٧م.

(٢) الماوردى، الأحكام السلطانية، مرجع سابق ص١٠٣ .

ترحل إلى **عمر** بن الخطاب، ثم قال : أما والله لولا النَّار، فقال **عمر** : صدق والله لولا النَّار، فقال يا **أمير المؤمنين** : كنت ذا صوتٍ ونكاية فاخبره بأمره، وقال : ضربني **أبو موسى** عشرين سوطًا وحلق رأسي، وهو يرى أنَّه لا يقتصُّ منه، فقال **عمر** ـرضي الله عنه ـ : لأنَّ يكون الناس كلهم على صرامة هذا أحب لى من جميع ما أفاء الله علينا، فكتب **عمر** إلى **أبي موسى** : سلام عليك أمَّا بعد : فإنَّ فلانًا أخبرني بكذا وكذا، فإنْ كنت فعلت ذلك في ملأ من النَّاس فعزمت عليك لم قصدت له في ملأ من النَّاس حتى يقتصَّ منك، فقدم الرجل فقال له النَّاس : اعف عنه، فقال : لا والله لا ادعه لأحد من الناس، فلما قعد **أبو موسى** ليقتص منه رفع الرجل رأسه إلى السماء ثم قال: اللهم إني قد عفوت عنه.(١) فهنا نلاحظ أنَّ ما قام به أمير **المؤمنين عمر بن الخطاب** رضي الله بأنْ قام بإلغاء القرار الصَّادر من **أبي موسي الأشعري** بجلد الرجل وحلق شعره ؛ وذلك لمخالفته لمكارم الأخلاق التي يجب أنَّ يتحلَّى بها القائد وأصدر قرارًا جديدًا تصحيحًا لهذا القرار بأنْ يقتص هذا الرجل من **أبي موسي الأشعري** .

٧- وروى –أيضًا- أنَّ **الخليفة عبد الملك بن مروان** عرضت عليه قضية تتلخَّص وقائعها في أنَّ أحد كتَّابه قبل هدية كرشوة، فقال له مؤدبًا وزاجرًا : والله إنْ كنت قبلت الهدية لا تنوى مكافأة **المهدى** لها إنَّك لئيم دنئ، و إنْ كنت قبلتها تستكفي رجلاً لم تكن تستكفيه لولاها إنَّك خائن، وإنْ كنت نويت تعويض المهدى هديته وألا تخون له أمانة ولا تثلم له ديناً فقد قبلت ما بسط عليك لسان معامليك، وأطمع فيك سائر محاوريك، وسلبك هيبة

(١) ابن الجوزى، الإمام أبو الفرج عبد الرحمن بن على المتوفى سنة ٥٩٧ه سيرة ومناقب عمر بن الخطاب، طبعة دار الفجر للتراث ، ١٤٢٠ه -١٩٩٩م ، ص٧٨.

سلطانك.[١] ونلاحظ هنا أنَّ **الخليفة عبد الملك بن مروان** قد استنكر ما قام به الكاتب واعتبره مخالفة لمكارم الأخلاق التي يجب أن يتحلى بها المسلم بصفة عامة ومن يتولى وظيفة إداريَّة بصفة خاصَّة .

وقد روى **ابن الجوزي** –أيضًا– عن **عبيدة بن حسان السنجاري** أنَّ رجلاً من أذربيجان أتى **عمر بن عبدالعزيز** ﷺ – فقام بين يديه فقال : يا أمير المؤمنين اذكر بمقامي هذا مقامًا لا يشغل **الله** عنك كثيرًا من خاصم من الخلائق يوم بلا ثقة من العمل، ولا براءة من الذنب، قال : فبكى بكاءً شديدًا ثم قال : ما حاجتك؟ قال: إنَّ عامل أذربيجان عدا علي فاخذ منى اثني عشر ألف درهم فجعلها في بيت مال المسلمين فقال **عمر** : اكتبوا له السَّاعة إلى عاملها حتَّى يرده إليه، أو عليه.[٢] ويلاحظ هنا أنَّ الخليفة **عمر بن عبد العزيز** قد ألغى قرار عامل أذربيجان وأعاد إلى الرجل ما سلب منه بغير حقٍّ على الرغم من أنَّ العامل كان مقصده الأول زيادة موارد بيت المال إلاَّ أنَّ ذلك القرار جاء مخالفًا لمكارم الأخلاق التي يجب أنْ يتحلَّى بها العامل ، وألَّا يظلم أحدًا من الرَّعيَّة ، وأنْ يأخذ المستحق لبيت المال فقط ولا يأخذ أي زيادة ليست مستحقة لبيت المال .

٨- وروى -أيضًا- أنَّ **محمد بن عمرو بن العاص** أجرى فرساً وأجرى أحد المصريين فرسه، فلما سبقت فرس **المصري** فرس **ابن عمرو** غضب **ابن عمرو**، وانهال على **المصري** بسوطه وهو يقول : « خذها وأنا ابن الأكرمين »، ولم ينصف **عمرو المصري** بل حبسه ؛ خشية أن يبلغ ما فعله إلى مسامع **عمر**، ولكن **المصري** تمكن من الهرب وتظلَّم لدى **الخليفة**، فأحضر **عمرًا** وابنه وناول **المصري** عصاه، وقال اضرب **ابن الأكرمين**، فضربه

---

(١) د/ عبد الحميد الرفاعى، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون ، دار الفكر المعاصر - بيروت ١٩٨٩م، ص١٧٨ .

(٢) ابن الجوزى، سيرة عمر بن عبد العزيز، مرجع سابق ص٦٩، ٧٠.

المصري حتَّى أثخنه ، و**عمر** يستزيده ويقول : اضرب ابن الأكرمين، ثم التفت **عمر** إلى **المصري**، وقال له اجعلها على صلعة **عمرو**، فوالله ما ضربك إلا بفضل سلطانه، فقال **المصري** : يا **أمير المؤمنين** : قد ضربت من ضربني، فقال له **الخليفة** : «أما **والله** لو ضربته ما حلنا بينك وبينه حتى تكون أنت الذي تدعه، ثم التفت إلى **عمرو** وقال له قولته المشهورة يا **عمرو** : متى استعبدتم وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارًا، وقال **للمصي** : انصرف راشداً فإنْ رابك ريب فاكتب إلي ».(١)ويلاحظ هنا أنَّ **أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** – رضي الله عنه – قد ألغى قرار الحبس الذي أصدره **عمرو بن العاص** – رضى الله عنه– وعدم إنصاف للمصري مستغلاً بذلك سلطته و مخالفة قراره لمكارم الأخلاق ، وأصدر سيدنا **عمر بن الخطاب**–رضي الله عنه– قرارً جديدًا يوقع فيه العقوبة **بابن عمرو بن العاص** كما أصدر أيضًا قرارًا للمصري بأحقِّيَّته في ضرب **عمرو** نفسه وفى ذلك أكبر المثل في تطبيق **أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** لمكارم الأخلاق.

٩ – ويروى – أيضاً– أنَّ عاملاً **لعمر بن عبد العزيز** كان يأخذ الجزية ممَّن أسلم من أهل الكتاب ويقول لهم : أنتم إنَّما تسلمون فراراً منها فعزله **عمر بن عبد العزيز** وقال له : إنَّ **الله** بعث **محمداً** هاديًا ولم يبعثه جابيًا (٢).اوهنا أصدر **أمير المؤمنين** قرارًا بإلغاء قرار العامل بأخذ الجزية على من أسلم من أهل الكتاب بالإضافة إلى عزله ؛ لأنَّ هذا القرار مخالف لمكارم الأخلاق .

ونفس الأمر السَّابق قام به **أمير المؤمنين عمر بن عبد العزيز** ﷺ– حيث قام بعزل **الجراح بن عبد الله الحكمي** عن إمرة خراسان ؛ لأنَّه كان يأخذ الجزية ممَّن أسلم من الكفار ويقول لهم : أنتم تسلمون فرارًا من الجزية، فامتنعوا عن الإسلام، وثبتوا على

---

(١) ابن الجوزى، سيرة ومناقب عمر بن الخطاب مرجع سابق ، ص ٨٠ وما بعدها.

(٢) البداية والنهاية ، مرجع سابق، ص٢٤٧.

دينهم، وأدوا الجزية، فكتب إليه **عمر ابن عبد العزيز** ﷺ-: إنَّما بعث **الله محمداً** ﷺ - داعيًا ولم يبعثه جابيًا وعزله عن الإمارة [١].وهنا -أيضا - صدر قرارٌ من الخليفة بإلغاء قرار الجراح بن عبد الله الحكمى وعزله ؛ لمخالفة قراره لمكارم الأخلاق .

١٠ - كما وقع **أيوب بن شرحبيل** والى مصر في نفس الخطأ وهو مخالفة مكارم الأخلاق، وذلك عندما رأى أنَّ كثرة الدخول في الإسلام ترتَّب عليه قلَّة حصيلة بيت المال من الجزية، فظن أنَّ أهل الذمة يدخلون الإسلام هربًا من دفع الجزية المفروضة عليهم، فأرسل إلى الخليفة يستأذنه في فرض الجزية على من أسلم من الكفار، ولو اقتصر هذا الحكم على مصر فقط ، غير أنَّ الخليفة العادل **عمر بن عبد العزيز** ﷺ - ردَّ عليه قائلاً : ضع الجزية عمن أسلم قبح **الله** رأيك فإنَّ **الله** إنَّما بعث **محمداً** - ﷺ هاديًا ولم يبعثه جابيًا ولعمرى، **لعمر** أشقى من أنْ يدخل الناس كلهم في الإسلام على يديه. [٢]

١١ - وروى عن **ابن مسعود** ﷺ- أنَّ **رسول الله** ﷺ قال : "إنَّ أول ما دخل النَّقصُ على بني إسرائيل- كان الرجل يَلقَى الرَّجلَ فيقول: يا هذا اتَّقِ اللهَ ودَعْ ما تصنعُ، فإنّه لا يحلُّ لك، ثم يلقاهُ من الغدِ، فلا يمنعُهُ ذلك أن يكون أكِيلَهُ و شَرِيبَهُ وقَعِيدَهُ، فلما فعلوا ذلك ضَرَبَ الله قلوبَ بعضهم ببعض قَالَ تَعَالَىٰ:

﴿ لُعِنَ ٱلَّذِينَ كَفَرُواْ مِنۢ بَنِيٓ إِسۡرَٰٓءِيلَ عَلَىٰ لِسَانِ دَاوُۥدَ وَعِيسَى ٱبۡنِ مَرۡيَمَۚ ذَٰلِكَ بِمَا عَصَواْ وَّكَانُواْ يَعۡتَدُونَ ٧٨ كَانُواْ لَا يَتَنَاهَوۡنَ عَن مُّنكَرٖ فَعَلُوهُۚ لَبِئۡسَ مَا كَانُواْ يَفۡعَلُونَ ٧٩ تَرَىٰ كَثِيرٗا مِّنۡهُمۡ يَتَوَلَّوۡنَ ٱلَّذِينَ كَفَرُواْۚ لَبِئۡسَ مَا قَدَّمَتۡ لَهُمۡ أَنفُسُهُمۡ أَن سَخِطَ ٱللَّهُ

---

(١) البداية والنهاية، مرجع سابق، ص٢٤٧.

(٢) طبقات ابن سعد، الجزء الخامس مرجع سابق ص٢٨٣، طبعة ١٩٢٢، وللمزيد من التفصيل ينظر د/ جمال أحمد محمود،مرجع سابق ص٣١١.

عَلَيْهِمْ وَفِي الْعَذَابِ هُمْ خَالِدُونَ ﴿٨٠﴾ وَلَوْ كَانُوا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالنَّبِيِّ وَمَا أُنْزِلَ إِلَيْهِ مَا اتَّخَذُوهُمْ أَوْلِيَاءَ وَلَكِنَّ كَثِيرًا مِنْهُمْ فَاسِقُونَ ﴿٨١﴾ ﴾ المائدة: ٧٨ - ٨١

ثم قال: كلا والله، لتأمرنَّ بالمعروف ولتنهَوُنَ عن المنكَر، ولتأخُذُنَّ على يدَي الظَّالم، ولتأطِرُنَّه على الحق أطراً، ولتقصُرُنَّه على الحقِّ قصراً "[1]،

ويقول الرسول- ﷺ- فيما رواه **أمامه الباهلى**: «**كيف بكم إذا فسق شبابكم، وطغى نساؤكم؟**» **قالوا**: **يا رسول الله، إن ذلك لكائن؟ قال**: «**وشر من ذلك سيكون، كيف بكم إذا رأيتم المعروف منكرا والمنكر معروفا؟**»[2]وهنا نرى أنَّ - رسول الله صلى الله عليه- وسلم حثَّ على مكارم الأخلاق ، وأنَّه يجب علينا أنْ نأخذ على يد الظَّالم حتى يعود إلى الصَّواب .

١٢ - كما أنَّ **الخليفة أبو بكر الصديق** ـرضي الله عنه - قام بتعويض **مالك بن نويره** بدفع ديته لأوليائه حيث قام **خالد بن الوليد** بتصرُّفٍ لا يليق بمكارم الأخلاق حيث قتل **مالك بن نويرة** وتزوَّج بزوجته فما كان من **الخليفة أبى بكر الصديق** ـرضي الله عنه - إلَّا أنْ قام بدفع دية **مالك بن نويرة** وأمر **خالد بن الوليد** بتطليق زوجة **مالك بن نويره** ، وتتلخَّص وقائع هذه القصَّة في أنَّ **مالك بن نويرة** قد اتَّبع **سجاح** حين قدمت من أرض الجزيرة العربية ،

---

(١) أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السجستانى ،سنن أبي داود ، ، تحقيق شعيب الأرنؤوط – محمد كامل قرة اللحمى ، دار الرسالة العالمية ، الطبعة الأولى ١٤٣٠ه - ٢٠٠٩ ، ، جـ٦، ص٣٩١، أول كتاب الملاحم، باب الأمر والنهي. وجاء فيه أن إسناده ضعيف لانقطاعه. أبو عبيدة -وهو ابن عبد الله بن مسعود- لم يسمع من أبيه؛ وقال الترمذي: حسن غريب.

(٢) سليمان بن أحمد بن أيوب بن مطير اللخمي الشامي، أبو القاسم الطبراني (المتوفى: ٣٦٠هـ): المعجم الأوسط، المحقق: طارق بن عوض الله بن محمد ، عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني، دار الحرمين –القاهرة، جـ٩، ص١٢٩، حديث رقم (٩٣٢٥) .

فلمَّا اتَّصلت **بمسيلمة الكذاب** لعنهما **اللّه** ، ثمَّ ترحلت إلى بلادها فلمَّا كان ذلك ، ندم **مالك بن نويرة** على ما كان من أمره ، ونزل بمكان يقال له : البطاح ، فقصدها **خالد بن الوليد** ﷺ بجنوده وتأخرت عنه الأنصار وقالوا : إنَّا قد قضينا ما أمرنا به **الصديق** ﷺ- فقال لهم **خالد** : إنَّ هذا أمر لابدَّ من فعله ، وفرصة لابَّد من انتهازها وإنَّه لم يأتني فيها كتاب وأنا الأمير ، وإليَّ ترد الأخبار، ولست بالذى أجبركم على المسير ، وأنا قاصد البطاح ، فسار يومين ثمَّ لحقه رسول الأنصار يطلب منه الانتظار ، فلحقوا به ، فلما وصل **خالد** ﷺ -البطاح وعليها **مالك بن نويرة** ، بعث السَّرايا في البطاح يدعون الناس فاستقبله أمراء **بنى تميم** بالسَّمع والطَّاعة وبذلوا الزكوات ، واستدعى **خالد بن الوليد** ـ ﷺ ـ **مالك بن نويرة** فأنبَّه على ما صدر منه من متابعة **سجاح** ، وعلى منعه الزكاة ، وقال : ألم تعلم أنَّها قرينة بالصَّلاة ؟ فقال **مالك** : إنَّ صاحبكم كان يزعم ذلك . فقال **خالد** ﷺ - : أهو صاحبنا وليس بصاحبك ؟ يا **ضرار** اضرب عنقه ، فضرب عنقه ، ولما حدث ذلك قال **عمر بن الخطاب** ـ ﷺ - لخليفة المسلمين **أبى بكر الصديق** ﷺ - أعزل **خالدًا** ، فإنَّ في سيفه رهقًا ، فقال **أبو بكر** : لا أشيم سيفًا سلطه **اللّه** على الكفار وجاء **متمم بن نويرة** يشكو إلى **الصديق** فعل **خالد** فودي إليه **أبو بكر الصديق** -ﷺ- دية **مالك بن نويرة** من بيت مال المسلمين[1].

---

(١) ابن كثير: البداية والنهاية ، ٦/ ٣٢٦، ٣٢٧، وللمزيد ينظر د/ راضى الشحات عبد الفتاح أغا: مرجع سابق ص١٦٤.

الخاتمة

ربَّنا عليك توكَّلنا وإليك أنبنا وإليك المصير ، اللهمَّ إنِّي أسألك حسن الخاتمة وسلامة النيَّة ، اللَّهمَّ ربَّنا اغفر لي زلَّة القلم إنك يا مولانا نعم المولي ونعم النَّصير وأنت علي كل شيءٍ قدير .

وبعد ،،،،

فقد انتهيت بعون الله وتوفيقه من هذا البحث ولا بدَّ من وقفة أخيرة أذكر فيه حصاد البحث و أبرز المعالم والأفكار ، وأهم التوصيات التي انتهى إليها هذا البحث وهي :

أولاً : أهم وأبرز النَّتائج

من أبرز النَّتائج التي تمخَّض عنها البحث :

- أنَّ للشَّريعة الإسلاميَّة فضل السَّبق في الاعتداد بمكارم الأخلاق ؛ لأنَّها دائمًا ما تعاقب العمَّال في حالة مخالفتهم للأخلاق .
- أنَّ القضاء الإداريَّ قد اعتدَّ بالأخلاق على الرَّغم من عدم تصريحه بها.
- أنَّ عنصري (**الاختصاص**) و (**الشَّكل**) هما اللذَّان يحدِّدان المظهر الخارجيَّ لإرادة جهة الإدارة ، بحيث يحدِّدان كيفيَّة ممارسة الإدارة لسلطتها التَّقديريَّة ، ولا يتعلَّقان بموضوع القرار الذي تصدره الإدارة ، وبالتَّالى فلا يتصوَّر مخالفتهم للأخلاق .
- أنَّ عناصر (**السَّبب**) ، و(**المحلّ**) ،و(**الغاية**) هي عناصر المشروعيَّة الدَّاخليَّة للقرار الإداريِّ ، وهي المجال الخصب لمخالفة الأخلاق .

ثانياً: التوصيات

من أهم التوصيات :

- تكريس مجلس الدَّولة للجانب الخلقيّ في القرارات الإداريَّة خصوصًا وأنَّ من أسباب بطلان القرارات الإداريَّة (**عنصر السَّبب**) و(**عنصر الغاية**)، وكلاهما يتأثَّر حسب مشروعيَّته بالجانب الخلقيِّ.
- اعتبار مخالفة الأخلاق الإداريَّة سببٌ مستقلٌ لبطلان القرار الإداريِّ.
- تكريس الجامعات والكليات والمعاهد المتخصصة ؛ لإعداد أبحاث ودراسات تتعلَّق بأخلاق العمل الإداريِّ .
- الاهتمام بالإعداد ، والتَّدريب، والتَّوعية الدِّينيَّة ، الأخلاقيَّة ، والوطنيَّة للموظَّفين .

فهرس المصادر والمراجع

أولاً: مراجع إسلامية متنوّعة

١ – ابن الأثير، الكامل في التاريخ ، تحقيق أبي الفداء عبد الله القاضي ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، بدون تاريخ .

٢ – ابن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، راجعه وعلق عليه محمد عبد الله السمان، مكتبة أنصار السنة المحمدية ، ١٣٨١هـ – ١٩٦١ م .

٣ – ابن الجوزي، الإمام أبو الفرج عبد الرحمن بن على المتوفى سنة ٥٩٧ هـ ومناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، طبعة دار الفجر للتراث ، ١٤٢٠هـ – ١٩٩٩ م .

٤ – ابن سعد ، طبقات ، طبعة ١٩٢٢ .

٥ – ابن قدامة، موفق الدين عبد الله بن أحمد، المغنى، مكتبة القاهرة، ١٣٨٨هـ – ١٩٦٨ م .

٦ – ابن كثير، البداية والنهاية ٦/ ٨٤٣، دار الغد العربي، الطبعة الأولى ١٤١١هـ – ١٩٩١م.

٧ – أبو إسحاق بن موسى اللخمى الغرناطى ، الموافقات، تحقيق محمد محى الدين عبد الحميد ، مطبعة المدني ، ١٩٦٩ م .

٨ – أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، الطبعة الأولى ١٣٨٠هـ – ١٩٦٠ م .

٩ – أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي ، قوانين الوزارة، تحقيق: د/ فؤاد عبد المنعم أحمد ، مؤسسة الرسالة ، ١٣٩٨ هـ – ١٩٧٨ م

١٠ – الإمام أبو الحسين مسلم بن الحجاج أبى مسلم القشيرى النيسابوري، صحيح مسلم ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقى، دار الكتب العلمية للنشر – لبنان، ١٩٩٣م .

١١ – أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السِّجِسْتاني ، سنن أبي داود .

١٢- الشيخ أبو العباس أحمد القلقشندي، صبح الأعشى ، دار الكتب السلطانية، ١٣٣٤هـ-١٩١٦م.

١٣- أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني : مسند الإمام أحمد بن حنبل ، تحقيق: شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون ، الطبعة الأولى ، ١٤٢١هـ-٢٠٠١م ، مؤسسة الرسالة .

١٤- أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخارى (١٩٤ -٢٥٦)، صحيح البخاري ، مطبعة اليمامة، بيروت، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م .

١٥- الإمام أبو المظفر منصور بن محمد بن عبد الجبار السمعاني ت (٤٨٩هـ) ، قواطع الأدلة في الأصول تحقيق : محمد حسن محمد حسن إسماعيل الشافعي، دار الكتب العلمية - بيروت، ط١، ١٤١٨هـ -١٩٩٧م .

١٦- أبو يعلى، الأحكام السلطانية،مكتبة مصطفي البابى الحلبى ، الطبعة الخامسة ، ١٤١٩هـ -١٩٩٨ م

١٧- د/ أحمد الحصري، نظرية الحكم ومصادر التشريع في أصول الفقه الإسلامي، مكتبة الكليات الأزهرية، ١٤٠١هـ - ١٩٨١م.

١٨- د/ أحمد الريسوني، نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي ، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، ١٤١٦هـ- ١٩٩٥م.

١٩- د/ أحمد كمال أبو المجد ، منهج الإسلام في تربية الفرد والجماعة من مطبوعات الاتحاد الاشتراكي ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

٢٠- البخاري ، الجامع الصحيح ، وهو الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله -صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه ، تشرف بخدمته والعناية به محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة ، بدون تاريخ.

٢١- بدر الدين بن محمد بهادر الزركشي، المنثور في القواعد الفقهية ، وزارة الأوقاف الكويتية، ١٤٠٥ هـ- ١٩٨٥ م.
٢٢- الأمام جلال الدين عبد الرحمن السيوطي ، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م .
٢٣- د/ داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٤.
٢٤- د/ ذكى الدين شعبان، أصول الفقه ، طبعة ١٩٦٨ م.
٢٥- الرافعى ، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، طبعة المكتبة العلمية -بيروت ١٣١٨ هـ
٢٦- د/ زهير عثمان علي نور : تقليد العمال وترقيتهم في السنة النبوية، مجلة جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية - السودان ، ٢٠٠٥.
٢٧- زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم، الأشباه والنظائر على مذهب الإمام أبى حنيفة النعمان ، تحقيق: عبد العزيز محمد الوكيل، طبعة سجل العرب الناشر مؤسسة الحلبي، ١٣٨٧هـ - ١٩٦٨م.
٢٨- د/ سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم الوضعية ، دار الفكر العربى، الطبعة الثانية ١٩٨٧ م.
٢٩- العلامة المحدث السيد محمد عبد الحي الكتاني الفاسي، نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإداريَّة ، تحقيق د/ عبد الله الخالدي، شركة الأرقم بن أبى الأرقم - بيروت، د. ت.

٣٠- شمس الدين أبو عبدالله محمد بن أبي بكر المعروف بابن قيم الجوزية، أعلام الموقعين عن رب العالمين ، راجعه وعلق عليه طه عبد الرؤف، مطبعة النهضة الجديدة ١٣٨٨هـ، ١٩٦٨ م.

٣١- الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم ، طبعة دار المعارف ، القاهرة ١٩٦٠ .

٣٢- د/ عبد الرزاق أحمد السنهوري، فقه الخلافة وتطورها، وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية ، ترجمة د.نادية عبد الرزاق السنهورى، طبعة الهيئة المصرية للكتاب، الطبعة الثانية ، ١٩٩٣ م.

٣٣- د/ علي جريشة ، أصول الشرعية الإسلامية –أركان الشرعية الإسلامية وحدودها وآثارها – مكتبة وهبة ١٩٧٩ .

٣٤- د / فؤاد محمد النادى ، مبادئ نظام الحكم في الإسلام ، مطابع البيان التجارية بدبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى ١٤١٩هـ- ١٩٩٩م .

٣٥- د / فؤاد محمد النادى ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، دار الكتاب الجامعي ، ط (٢) ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م .

٣٦- القلقشندي ، مآثر الأنافة في معالم الخلافة ، تحقيق :عبد الستار أحمد فراج ، عالم الكتب – بيروت ، بدون تاريخ .

٣٧- د/ محمد بكر حسين :السلطة التقديرية للإدارة في النظام الإسلامي والوضعي ، المكتبة التوفيقية ، ١٤٠٥هـ – ١٩٨٥ .

٣٨- محمد بن إدريس الشافعى، الأم، دار الفكر – بيروت ١٤١٠هـ – ١٩٩٠ م .

٣٩- الشيخ محمد الخضرى، تاريخ الأمم الإسلامية ، دار المعارف ، بدون تاريخ.

٤٠ - الشيخ محمد الغزالي : خلق المسلم ، الجزء ٦ ، د. ت.

٤١- الإمام مسلم ، صحيح مسلم تحقيق محمد فؤاد عبد الباقى ، دار الكتب العلمية للنشر ، لبنان ، ١٩٩٣ م .
٤٢- د/ نصر فريد واصل : السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام ، ١٩٧٧ .

ثانيا : أبحاث منشورة

١- د/ أحمد أحمد موافى، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية ، بحث منشور بمجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر، السنة السابعة، العدد الحادي والعشرون، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.
٢- د/ أحمد بن داود المزجاجي، الرقابة في الإدارة الإسلامية : المفهوم والخصائص، مجلة الشريعة الدراسات الإسلامية (الكويت (، ١٩٨٨م، مجلد ٣ ،عدد٣٥.
٣- د/ أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، مقال منشور بمجلة العلوم الإداريَّة ، السنة الرابعة والعشرون ، العدد الثانى ، ١٩٨٢م .
٤- د/ إسماعيل على إسماعيل بسيوني : أخلاق الإدارة وأداء المنظمات ، مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي ، جامعة الأزهر –مركز الدراسات المصرفية يوليو ٢٠٠٢م .
٥- د/ تحسين الطراونة ،أخلاقيات القرارات الإداريَّة ، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الخامس ، العدد الثاني ،١٩٩٠
٦- د/ سليمان الطماوي، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، بحث منشور بمجلة العلوم الإداريَّة ، العدد الأول ، السنة الحادية عشر ، أبريل ١٩٦٩ م
٧- د/ محمد مصطفى حسن: بحث بعنوان الاتجاهات الجديدة في نظرية الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة، مجلة إدارة قضايا الحكومة سنة ٢٣ ، عدد يوليو وسبتمبر ١٩٧٩ .

ثالثا : الرسائل العلمية :

١- د/ أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم حميد الدين، قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية ، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه ، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٩م .

٢- د/ إيمان أحمد ريان، المصلحة في القرار الإداري " دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الإداري " ، رسالة ماجستير كلية الشريعة والقانون القاهرة ٢٠٠٨م .

٣- د/ جمال أحمد محمود، عيب الغاية في القرار الإداري ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م .

٤- د/ جمال محمود حسانين، عيب الغاية في القرار الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٢٧ هـ - ٢٠٠٦ م .

٥- د/ خالد وحيد ضاحي، سلطة الإدارة التقديرية في التعيين والترقية " دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية " رسالة ماجستبر ، كلية الشريعة والقانون القاهرة ، ١٤٣٤هـ-٢٠١٢م

٦- د/ راضى الشحات عبد الفتاح أغا : مسئولية الإدارة بغير خطأ " دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعى " رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٣٦هـ - ٢٠١٥ م .

رابعا : كتب قانونية :

١- د/ إسماعيل عبد النبي شاهين : المدخل لدراسة العلوم القانونية (نظرية القانون) ، بدون ناشر ، ٢٠٠٦م/ ٢٠٠٧م .

٢- د/ حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري ، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ١٩٩٧ .

٣- د/ حمدى عبد المنعم : ديوان المظالم ، نشأته وتطوره واختصاصه مقارنا بالنظم الحديثة " دار الشروق ، الطبعة الأولى ١٤٠٣ هـ -١٩٨٣ م .

٤ - د/ خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ٢٠١١م.

٥ - رانسوا غريقوار : المذاهب الأخلاقيَّة الكبرى ، ترجمة قتيبة المعروفي ، الطبعة الثانية ، بيروت ، منشورات عويدات ١٩٨٤ م

٦ - د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٦ .

٧- د/ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية ، دار النهضة العربية ١٩٩٢ .

٨- د/ ستارك -القانون المدني -المدخل -باريس ١٩٧٧م .

٩- د/ سعيد سعد عبد السلام: المدخل في نظرية القانون، الطبعة الأولي ٢٠٠٢م/ ٢٠٠٣ م ، بدون دار نشر.

١٠ - د/ سليمان مرقص شرح القانون، الجزء الأول،(المدخل للعلوم القانونية) طبعة ١٩٦٧م.

١١ - د/ سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، الطبعة الأولي ، د. ت.

١٢ - د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري " دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة " طبعة الإدارة العامة مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٩م .

١٣ - د/ عبد الحميد الرفاعى، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون ص١٧٨، دار الفكر المعاصر - بيروت، لبنان ١٩٨٩م.

١٤ - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف ،٢٠٠٩ .

١٥ - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٦م .

١٦- د/ عبد الناصر توفيق العطار : مدخل لدراسة القانون وتطبيق الشريعة الإسلامية ، د.ت.

١٧- د/ عبد الودود يحي : المدخل لدراسة القانون ، طبعة ١٩٧٦ م.

١٨- د/ عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،دار النهضة العربية ، ١٩٧١ .

١٩- أ/ علال الفاسي، مقاصد الشريعة الإسلامية ومكارمها ، دار الغرب الإسلامي ط١، ١٩٩٣ م.

٢٠- د/ فؤاد محمد النادي، الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمنى ، دار نشر الثقافة القاهرة ، الطبعة الأولى ١٤٠٤هـ -١٩٨٠ م .

٢١- د/ لاشين الغاياتي : المدخل للعلوم القانونية ، ط٣.

٢٢- د/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، سنة ١٩٨٥م .

٢٣- د/ محمد أنس جعفر، ، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري) ، دار النهضة العربية ١٩٨٧م.

٢٤- د/ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، طبعة دار النهضة، بدون تاريخ .

٢٥- د/ محمد كامل ليلة : الرقابة علي أعمال الإدارة ، الكتاب الأول " الرقابة القضائية" دراسة مقارنة ،بون دار نشر ، وبدون تاريخ .

٢٦- د/ محمد محمد بدران، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ م .

٢٧- د/ محمد مصطفى حسن، "السلطة التقديرية في القرارات الإداريَّة " ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ١٩٧٤م.

٢٨- د/ محمد ميرغني خيري، الوجيز في القانون الإداري المغربي –دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر –الرباط ١٩٧٨.

٢٩- د/ محمود حلمي، القرار الإداري، الطبعة الأولى ١٩٧٠م.

٣٠- د/ مصطفى أبو زيد فهمي: دعوي الإلغاء (دعوي الإلغاء- شرط القبول- أوجه الإلغاء) دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٣م.

٣١- د/ مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر: رقابة القضاء على الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولي ،١٤٣٨هـ-٢٠١٧ م.

٣٢- د/ ملكية الصروخ، القانون الإداري" دراسة مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء ٢٠١٠م

٣٣- د/ نزيه محمد الصادق المهدي: المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول.

٣٤- د/ نعمان خليل جمعة: دروس في المدخل للعلوم القانونية، طبعة ١٩٧٧ م.

٣٥- د/ يعقوب يوسف الحمادى، قضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١١ م.

فهرس الموضوعات

المقدمة ٧٣٣
المبحث الأول: مفهوم الأخلاق ٧٣٧
المطلب الأول: مفهوم الأخلاق ٧٣٧
المطلب الثاني: الأخلاق و الرّقابة على القرارات الإداريَّة ٧٤٤
المبحث الثاني: أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ والفقه الإسلاميِّ .. ٧٥٩
المطلب الأول: أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ في القانون الإداريِّ ٧٥٩
الفرع الأول: أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ ٧٥٩
الفرع الثاني: تطبيقات قضائيَّة على أثر الأخلاق في مشروعيَّة القرار الإداريِّ ٧٧٦
المطلب الثاني: أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في الفقه الإسلاميِّ ٧٨٥
الفرع الأول: أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في الفقه الإسلاميِّ ٧٨٥
الفرع الثاني: تطبيقات في أثر الأخلاق في بطلان القرار الإداريِّ في الفقه الإسلاميِّ ٨٠٠
الخاتمة ٨١٣
أولاً : أهم وأبرز النّتائج ٨١٣
ثانياً: التوصيات ٨١٤
فهرس المصادر والمراجع ٨١٥
فهرس الموضوعات ٨٢٤