



## الغلو في العقوبات التأديبية (دراسة مقارنة)

فائق جاسم محمد حسين <sup>id</sup>

أ.م.د. نكتل إبراهيم عبد الرحمن <sup>id</sup>

كلية الحقوق / جامعة الموصل

[fatin.23lwp34@student.uomosul.edu.iq](mailto:fatin.23lwp34@student.uomosul.edu.iq)

[naktalaltaee@uomosul.edu.iq](mailto:naktalaltaee@uomosul.edu.iq)

النشر: ٢٠٢٤/٧/١

القبول: ٢٠٢٤/٣/٢٧

الاستلام: ٢٠٢٤/٢/٢٧

### مستخلص البحث

تتلخص فكرة البحث في دراسة الغلو باعتباره صورة من صور التعسف في استعمال الحق الإداري والذي يتحقق من خلال معيار موضوعي قوامه عدم التناسب الصارخ بين العقوبات الانضباطية المقررة على الموظف والخطأ التأديبي المرتكب من قبله، وإن الغلو يتحقق في حالتين وتتمثل بالإفراط بالشدة أو التفريط (اللين والتساهل)، وتكمن أهمية الدراسة من خلال رسم الحدود لسلطة الإدارة في استعمال حقها وضمان عدم تعسفها فيه، وشمل البحث دراسة الغلو من خلال مبحثين، الأول تضمن كل ما هو متعلق بمفهوم الغلو من حيث معناه ومضمونه ومعايير وحالاته وإثباته وبيان طبيعته القانونية، وشمل الآخر تطبيقات الغلو في كل من العراق ومصر وفرنسا، وتم التوصل إلى وجوب التزام الإدارة بعدم الغلو وإلا ترتبت عليها المسؤولية متمثلة بإلغاء العقوبة أو تخفيفها أو تشديدها بغية تحقيق المصلحة العامة. الكلمات المفتاحية: الحق الإداري؛ العقوبات الانضباطية؛ العراق؛ مصر؛ فرنسا.

## Excessive Disciplinary Penalties (A Comparative Study)

Fatin J. Mohammad Hussain 

Assist. Prof. Dr. Naktal I. Abdulrahman 

College of Political Sciences/University of Mosul

[fatin.23lwp34@student.uomosul.edu.iq](mailto:fatin.23lwp34@student.uomosul.edu.iq)

[naktalaltaee@uomosul.edu.iq](mailto:naktalaltaee@uomosul.edu.iq)

---

Received: 27/2/2024

Accepted: 27/3/2024

Published: 1/7/2024

---

### Abstract

The idea of research is summarized in the study of exaggeration as a form of abuse in the use of the administrative right, which is achieved through an objective standard of blatant disproportion between the disciplinary penalties approved on the employee and the disciplinary error committed by him, and that exaggeration is achieved in two cases and is excessive severity or negligence (softness and indulgence), and the importance of the study lies through drawing the boundaries of the authority of the administration in the use of its right and ensure that it is not arbitrary. The research included the study of exaggeration through two sections, the first included everything related to the concept of exaggeration in terms of its meaning, content, standards, cases, proof, and statement of its legal nature. The other included manifestations and applications of exaggeration in Iraq, Egypt, and France. The research concluded that the administration must be committed not to exaggeration, Otherwise, it will be held liable to cancel the penalty, reducing or tightening it to achieve the public interest.

**Keywords:** Administrative right; disciplinary sanctions; Iraq; Egypt; France.

## مقدمة

تلعب الإدارة دوراً كبيراً في المجتمع وذلك من خلال النشاطات المهمة التي تقوم بها لإشباع الحاجات العامة وتقديم كافة الخدمات التي يحتاجها المواطن، ويُعد المرفق العام والموظف العام من العناصر الأساسية لتلك النشاطات، وأن عمل الإدارة يتم من خلال موظفيها وهم أشخاص طبيعيين يعملون لحساب المرفق العام وليس لحسابهم الخاص بغية تحقيق الصالح العام، وإن لكل موظف مركزاً قانونياً، ويخضع ذلك المركز لقواعد عامة موضوعة من قبل المشرع، وهناك مؤثرات عديدة من شأنها أن تغير من تلك المراكز القانونية للموظف العمومي ومنها العقوبات التأديبية، لكونها تشكل ميزه مهمة بيد الإدارة منحها إياها المشرع لضمان سير وانتظام المرفق العام، لكن هذه الميزة تُعد سلاحاً خطيراً بيد الإدارة العامة في مواجهة موظفيها، مع أن احتمالية خروج الإدارة عن الحدود المألوفة أمر وارد جداً ومغالاتها في تحقيق المصلحة العامة، مادامت تمتلك في هذا المجال سلطة تقديرية ولها الحرية في اختيار العقوبة المناسبة من بين طائفة من العقوبات التأديبية التي حددها المشرع، وإذا تحققت حالة تعسفها وحصول عدم تناسب بين العقوبة والخطأ التأديبي عُد عملها معيباً وترتبت عليها المسؤولية المتمثلة بالإلغاء أو التعويض إذا كان له مقتضى.

**هدف البحث:** يهدف البحث إلى بيان وتوضيح الأحكام والقواعد والاختلاف في التطبيقات في البلدان محل المقارنة بغية التوصل إلى المقترحات والتوصيات للحد من غلو الإدارة في مجال التأديب والعمل على مواكبة التطور الحاصل في هذا المجال ونخص بالمقارنة كل من مصر وفرنسا والعراق باعتبار الأولى هي الرائدة في استنباط مبدأ الغلو ويقابله في فرنسا الخطأ الظاهر والذي يطبق في مجالات مختلفة وبينما في العراق يطلق عليه عدم التناسب.

**أهمية البحث:** تتجلى أهمية دراسة الغلو في العقوبات الانضباطية باعتباره مبدأ عاماً، وأن له الدور الكبير في رسم الحدود للسلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب

لضمان عدم شططها أو تعسفها في استعمال الحقوق الممنوحة لها ، فلا بد من ممارسة الرقابة عليها في سبيل انتظام العمل الإداري وضمان سير واستمرار المرافق العامة.

**مشكلة البحث:** تكمن مشكلة البحث في انعدام النصوص القانونية التي تعالج مسألة غلو الإدارة مما قد يؤثر على سير المرفق العام بالإضافة إلى إهدار حقوق الموظف من خلال الغلو في فرض العقوبات الانضباطية من خلال عدم تحقق التناسب بين العقوبة والخطأ المقترف من قبل الموظف.

**فرضية البحث:** تتمثل فرضية البحث في بيان الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في تصحيح مسار الإدارة في حالة مغالاتها في فرض العقوبات الانضباطية وذلك عند خروجها عن الحدود المألوفة سواء في حالة الإفراط في الشدة، أو التفريط من خلال التساهل والتسامح في فرض العقوبات الانضباطية مقارنة بالذنب المقترف من قبل الموظف.

**منهجية البحث:** ارتأت الدراسة إلى إتباع المنهج التحليلي بالإضافة إلى المنهج المقارن وتم اتخاذ كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي محلاً للمقارنة مع بيان أوجه الاختلاف في تطبيق ذلك المبدأ في كل من هذه البلدان محل المقارنة .

**هيكلية البحث:** تضمن البحث مبحثين رئيسيين المبحث الأول: **التعريف بالغلو في العقوبات الانضباطية.** تضمن مطلبين، الأول مفهوم الغلو والثاني معايير الغلو وإثباته وطبيعته القانونية. أما المبحث الثاني الموسوم **بالتطبيقات القضائية لرقابة الغلو في العراق والبلدان محل المقارنة.** فقد تضمن ثلاثة مطالب، الأول التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في فرنسا، والثاني التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في مصر، والثالث التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في العراق وانتهى البحث بخاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات.

## المبحث الأول

### التعريف بالغلو في العقوبات الانضباطية

أن القاضي الإداري ينطلق في عمله على أساس مبدأ الموازنة بين المصالح المتضاربة، المصلحة العامة ومصالحه الأفراد، أو حتى بين مصالح الأفراد فيما بينهم، فضلا عن تحقيق فاعلية أجهزة الإدارة والحفاظ على حقوق المتعامل معها في شتى مجالات العمل الإداري، وبعدمها أقرت رقابة الملائمة والتي من صورها رقابة الغلو، تلك الرقابة التي أبتدعها القضاء المصري سابقا فيها على القضاء الفرنسي، حيث انشأ نظرية الغلو أو الشطط في القرار التأديبي، ويعد حكم المحكمة الإدارية المصرية الصادر في ١١/١١/ ١٩٦١ نقطة تحول في موقف القضاء الإداري في مصر للرقابة على ملائمة القرارات الإدارية (حكم المحكمة الإدارية العليا (ح.م.إ.ع)، ١٩٦١، رقم ٥٦٣، ٧ ق؛ عكاشة، ٢٠١٠، ١٦٢٤)، وعليه ولدراسة رقابة الغلو لابد من التطرق إلى كل ما يتعلق بها وهذا ما سوف يتم توضيحه في المطالب التالية :-

### المطلب الأول: مفهوم الغلو

تعد نظرية الغلو من المبادئ العامة التي أقرها القضاء وأضفى عليها الطابع الإلزامي وذلك للحد من السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات التأديبية على الموظف ولضمان عدم تعسفها الذي قد يؤدي إلى إهدار حقوق الموظف، ولإحاطة بالموضوع لابد من البحث في مفهوم هذا المصطلح وهذا ما سوف يتم إيضاحه من خلال الفروع التالية .

### الفرع الأول: معنى الغلو<sup>(١)</sup>

(١) "أما الغلو في الدين : فهو التشدد وتجاوز الحد"؛ (الفيومي، د.ت، ٦١٩/٤).

(٢) الغلو لغةً: "يعني الزيادة والارتفاع ، والمغلاة في الأمر هي: المبالغة فيه"؛ (ابن

منظور، د.ت، ١٠١٢/٢).

## المعنى الاصطلاحي للغلو :

يقصد به "عدم التناسب الشديد والصارخ بين الجزاء الذي أوقعته السلطة التأديبية، أو حكمت به المحكمة التأديبية، وبين المخالفة التي من شأنها أقر هذا الجزاء" (الزهيري، ١٩٨٩، ٢٠٨).

فعلى صعيد الفقه الإداري ومنها الفقه الفرنسي فإنه تناول هذه النظرية ولكن تحت مسمى آخر وهو الخطأ الظاهر أو (الغلط البين) ولقد أورد له تعريفات متعددة ولا يوجد اختلاف كبير بينهما ومنها تعريف (Kahn) حيث عرف الخطأ الظاهر بأنه: "الخطأ الجسيم والظاهر والواضح والجليّ وأنه لا يؤدي إلى إلغاء القرار إلا إذا كان واضحاً وجسيماً".

أما في المصري فإن الغلو لم يورد له تعريف محدد وواضح من قبل رجال الفقه، فالبعض عرّفه على أنه "وسيلة قضائية استخدمها مجلس الدولة المصري لمواجهة حالات تعسف الإدارة وشططها في توقيع العقوبات التأديبية بما لا يتناسب مع جسامة المخالفة التأديبية المرتكبة وخطورتها" (عبدالواحد، ٢٠١٤، ٢٨)، كما عرفه المستشار (خليفة سالم الجهني) بأنه "الأداة الفنية التي ابتكرها القضاء المصري ليصل بها في ممارسة الرقابة على التناسب في مجال التأديب، وذلك من خلال تقييم جوانب التقدير في القرار التأديبي، وهو يبتغي في ذلك وضع حد للسلطة التقديرية للهيئات التأديبية في حرية اختيار العقوبة التأديبية" (محمد، ٢٠٠٨، ٤٤٣).

وفي العراق فإنه قد مارس هذه الرقابة ولكن تحت مسمى آخر وهو انعدام التناسب ولم يورد الفقهاء تعريف محدد له ولكن طُبّق في مجال العقوبات الانضباطية. أما على مستوى القضاء الإداري ومن خلال استقراء أحكام القضاء الفرنسي لم يورد تعريفاً للغلو ولكنه طبق نظرية الخطأ الظاهر في التقدير ولم يخصّه بتعريف محدد وذلك لجعل الرقابة عليه أكثر مرونة وطبقه بصورة واسعة للحد من تعسف الإدارة وتحكمها.

وفي مصر ومن خلال استقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا نجد أنها قد استخدمت عبارات مختلفة للدلالة على الغلو ومنها عبارة "عدم الملائمة الظاهرة" (ح.م.إ.ع، ٢٠٠١، رقم ٣٨٢، ٤٥٢، السنة ٤٦؛ غازي، ٢٠١٠، ٥١٦)، وعبارة "عدم التناسب البين بين المخالفة والجزاء الموقع عنها" (ح.م.إ.ع، ١٩٩٠، رقم ٢٠٥، السنة ٣٥، ١٧٧٤)، وعلى الرغم من أن القضاء المصري هو المبتكر لنظرية الغلو، إلا أننا لم نجد تعريفاً محدداً له ولكن كل العبارات التي تم استخدامها تؤدي إلى معنى واحد.

وفي العراق ومن خلال استقراء الأحكام القضائية بهذا الخصوص فنجد أنه أخذ بمضمون نظرية الغلو سواء في حالة التفريط أو الإفراط ولكن تحت مسمى آخر وهو التناسب ولكنه لم يورد تعريف صريح له، ومثال على ذلك ما جاء في أحكام مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)<sup>(١)</sup>، ومنها الحكم المرقم ٢٤٧/١٥/١٢/١٩٧٣ والذي نص على أنه (...يكون قرار التجريم الخاص بهما بالنظر إلى ما أُسند إليه من أسباب موافق للقانون فلذلك قرر تصديقه، ولدى عطف النظر إلى العقوبة وجد أنها حقيقية ولا تتناسب مع خطورة عمل المعارض عليهما وغير رادعة لهما ولا سيما وجود سوابق عديدة ضدهما وعليه قرر المجلس تشديد عقوبة كل من المعارض عليهما وجعلها التوبيخ بدلاً من قطع قسط عشرة أيام من راتب كل منهما) (قرار مجلس الانضباط العام (م.إ.ع)، ١٩٧٣، الرقم ٢٤٧)، لكن نجد حالياً القضاء يقتصر في تعديله للعقوبة الانضباطية على حالة التخفيف فقط وليس التشديد وذلك بسبب استناده إلى قاعدة جنائية وحسب ما جاء في الفقرة ج من

(١) أن مجلس الانضباط العام حالياً قد تغيرت تسميته إلى محكمة قضاء الموظفين بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، بموجب المادة الثانية من الباب الأول من القانون المذكور (مجلس شوري الدولة (م.ش.د)، ٢٠١٣، رقم ١٧، المادة ٢).

المادة ٢٥١ من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي والتي مفادها (يراعى عند النظر تمييزاً أن لا يضار الطاعن بطعنه) فهذا يستدل على أن الغلو يعني عدم التناسب الصارخ بين الجزاء والمخالفة الانضباطية. وهناك قرار حديث لمحكمة قضاء الموظفين في ٢٥/٢/٢٠٢٤ والذي تضمن (إلغاء عقوبة الإنذار المفروضة على المعارض وجوب أن يرد التسبب في صلب القرار الانضباطي حتى يتم التحقق من التناسب بين القرار وأسبابه ... ولذا قررت المحكمة إلغاء عقوبة الإنذار المفروضة على المعارض ) (قرار محكمة الموظفين العراقي (م.م.ع)، ٢٠٢٤، الرقم ٥٤٢/٢٠٢٤). وهنا العبارة الأخيرة دلالة على أهمية التناسب على الرغم من أن الإلغاء كان لعدم التسبب.

واستكمالاً لبيان ماهية رقابة الغلو في مجال التأديب كوسيلة قضائية يتعين بيان الأدوات الفنية المبتكرة التي يتوسم فيها القضاء الإداري المقارن في ممارستها، إلا وهي نظرية الغلو والخطأ الظاهر أو الغلط البين، ونظراً لاتحاد هاتين النظريتين من حيث المضمون والجوهر، مما يجعل الحديث عن احدهما مُنصرفاً إلى الآخر بطريقة اللزوم الحتمي، لأن وظيفتهما هي الرقابة و فحص التقدير الإداري ومدى ملائمة الجزاء مع المخالفة الانضباطية (الجهمي، ٢٠٠٩، ١٣٢).

### الفرع الثاني: مضمون نظرية الغلو.

إن التعرف على مضمون الغلو يتطلب بيان أسبابه وما هي خصائصه و حالاته ومعايره.

• أولاً :- أسباب الغلو: هناك جملة أسباب تؤدي إلى الغلو في القرار الإداري ومن ثم يستوجب مراقبتها ومنها:-

أ- عدم وجود جزاءات مناسبة لكل الأفعال أو المخالفات التأديبية مما أدى إلى حصول تفاوت كبير بين الذنب الإداري والجزاء الذي يتضمنه القرار الإداري المتضمن للعقوبة الانضباطية .

ب- عدم الاهتمام من قبل الجهات الإدارية في تحزي عمل التناسب في قراراتها مما قد يسبب في مغالاة الإدارة في فرض العقوبات الانضباطية على الموظف سواء بالإفراط أو التفريط ومن ثم يترتب عليها إلغاء تلك القرارات .

ج- إن مصطلح المصلحة العامة عام مجرد وذات طبيعة مرنة مما قد يسبب في بعض الأحيان المغالاة فيه (عبدالرحمن، ٢٠١٤، ٢٧).

#### • ثانياً:- خصائص الغلو.

وهما ذات الخصائص للغلط البين في التقدير وتتمثل بالخاصيتين التاليتين:

١. الظهور والوضوح مع إمكانية إدراكه دون عناء من قبل الشخص العادي، ونتيجة لوضوحه وجسامته يتم اكتشافه من أول وهلة من قبل القاضي (الجهمي، ٢٠٠٩، ١٣٧).

٢. التفاوت الظاهر أو عدم التناسب بين درجة خطورة الذنب المرتكب والجزاء الموقع عنه (ح.م.إ.ع، ١٩٨٤، رقم (٧٩١) ٢٤ق، ع٢، رقم ١٥٥) فان الإفراط في القسوة أو اللين يؤدي إلى الغلو في الجزاء وبالتالي لا تتحقق فيه الملائمة، وعلى الإدارة إن تتوخى الإحاطة بالواقعة قبل إصدار الجزاء (بنيني، ٢٠١٥، ١٧٨-١٧٩).

#### • ثالثاً:- صور وحالات الغلو .

بما أن الغلو هو عيب في التقدير والذي يلحق ركن السبب في القرار التأديبي ويمكن إثبات وجوده من خلال تحقق حالات عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ التأديبي والعقوبة الموقعة عنها وتعتبر حالتها (الإفراط في الشدة)، والتخفيف (التفريط) أهم حالات الغلو في الجزاء، وأن تفريد العقوبة (تشديد العقوبة أو تخفيفها) من أهم مظاهر الرقابة القضائية عليه ومن هنا يمكن تحديد صور الغلو بالآتي :-

#### ١- الغلو الإيجابي .

ويقصد به مجاوزة الحد من خلال المبالغة في الجزاء بحيث لا يتلاءم مع المخالفة التأديبية مما قد يؤدي إلى عدم تأدية الواجبات الوظيفية بصورة صحيحة خوفاً من شدة

العقوبة، لقد استقر القضاء الإداري وبصورة عامة على مراقبة العقوبات الانضباطية الواقعة على الموظف وإلغاء العقوبة التي تشتمل على المبالغة في التشديد فيها بالقياس إلى درجة الجسامة أو الخطورة التي ينطوي عليها الخطأ التأديبي المرتكب، بينما ذهب البعض الآخر إلى تعديل العقوبة بالتخفيف آخذاً بنظر الاعتبار الظروف المخففة التي أحاطت بالموظف أثناء ارتكابه للذنب أو المخالفة التأديبية ومن أهم هذه الظروف :-

١. خلو ملف الموظف من المخالفات والعقوبات التأديبية.
  ٢. حسن السيرة والسلوك .
  ٣. حسن نية الموظف أثناء ارتكابه للمخالفة (عبدالواحد، ٢٠١٤، ٩٧).
- ١- الغلو السلبي.

وتتحقق هذه الحالة عندما يكون الجزاء من الخفة والتسامح والتهاون بحيث يكون الجزاء غير متناسب مع المخالفة مما قد يؤدي إلى تهاون الموظف في أداء عمله لتفاهة الأثر المترتب (العقوبة التأديبية) مقارنة إلى خطورة الذنب الإداري المقترف ، ولقد بسط القضاء الإداري رقابته على هذا النوع من الغلو وقد ينتج عنها التشديد للعقوبة الانضباطية إذا كانت تلك العقوبات تشتمل على التفريط أي التساهل أو التهاون، والتي تستدعي التشديد لضمان سير المرفق العام وديمومة العمل الإداري في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من خلال عدم إهمال الظروف المحيطة بالذنب الإداري وتستوجب تشديدها، ومن أهم هذه الظروف هي:-

١. العود الاستمرار باقتراف الذنب الإداري.
٢. وقوع المخالفة على مال عام.
٣. تعلق المخالفة بالآداب العامة .
٤. اعتداء المرؤوس على الرئيس الأعلى (عفيفي وجاسر، ١٩٨٢، ٦٩).

كما قد ينجم عن الرقابة إقرار العقوبة التأديبية الموقعة من قبل جهة الإدارة على الموظف المرتكب للذنب الإداري (محمد، ٢٠٠٨، ٤١٩)، وهذا يدل على أن

العقوبة الانضباطية متناسبة مع الخطأ المرتكب، وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه ومنها "حكمه الذي أيد فيه عقوبة خفض الدرجة التي وقعتها جهة التأديب على أحد الضباط الذي ثبت من التحقيقات أنه كان يقود السيارة تحت تأثير المخدرات مما نجم عنه وقوع حادثة تصادم مما يشكل جريمة تأديبية تبرر توقيع عقوبة خفض الدرجة"<sup>(١)</sup>

وفي مصر فوجد أن القضاء الإداري المصري اخذ بالرقابة السلبية في أحكامه ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي قضت فيه (...) ولما كان تقدير الجزاء الموقع على الطاعن قد جاء متناسبا وصدقا وعدلا مع ما يثبت في حقه من مخالفات خرج بها على السلوك البدائي القويم وخدش وظيفته بما يستوجب بتره من المؤسسة التعليمية ومن ثم يكون النعي عليه بالغلو في غير محله (...) (ح.م.إ.ع، ٢٠٠٩، رقم ١١٣٥، لسنة ٥٣؛ الطائي، ٢٠١٦، ٥٢٤).

أما في العراق فلقد طبقت الرقابة في هذا المجال، ووجد ذلك في العديد من القرارات والأحكام ومنها قرار مجلس الانضباط العام في قراراته السابقة والذي يطلق عليه حاليا (محكمة قضاء الموظفين) جاء فيه (تصديق القرار التأديبي هو التوبيخ ضد مدير الإعدادية الذي نقل من ديوان المديرية الى الشؤون الفنية بسبب ورود عدة شكاوى ضده من قبل الطلبة بأخذ مبلغا من المال وتلاعب بسجل الغياب ... وقد قام المجلس بتصديق الحكم لكونه متناسبا مع الخطأ المرتكب) (ق.م.إ.ع، ٢٠٠٠، رقم ٤١؛ الطائي، ٢٠١٦، ٢٠٢).

ويرى الباحث أن في كلا الصورتين للغلو يحقق القضاء يلعب من خلالها دوراً كبيراً في تقويم وتقييم عمل الإدارة بغية تحقيق الصالح العام وبصورة غير مباشرة، وذلك لما للغلو من تأثير على سير العمل في المرافق العامة وتقديم الخدمات، إذ أن المبالغة في العقاب وعدم الرقابة عليه يؤدي إلى إحجام الموظف عن تأدية واجباته الوظيفية بالشكل المطلوب خوفا من شدة العقاب هذا من جهة، أما التهاون والتفريط

<sup>(١)</sup> C.E. 11 Février, ministre L interieur R.E.C.P,536 (Judicial Decisions for the Council of French State (J.D.C.F.C), n.d)

في العقوبة يؤدي غالى تقاعس الموظف وتهاونه في عمله لعدم خوفه من العقوبة واستهانته بها ، وفي الحاليتين للغلو (الشدة واللين ) يؤديان إلى الإضرار بالصالح العام.

### المطلب الثاني: معايير الغلو ووسائل إثباته وطبيعته القانونية

بما أن الغلو هو أداة من أدوات الرقابة القضائية على أنشطة الإدارة فان أهمية تطبيقه لا يتجلى ألا في حالة تحديد معاييرها وذلك من خلال الآتي .

#### الفرع الأول: معايير الغلو وإثباته

##### • معايير الغلو:

اختلفت الآراء الفقهية في تحديد معيار الغلو شأنه في ذلك شأن الخطأ الظاهر وذهبوا في اتجاهين هما .

**الاتجاه الأول :** اخذ بالمعيار اللفظي واللغوي ويقصد به أن يكون الخطأ من الوضوح والجسامة التي تكفي بإقناع القاضي بوجوده.

**الاتجاه الثاني :** اعتبر معيار الغلو ذات طابع موضوعي وليس لغويا ومفاده عدم التناسب الشديد والصارخ ما بين خطورة الذنب والجزاء المترتب عليه مستندين في ذلك إلى حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها الشهير في عام ١٩٦١ والذي قضت فيه ( ... أن معيار المشروعية ليس معيارا شخصيا وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة، وهو بمعزل عن نيات الإدارة ودوافعها الكامنة ) (عبدالواحد، ٢٠١٤، ٣٦)، وأن التقدير السليم للعقوبة الانضباطية يجب أن تستند إلى معايير موضوعية وبعيدا عن البواعث الذاتية والنزوات الشخصية وهذا يعتبر التزام قانوني وليست مجرد ضابط وهذا هو الرأي الراجح (أبو دان، ٢٠١١، ٩٨).

• إثبات الغلو:

هناك خلاف كبير بين رجال الفقه المصري فيما يتعلق بعبء الإثبات وذهب البعض منهم إلى اعتبار أن المحكمة الإدارية العليا في مصر تبحث في عيب الغلو من تلقاء نفسها من دون تحميل عبء الإثبات على ذوي الشأن، ومن دون الإشارة إليه في طعونهم، وبما أن عبء الإثبات أصلاً يقع على عاتق المدعي لكونه مبدأً عام، لكن ذلك لا يمكن تطبيقه في مجال المنازعات الإدارية مما أدى إلى تحويل عبء الإثبات على الإدارة لإثبات عكس الإدعاء وألزمها القضاء بوجوب تقديم كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع وإذا امتنعت الإدارة أو تهاونت في ذلك فهذا يعتبر قرينة لصالح المدعي وبذلك خففت على المدعي عبء الإثبات (ح.م.إ.ع، ١٩٦٧، رقم ١٣/١٠٨ ق؛ مجموعة المبادئ القانونية التي اقترتها المحكمة الإدارية العليا (م.م.ق)، ٢٠٠٣، ٣٢).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للغلو

من خلال متابعة واستقراء أحكام القضاء الإداري للبلدان محل المقارنة نجد أن القضاء المصري كان له الريادة في تطبيق نظرية الغلو بشكل واسع في مجال التأديب، بينما شهد القضاء الفرنسي تطبيق نظرية الخطأ الظاهر، أما في العراق فإنه طبق مبدأ التناسب، وعلى الرغم من أن القضاء المصري كان السباق على الآخذ بمبدأ الغلو في القرارات التأديبية، إلا أنه شهد مواقف متعارضة من رجال الفقه المصري إزاء تأييد أو معارضة تطبيق هذا المبدأ وخاصة في مجال القرارات التأديبية، وأصل الخلاف الحقيقي كان دائر حول تحديد موضع العيب الذي يعتري القرار الإداري المشوب بعيب الغلو وظهرت في ذلك ثلاثة اتجاهات.

الاتجاه الأول: الغلو يتصل بعيب الغاية.

فلقد اختلفت الآراء في هذا المجال بين مؤيد ومعارض حول اتصال الغلو بالغاية في حين ذهب أغلب الفقه إلى اعتبار أن انعدام التناسب بين الجزاء التأديبي وبين المخالفة التأديبية هو إساءة استعمال السلطة (عصفور، د.ت، ٨٤)، ولقد وجهت انتقادات كثيرة لأصحاب هذا الرأي على اعتبار أن الغلو هو ليس إساءة

استعمال السلطة لكون الأخير يختلف في طبيعته ومضمونه عن عيب الغلو الذي استحدثته المحكمة الإدارية العليا في مصر ،بينما ذهب البعض الآخر إلى أن عدم التناسب يكون بين سبب القرار ومحلله على اعتبار إن القاضي ليس له إن يبحث في التناسب أي العلاقة والتوافق بين أهمية الذنب والجزاء المترتب عليه إلا إذا كان يملك رقابة الملائمة ذاتها، وهذا الرأي لم يسلم من الانتقادات على اعتبار أن القضاء لا يعتد بالغلو كعيب مستقل قائم بذاته، وإنما يعتد به لكونه يشكل عيباً في الغرض الذي توخاه المشرع، ولأن القضاء لا يلغي القرار لعدم التناسب والغلو ولكنه يستند إلى عيب من عيب تجاوز السلطة والمعيار هنا موضوعي قائم على عدم تحقق المصلحة العامة من وراء القرار ، أما عدم الملائمة الظاهرة هي ليست معياراً لعبع الانحراف بل هي قرينة على العيب يكملها البحث فيما إذا كان القرار يحقق حسن سير المرفق العام والمصلحة العامة (عفيفي وجاسر، ١٩٨٢، ٧١).

أما البعض الآخر يجمعون بين الآراء السابقة حيث يعتبرون أن الغلو عيب في التقدير يلحق ركن الهدف في القرار التأديبي، ويمكن إثباته من خلال توافر حالات عدم الملائمة الظاهرة فيما بين المخالفة والعقوبة ، ومن ناحية أخرى يندرج عيب الغلو في عداد حالات الانحراف باستخدام السلطة (حسن، ١٩٧٤، ٢٦).

### الاتجاه الثاني: الغلو يتصل بعيب السبب.

أنصار هذا الرأي يؤكدون على أن عيب الغلو لا يندرج تحت عيب الانحراف أي في ركن الغاية وإنما هو رقابة على السبب في صورته القصوى، والتي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الجزاء المتخذ وذلك لان الإدارة قد تغالي في الجزاء دون أن تستهدف غرضاً آخر غير الذي قصده المشرع وهو تأمين انتظام المرافق العامة من خلال ردع الموظف المخالف، ويخلص أنصار هذا الاتجاه إلى أننا بصدد قاعدة قانونية قضائية من صنع القضاء الإداري نفسه استناداً إلى دوره الإنشائي، وأنه يشترط لشرعية الجزاء التأديبي إلا يشوب تقديره غلو (عبدالعال، ١٩٧١، ١٨٤)، ولكن وجهت إلى هذه الاتجاهات عدة انتقادات

وأهمها عدم إمكانية التعويل على هذا الرأي لكونه يركز على جانب من التناسب وهو السبب دون التطرق الى المحل والذي يقوم عليه التناسب في القرار الإداري.

### الاتجاه الثالث: الغلو يتصل بعيب مخالفة القانون .

أنصار هذا الاتجاه في الفقه يرون أن الغلو لا يخرج عن أحد أمرين ، أما إلغاء القرار الإداري ويكون مبنيا في هذه الحالة على أساس مخالفة القرار للقانون في روحه، أو على أساس إساءة استعمال السلطة وبما أن الأساس الأخير يصعب إسناده لكونه متعلق بالقصد فلذلك يكون الغلو مستند إلى عيب مخالفة القانون في روحه ومعناه. باعتبار أن المشرع قد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد وقصد بذلك أن تختار السلطة من بين هذه الجزاءات ما تناسب المخالفة المرتكبة (ع. حسن، ١٩٦٤، ٢٨٢)، وهذا الاتجاه وجهت إليه انتقادات ولا يمكن التعويل لأنه لا يأخذ بنظر الاعتبار السبب لكونه الشق الثاني من التناسب.

ومن خلال استطلاع أحكام المحكمة الإدارية العليا نلاحظ وجود اختلافات في التقدير بحيث كان من السهل على كل اتجاه أن يجد تأييد لأسانيده وأرائه، فالحكم الذي يقول أن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت بحق الموظف هو أيضا من سلطة الإدارة ولا رقابة عليها، إلا إذا تم " بعدم الملائمة الظاهرة "، أو "بسوء استعمال السلطة " (ح.م.إ.ع، ١٩٦٣، رقم ٩٨٧، لسنة ٨ ق؛ أبو دان، ٢٠١١، ٩٣)، وهذه العبارة تؤيد بدون شك أراء الاتجاه الأول من حيث أن الحكم الذي يستخدم ذات العبارة مع استخدام لفظ أو بدل عن لفظ، أي يساند أنصار الاتجاه الثاني (ح.م.إ.ع، ١٩٦٦، رقم ١٠٢٦، لسنة ١١ ق؛ المحامي، د.ت، ١٧٣)، أما الحكم الذي يقضي بان العقاب الذي أنزلته المحكمة التأديبية بالمتهم هو أقصى العقوبات دليل على المفارقة الظاهرة بين الخطأ التأديبي والجزاء وهذا يؤيد مخالفة الجزاء لروح القانون ويدعم الاتجاه الثالث (ح.م.إ.ع، ١٩٦٣، رقم ١١٣١، لسنة ٨ ق؛ المحامي، د.ت، ١٧٣).

ويرى الباحث من جانبه بأن تفسير أحكام القضاء الإداري الخاصة بالغلو تتصل بعنصر الغاية و لا تعني الانحراف في السلطة أو إساءة استعمال السلطة وإن عدم الملائمة الظاهرة ما هو إلا وسيلة لإثبات عيب الغاية أو قرينة على ذلك . ومن خلال ملاحظة الأحكام القضاء الإداري في الآونة الأخيرة فإنه يميل إلى عدم استخدام مصطلح الغلو ومصطلح عدم الملائمة الظاهرة، وإنما يستخدم مصطلح عدم التناسب البين أو الظاهر أو الكبير وهذا تأكيد على إثبات عيب الغاية . وتحقيق التناسب .

### المبحث الثاني

#### التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في العراق والدول محل المقارنة

الجزاء التأديبي هو الأثر المترتب على مسؤولية الموظف، وإن تقديره يجب أن لا يخضع لأهواء سلطة التأديب ، بل يجب مراعاة العدالة عند إيقاع العقوبة على الموظف لكون ذلك حق مشروع له ، كما أن مراعاة التناسب بين مدى جسامة المخالفة وخطورتها والعقوبة مع الأخذ بنظر الاعتبار الظروف المخففة والمشددة والملابسات التي أحاطت بارتكاب الذنب التأديبي، وأن لا يكون هناك إفراط في اللين أو إسراف في الشدة وهذه جميعها ضمانات للموظف في إيقاع العقوبة بحقه (خليل، ٢٠١٢، ١١٧).

على الرغم من القضاء الإداري المصري له الأسبقية في تطبيق مبدأ الغلو من خلال فرض الرقابة على القرارات التأديبية على اختلاف صورها، إلا أن هذه الرقابة شاعت تطبيقاتها في البلدان الأخرى ومنها القضاء الفرنسي والقضاء العراقي ولكن مع اختلاف في التطبيق وكما سوف يوضح في المطالب التالية .

#### المطلب الأول: التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في فرنسا

على الرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي له الريادة في مجال بسط الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة ، وأنه لم يعرف الغلو وفق هذه التسمية ولكنه طبق مضمون هذه الرقابة تحت عبارة الخطأ الظاهر ولكنه امتنع ولفترات طويلة

عن بسط رقابته على القرارات التأديبية غير انه يمارس الرقابة عليها عندما يكون عدم التناسب واضحا في حالة الخطأ الظاهر في التقدير، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة بإلغاء العقوبة الموقعة على Mobzelges وهي الشطب من قائمة المحامين على اعتبار أن المبالغة في الشدة أو عدم تناسبها مع المخالفة المرتكبة والمتمثلة بقيام المدعو أعلاه بالاستيلاء على بعض الممتلكات التي تعود لجيرانه (غازي، ٢٠١٠، ٥٧٥)<sup>(١)</sup>، ومن التطبيقات الأخرى لمجلس الدولة الفرنسي ومنها إلغاء الفصل الذي تم توقيعه على إحدى الموظفات، حيث ذهب المجلس إلى "أن المخالفة المنسوبة إلى الموظفة لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة، وإن تقدير الإدارة مشوب بخطأ ظاهر في التقدير"، وفي حكم آخر تم إلغاء جزاء الفصل على الممرضين بسبب اتهامهما بالتعصب الجنسي ضد بعض المرضى، حيث قرر المجلس إن المخالفة المنسوبة إليها لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة.<sup>(٢)</sup>

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يلجأ في أحكامه الى تأييد العقوبة التأديبية الموقعة والتي لا يشوبها غلط بين أو ظاهر في التقدير. ومثالها حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Hubshman والذي قرر فيه إن عدم التحاق الموظف بعمله عقب انتهاء إجازته المرضية بالرغم من مطالبات الإدارة المحلية إليه بضرورة عودته إلى مباشرة مهام وظيفته تعتبر خطأ تأديبيا كبيرا يبرر عقوبة العزل المترتبة عليه (Conseild et al., 1979,154).

وخلاصة القول أن مجلس الدولة الفرنسي عند ممارسته لرقابة التناسب في التأديب وضع حدودا لممارسة رقابته على التناسب في المجال التأديبي حيث يكتفي عند حد إلغاء العقوبة إذا ما اقترنت بغلط بين أو بالخطأ الظاهر في التقدير تاركا لجهة الإدارة أو السلطة التأديبية حرية اختيار وتقدير العقوبة بما يتناسب مع المخالفة

(1) C.E,15-12-1983,M.b2elgues,revue dedroit ,P.378. (J.D.C.F.C, n.d)

(2) C.E,20-NOV.-2003,C.E,15MARS -1999,mmed rec .p.65-ccentree hospitalier Gerard.ajda ,21 apri 2003 ,P,866 (J.D.C.F.C, n.d).

التي تم ارتكابها، بينما القضاء المصري يقوم بإلغاء الجزاء التأديبي ويوقع الجزاء الذي يراه مناسباً (الطماوي، ١٩٦٦، ص ٢٦٤).

### المطلب الثاني: التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في مصر

لقد سلكت المحكمة الإدارية العليا المصرية طريقين في رقابة الغلو، وفيها يتم إلغاء العقوبة المفروضة وتحديد العقوبة المناسبة، أو قد تقتصر على إلغاء العقوبة فقط وإعادة الأوراق إلى الإدارة. ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال قضاؤها بإلغاء عقوبة الخصم من الراتب لمدة ١٥ يوم بدلا من عقوبة خصم الراتب بمقدار نصف العلاوة لمدة شهر (حكم المحكمة التأديبية للصحة والمالية في مصر (ح.م.ت.ص.م)، ٢٠١٠، رقم ٣٨٤، لسنة ٤٣ ق؛ عابدين، ٢٠١١)، كما وقضت المحكمة في قرار آخر بعقوبة التنبيه بدلا من عقوبة اللوم على اعتبار أن الجهة الإدارية قد أخطأت في إسناد هذا العمل إليه، وبثبوت حسن النية لديه وعدم معاقبته بأي جزاء مسبقا، وعليه في مثل هذه المخالفة يتطلب أن يكون الجزاء التأديبي متوافق ومتناسب مع الخطأ التأديبي مع الأخذ بنظر الاعتبار الظروف والملابسات، فالمحكمة قضت بإلغاء القرار المطعون وإلغاء العقوبة وتحديد العقوبة المناسبة وهي التنبيه (ح.م.إ.ع، ٢٠٠٧، رقم ٧٨٧، لسنة ٥١ ق).

أما الطريقة الثانية فأن المحكمة الإدارية العليا وكما ذكرنا بأنها لا تعدل القرار المطعون في جميع الأحوال ولكنها قد تلغي القرار وتعيد الأوراق إلى جهة الإدارة، وعبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها عن هذا التوجه في الحكم المطعون فيه والذي نص على (أن المحكمة التي قد أقامت قضاءها على الإهمال الجسيم في أداء العمل المنوط به، ولم يستظهر من الأوراق ما يشير إلى صفة العمد وإنما من باب الغفلة والاستهتار ولم يهدف غاية غير مشروعة، مما يجعل الجزاء الموقع على الطاعن الخفض إلى الوظيفة الأدنى يتسم بالغلو وعدم التناسب بين المخالفة والجزاء، الأمر الذي يقضي إلغاء الحكم المطعون فيه وتوقيع الجزاء المناسب) (ح.م.إ.ع، ١٩٩٤، رقم ٢٠٩٣، لسنة ٣٩ ق)، وفي حكم آخر حيث قضت

المحكمة الإدارية العليا بأنه...) ولأن كانت المخالفة المنسوبة للطاعن هي قيامه بشطب دفتر التذاكر والاستيلاء على قيمته البالغة ١٠ جنيهات ثابتة قبله، ينطوي على شدة و لا يتناسب مع هذا الجزاء الواجب توقيعه عليه) (ح.م.إ.ع، ١٩٩٦، رقم ٤٥٤، لسنة ٣٨ ق).

### المطلب الثالث: التطبيقات القضائية لرقابة الغلو في العراق

أما في العراق فيذهب جانب من الفقه إلى أن ولاية مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)<sup>(١)</sup> في الدعوى التأديبية ولاية كاملة (الطائي، ٢٠١٦، ٦٨٧)، فانه يبسط رقابته على القرارات بالعقوبات التأديبية من خلال إما إلغاء العقوبة وإعادة الموظف إلى مركزه الذي كان عليه قبل صدور العقوبة، أو له أن يخفف العقوبة أو تعديلها وقراره في ذلك نهائي، ولكن بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٤ لسنة ١٩٩١ حيث أعطى الحق لأي موظف بالطعن بقرارات فرض العقوبات الانضباطية، وأن مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) عند النظر بالطعون المقدمة ضد القرارات التأديبية فانه يبحث في مختلف أوجه الطعن وعدم المشروعية وحالاتها لكي يستند إليها في إلغاء القرار التأديبي، كما انه قد بسط سلطته الرقابية على مدى التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية من حيث شدتها أو ضعفها أو صحتها أو بطلانها وبذلك فانه يمارس رقابة التناسب إلى جانب رقابة المشروعية، وله أن يصادق على القرار أو يخفض العقوبة أو يلغيها وفقاً لأحكام القانون وحسب ما جاء في نص المادة (١١) في فقرتها الخامسة من القانون أعلاه، ولكن بأي حال من الأحوال ليس للمجلس تشديد العقوبة

(١) بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المرقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ بموجب المادة الثانية من الباب الأول من القانون المذكور أعلاه؛ (م.ش.د، ٢٠١٣، رقم ١٧، المادة ٢).

،أي أن رقابة المحكمة تكون فقط في الغلو على الجانب الايجابي أي الإفراط في الشدة ويقتصر التعديل على تخفيف العقوبة .

وهناك شواهد تطبيقية من خلال الأحكام القضائية لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بهذا الخصوص ومنها قرار له بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٨ إذ جاء فيه (... لدى التدقيق وجد أن المعارض يعمل لدى المعارض عليه بعنوان أستاذ مساعد وبسبب استغلال وظيفته في الحصول على ايفادين في شهر واحد...ونتيجة التحقيق...وجهت إليه عقوبة التوبيخ ولدى التدقيق وجد أن العقوبة المفروضة بحق المعني صحيحة في القانون لذا قررت رد اعتراض المعارض.... (م.إ.ع، ٢٠٠٥، الرقم ١٩/جزائية).

إن مبدأ التناسب قد طبقه القضاء الإداري العراقي متمثلاً بالهيئة العامة لمجلس شوري الدولة والذي تمت تسميته (بمجلس الدولة العراقي) بموجب قانون مجلس الدولة المرقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ ، ففي قرار جاء فيه (انه...لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئة العامة لمجلس الدولة وجد إن المعارضة قد طعنت بالحكم على عقوبة الإنذار المفروضة بحقها بالأمر) المرقم ٣٠٣٧ في ٢٠١٠/١٢/١٣...وقد وجد المجلس أن العقوبة الموجهة إليها لا تتناسب مع المخالفة المنسوبة إلى المعارضة وقرر تخفيضها إلى عقوبة لفت النظر (حاجي، ٢٠٢٣، ٢٠٧).

وفي حكم آخر فلقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي سابقا بقرارها بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٥ الذي جاء فيه ( لدى التدقيق والمداولة وجد أن الحكم المميز موافق للقانون ، ذلك إن المميز عليه المعارض يطعن بالأمر ١٢٩ الصادر في ٢٠١١/١١/٢١ المتضمن فصله من الوظيفة وذلك لقيامه بالامتناع عن أداء الواجب وحشد الآراء وقيامه بكتابة المطالعة المقدمة إلى مدير الدائرة وجمع التوقيعات وجمع مفاتيح السيارات المخصصة لنقل الموظفين قاصدا الإضرار بالعمل...فلقد وجهت اليه عقوبة الفصل...فلقد خفض المجلس العقوبة إلى التوبيخ لعدم توفر

شروط فرض عقوبة الفصل وصدر القرار بالاتفاق في ٢٥/١٠/٢٠١٢ (م.ش.د، ٢٠١٢، رقم ١٢ إضبابط/ تمييز؛ ليلو، د.ت، ٢٩٧).

ولأهمية التناسب في العقوبات التأديبية فنجد ذلك جليا في أحكام محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقا) وهناك قرار حديث تضمن تخفيض عقوبة (التوبيخ) الى عقوبة (لفت النظر) جاء فيه (... وتجد المحكمة أن العقوبة شديدة ولا تتناسب مع المخالفة المرتكبة لكون المعارض غير مختص في الأمور الحسابية فهو يحمل شهادة البكالوريوس في الفيزياء... وان الإيداع حصل سهوا وعلية قررت المحكمة بالإجماع تخفيض العقوبة من التوبيخ الى لفت النظر إلى (قرار محكمة الموظفين العراقي (م.م.ع)، ٢٠٢٢، ص الرقم ٢٠٢٢/٣٤؛ موقع قانونجي، د.ت).

أما المحكمة الإدارية العليا العراقية فلقد نهجت ذات النهج لمحكمة قضاء الموظفين وطبقت رقابة التناسب ونجد ذلك في أحكامها ومنها حكمها في الطعن المرقم (٢٠١٩/٣٩٨) جاء فيه (... لدى عطف النظر في حيثيات الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون لان المعارض قد فرضت عليه عقوبة العزل بناء على شكوى مقدمة من طالبتة ادعت بتحرشه لها وقررت المحكمة تخفيض العقوبة إلى تنزيل الدرجة لأسباب استندت إليها والتي رأت فيها عدم التناسب بين الفعل المنسوب للموظف وبين العقوبة المفروضة عليه)<sup>(١)</sup>، وفي حكم آخر لها في الطعن المرقم (٢٠١٩/٣٩٨) جاء فيه (لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون وذلك لان المميّزة المعارض تظعن بالعزل المفروضة ولقد حكمت المحكمة برد الدعوى لاقتناعها بثبوت الواقعة التي عوقبت من اجلها وهي مشاركتها بعرض فلم مخل بالحياء على الفيسبوك واعتبرت المحكمة أن العزل متناسبة مع الذنب المقترف)<sup>(٢)</sup>.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية في قرارها المرقم (٢٠١٩/٩٨٩) في ٢٥/٧/٢٠١٩ في الدعوى المرقمة (١٥٥٦/قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٩)؛ (عبد الحميد، ٢٠٢١).

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية في قرارها المرقم (٢٠١٩/٣٩٨) في ٢٠/٦/٢٠١٩ في الدعوى المرقمة (٨١٤/قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٩)؛ (عبد الحميد، ٢٠٢١).

## الخاتمة والاستنتاجات

من خلال البحث والدراسة في هذا الموضوع فقد تم التوصل إلى عدة استنتاجات وتوصيات نجملها بالآتي تباعاً :-

### الاستنتاجات:

١. لقد استقر القضاء الإداري في البلدان محل المقارنة على رفض استبداد ومغالة السلطة التأديبية في فرض العقوبات الانضباطية سواء في حالة الإفراط أو التفريط ومن خلال إحكام وبسط رقابتها عليها في سبيل تحقيق الصالح العام
٢. إن العقوبة العادلة هي حق من حقوق الموظف وإن الرقابة على عدم الغلو فيها هي من الضمانات المهمة لكون التناسب في العقوبة بين سببها ومحلها من متطلبات مشروعية القرارات الإدارية باعتبار أن رقابة الملائمة هي ضمن أطار المشروعية وليست خروج عنها .
٣. أن الغلو والرقابة عليه مبدأ عام ويجب على الإدارة الالتزام به وإلا تعرضت قراراتها للإلغاء أو التعديل وقد يترتب عليها التعويض إذا كان له مقتضى .
٤. أن لرقابة الغلو أهمية كبيرة في رسم حدود السلطة التقديرية للإدارة في مجال فرض العقوبات الانضباطية لضمان عدم تعسفها بالإفراط في المصلحة العامة أو التفريط بحقوق الموظف.
٥. إن القضاء الإداري العراقي قد طبق مضمون رقابة الغلو في العقوبات الانضباطية ولكن تحت مسمى آخر وهو رقابة التناسب . .
٦. أن محكمة قضاء الموظفين العراقي تلعب دوراً كبيراً في الرقابة على الغلو في المجال التأديبي وتحت مسمى رقابة التناسب .

### التوصيات :-

١. بما أن رقابة الغلو مبدأ قانوني عام وملزم فيجب على الإدارة عدم التهاون في تطبيقه من خلال توقي التناسب في قراراتها الإدارية وخاصة في مجال العقوبات الانضباطية في سبيل ضمان انتظام سير المرفق العام وحماية حقوق الموظف.
٢. نقترح منح صلاحية تشديد العقوبة الانضباطية لمحكمة قضاء الموظفين في العراق واسوة لما معمول به في القضاء الإداري المصري.

## المصادر والمراجع

### ١. المصادر العربية

- أبو دان، م. م. ن. (٢٠١١). الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة *Judicial Oversight Over Proportionality in Administrative Decisions, A Comparative Study*. المؤسسة الحديثة للكتاب.
- ابن منظور، ج. أ. (د.ت). لسان العرب. Lisan Al-Arab دار لسان العرب.
- الجهمي، خ. س. (٢٠٠٩). الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب *Judicial Oversight of The Proportionality Between the Punishment and The Crime in The Field of Discipline*. دار الجامعة الجديدة للنشر.
- الزهيري، م. ف. (١٩٨٩). رقابة القضاء على التناسب في القرار الإداري *Judicial Oversight Over Proportionality in Administrative Decisions*, أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة اسبوط.
- الطائي، ح. ع. ي. (٢٠١٦). التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، دراسة مقارنة *Judicial Developments in Monitoring the Proportionality Principle in Disciplinary Decisions, A Comparative Study*. المكتب الجامعي الحديث.
- الطماوي، س. م. (١٩٦٦). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة *The General Theory of Administrative Decisions, A Comparative Study*. دار الفكر العربي.
- الفيومي، أ. ب. م. ع. ب. أ. (د.ت). قاموس اللغة، المصباح المنير *Language Dictionary, Al-Mesbah Al-Muneer*. بوبليس.
- المحامي، ع. س. م. أ. (د.ت). موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر منذ عام ١٩٦٥-٢٠٠٩ *Rulings of the Supreme Administrative Court Encyclopedia ٢٠٠٩-١٩٦٥*. in Egypt from 1965-2009.
- بنيني، ع. (٢٠١٥). الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري، دراسة مقارنة *Excessive in Disciplinary Punishment and Its Impact on Administrative Decision, A Comparative Study*. مجلة العلوم القانونية الشرعية.
- حاجي، إ. م. (٢٠٢٣). الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري *Judicial Oversight Over Proportionality in Administrative Decision*. دار الجامعة الجديدة للنشر.



حسن، ع. (١٩٦٤). التأديب في الوظيفة العامة *Discipline In Public Office*. دار النهضة العربية .

حسن، م. م. (١٩٧٤). السلطة التقديرية في القرارات الإدارية *Discretionary Authority in Administrative Decisions*، أطروحة دكتوراه. جامعة عين شمس.

حكم المحكمة الإدارية العليا (ح.م.إ.ع) *The Supreme Administrative Court Ruling*.

- الطعن رقم ٥٦٣، لسنة ٧ ق، جلسة ١١/١١/١٩٦١.

- الطعن رقم ١٠٨، لسنة ١٣ ق، بجلطة ١١/١١/١٩٦٧.

- الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٥، في ١٩/٥/١٩٩٠.

- الطعن رقم ٢٠٩٣ لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٥/١/١٩٩٤.

- الطعن رقم ٤٥٤ لسنة ٣٨ ق، جلسة ٢٤/٢/١٩٩٦.

- طعن رقم ١٥٣١ لسنة ٥٣، في ٢٤/١/٢٠٠٩.

- الطعون ٤٥٢، ٣٨٢ لسنة ٤٦ ق، في ١٣/١/٢٠٠١.

- الطعن رقم ٧٨٦٧ لسنة ٥١ ق، جلسة ٣/٧/٢٠٠٧.

- قضية ٩٨٧ لسنة ٨ ق، في ١٥/١/١٩٦٣.

- قضية ١٣٣١ لسنة ٨ ق، في ٢٢/٦/١٩٦٣.

- قضية ١٠٢٦ لسنة ١١ ق، في ٢٤/١٢/١٩٦٦.

حكم المحكمة التأديبية للصحة والمالية في مصر (ح.م.ت.ص.م) *The Health and Finance Disciplinary Court Ruling in Egypt*. الطعن رقم ٣٨٤، لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٨/٣/٢٠١٠.

خليل، م. ح. ب. (٢٠١٢). النظام التأديبي *Disciplinary System*. دار الجامعة الجديدة.

عبد الحميد، أ. ط. (٤، نيسان، ٢٠٢١). بدون عنوان. [ahewar.org](http://ahewar.org)

عبد الرحمن، ن. إ. (٢٠١٤). التناسب في القرار الإداري *Proportionality In Administrative Decisions*، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الموصل.

عبدالعال، م. ح. (١٩٧١). فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء *The Reason Idea for The Administrative Decision and The Cancellation Lawsuit*. دار النهضة العربية .

عبدالواحد، ت. ج. (٢٠١٤). مفهوم الغلو في العقوبات التأديبية والرقابة القضائية عليه *The Excessiveness Concept in Disciplinary Penalties and Judicial Oversight of*

- It. دار الفكر الجامعي.
- عصفور، م. (د.ت). ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة *Disciplinary Controls Within the Scope of Public Office*. مجلة العلوم الإدارية، ٥ (ذ).
- عفيفي، م.، و جاسر، ب. (١٩٨٢). السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان *Disciplinary Authority Between Effectiveness and Guarantee*. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.
- عكاشة، ح. ي. (٢٠١٠). موسوع القرار الإداري *Administrative Decision Encyclopedia*. دار الفجر للطباعة والنشر.
- غازي، ه. ح. (٢٠١٠). مجالس التأديب *Disciplinary councils*. دار الفكر الجامعي.
- قرار مجلس الانضباط العام (ق.م.إ.ع) *The General Disciplinary Council Decision*. (د.ت).
- العدد ١٩ / جزائية / ٢٠٠٥، في ٨ / ٩ / ٢٠٠٥ غير منشور.
  - العدد ٢٤٧ في ١٥ / ١٢ / ١٩٧٣.
  - العدد ٤١ في ٤ / ٣ / ٢٠٠٠، رقم الاضبارة ٩٩ / ٥١.
- قرار محكمة الموظفين العراقي (م.م.ع) *Decision of the Iraqi Civil Service Court*. (٢٠٢٤)، الرقم ٥٤٣ / ٢٠٢٤.
- ليلو، م. ر. (د.ت). مازن راضي ليلو، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية *The General Theory of Administrative Decisions and Administrative Contracts*. دار المطبوعات الجامعية.
- مجلس شوري الدولة (م.ش.د) *The State Shura Council*.
- رقم ٦٣٢ انضباط / تمييز / ٢٠١٢، في ٢٥ / ١٠ / ٢٠١٢ غير منشور.
  - رقم ١٧، المادة ٢، لسنة ٢٠١٣.
  - مجموعة المبادئ القانونية التي اقترتها المحكمة الإدارية العليا (م.م.ق) *A Legal Principles Set Approved by the Supreme Administrative Court* (مج. ٤٩). (٢٠٠٣). المحكمة الادارية العليا.
- محمد، م. س. أ. (٢٠٠٨). التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على الشرطة والموظف العام *Proportionality Between the Disciplinary Crime and The Disciplinary Penalty with Application to The Police and The Public*.

*Employee*. المكتب الجامعي الحديث ، دار الفتح للتجليد الفني.

موقع قانونجي. (د.ت). بدون عنوان. <https://t.me>.

٢. المصادر الأجنبية:

Conseild et al. (1979). *hubschman. revue de droit public. Judicial Decisions for the Council of French State (J.D.C.F.C).* (n.d).

- C.E. 11 Febvier, minister L interieur R.E.C.P,536.
- C.E,15-12-1983, M.b2elgues, revue de droit ,P.378.
- C.E,20-NOV.-2003.
- C.E,15MARS -1999,mmed rec .p.65.
- C.E, Centree hospitalier Gerard. ajda , 21 April 2003.