

TUJR

مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI
Academic Scientific Journals



العراقية
المجلات الأكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>



كلية الحقوق
College of Rights

Legal provisions of the public employee in Iraq with special needs (A comparative study)

Dr. Fawaz Khalaf Zahir

College of Rights, University of Tikrit, Salah al-Din, Iraq

fawazkhalaf19@yahoo.com

Fahmy Ahmed Ali

College of Rights, University of Tikrit, Salah al-Din, Iraq

fahmialwase@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 17 Feb 2020
- Accepted 11 May 2020
- Available online 1 Sept 2020

Keywords:

- Understanding.
- Employee.
- Conditions.
- Appointment.
- Responsibility.
- Special Needs.

Abstract: The public position is not restricted to normal persons, but includes all the people of the country, and this matter is required by the rules of justice and general principles, and legal rules in its various forms. Therefore, legislations regulating the public job are used to lay down the legal provisions that regulate the public employee, and among these groups are persons with Disability and special needs, and from these countries Iraq, therefore, we have accessed this issue by explaining the position of legislations regarding the regulation of legal rules governing this category in terms of defining their concept, conditions of appointment, rights and duties incumbent upon them, and disciplinary responsibility Which govern their career behavior.

الأحكام القانونية للموظف العام في العراق من ذوي الاحتياجات الخاصة (دراسة مقارنة)

أ.م.د. فواز خلف ظاهر

كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

fawazkhalaf19@yahoo.com

الباحث فهمي احمد علي

كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

fahmialwase@gmail.com

معلومات البحث :

الخلاصة : إن الوظيفة العامة ليست حكراً على الأشخاص الأسوياء، بل تشمل جميع أبناء البلد، وهذا الأمر تقتضيه قواعد العدالة والمبادئ العامة، والقواعد القانونية بمختلف أشكالها، لذلك درجت التشريعات المنظمة للوظيفة العامة على وضع الأحكام القانونية التي تنظم للموظف العام، ومن بين هذه الفئات الأشخاص من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة، ومن هذه الدول العراق، عليه قمنا بالولوج إلى هذا

تواريخ البحث:

- الاستلام : ١٧ / شباط / ٢٠٢٠
- القبول : ١١ / آيار / ٢٠٢٠
- النشر المباشر : ١ / ايلول / ٢٠٢٠

الكلمات المفتاحية :

الموضوع عن طريق بيان موقف التشريعات العراقية وتشريعات الدول المقارنة من تنظيم القواعد القانونية التي تحكم هذه الفئة من ناحية تحديد مفهومهم، وشروط تعيينهم، والحقوق والواجبات التي تلقى على عاتقهم، والمسؤولية الانضباطية التي تحكم سلوكهم الوظيفي في حالة إخلالهم بواجباتهم الوظيفية.

- مفهوم.
- موظف.
- شروط.
- تعيين.
- مسؤولية.
- احتياجات خاصة.

© ٢٠٢٠، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

تعد المساواة في تولي الوظائف العامة من بين اهم حقوق الإنسان في مختلف دول العالم، وأصبحت من الحقوق الدستورية، طبقاً لشروط ومؤهلات تنص عليها القوانين التي تنظمها، ومن بين المواطنين الذين يشملهم هذا الحق هم ذوي الاحتياجات الخاصة، الذين يحملون مؤهلات علمية أو فنية تؤهلهم لتقلدها بما يتلاءم مع أوضاعهم، لذا يجب تنظيم الأحكام القانونية الخاصة بهم، من ناحية الواجبات والمهام التي تُلقى على عاتقهم والامتيازات الممنوحة لهم، وقواعد المسؤولية الانضباطية (التأديبية) التي تنتهض بحقهم عند الإخلال بواجباتهم الوظيفية.

أهمية الدراسة: تتجلى أهمية الدراسة في تسليطها الضوء على التنظيم القانوني للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، عن طريق بيان الحكام القانونية التي يخضعون لها، بالمقارنة مع أقرانهم من الموظفين الآخرين، علاوة على أهمية دمجهم في المجتمع من خلال الإسهام بالوظيفة العامة، والتخفيف من معاناتهم ومنحهم الدور الذي يستحقونه.

إشكالية الدراسة: تتمثل مشكلة الدراسة في الإجابة عن عدة أسئلة من بينها، ما المقصود بالموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة؟ وما هي الأحكام القانونية التي يخضع لها من ناحية شروط تعيينهم والواجبات التي تقع على عاتقهم؟ وما هي قواعد المسؤولية الانضباطية التي يخضعون لها؟ وهل نظمت القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة تلك المسائل؟

منهج الدراسة: سنعتمد في دراستنا على إتباع المنهج التحليلي المقارن، لنصوص الدساتير والقوانين التي تنظم الوظيفة العامة في العراق، ودولة الإمارات العربية المتحدة ومصر.

هيكلية الدراسة: سنقسم الدراسة على مطلبين : نخصص الأول للتعريف بالموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، من حيث المفهوم، وشروط التعيين، ونوع الواجبات التي يقوم بها، والثاني للكلام عن المسؤولية الانضباطية التي يخضع لها، من ناحية بيان الأساس القانوني، وأركانها، والعقوبات الانضباطية التي يمكن أن تفرض عليهم، لنختم الدراسة بأهم الاستنتاجات والتوصيات، والله الموفق.

المطلب الأول

التعريف بالموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة

يعد الموظف العام الركيزة الأساسية للإدارة في سبيل أداء الواجبات الملقاة على عاتقها، لذلك فإن التشريعات في مختلف دول العالم تضع الأحكام القانونية التي تنظم الوظيفة العامة فيها، عن طريق تحديد مفهوم الموظف العام، أو الأشخاص الذين يتولون الوظيفة العامة، وكذلك تحديد شروط التعيين، علاوة على بيان الواجبات التي تقع على عاتق تلك الفئة، وتلك الأحكام تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لطبيعة النظام السياسي القائم، والأيدلوجية السائدة في تلك الدول.

ومن بين فئة الموظفين الذين تسري بحقهم القوانين والأنظمة ذات الصلة بالوظيفة العامة هم الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة، والسؤال الذي يطرح هنا، هل تطرقت التشريعات المنظمة للوظيفة العامة إلى مفهوم الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة؟ وهل لديهم شروط خاصة تتعلق

بتوليهم الوظيفة العام تراعي أوضاعهم الخاصة، أم أن أنها هي ذاتها التي تطبق بحق الأشخاص الأسوياء ؟ فضلاً عن نوع الواجبات والمهام التي يقومون بها مقارنة مع الموظفين الآخرين؟ في سبيل الإجابة عن تلك الأسئلة فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نتناول في الأول مفهوم الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، فيما نكرس الثاني للكلام عن الشروط الواجب توافرها في تعيين الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة في الوظائف العامة، أما الثالث والأخير فسنخصصه لبيان واجبات الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة، وكما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة

مما لا ريب فيه أن تحديد مفهوم الموظف العام بصفة عامة ليس بالأمر اليسير، وذلك لاختلاف الأنظمة القانونية التي تحكم الوظيفة العامة بالدول باختلاف أشكالها، علاوة اختلاف الفلسفة السائدة بالدول والتي يختلف منظرها للوظيفة العامة وللموظف طبقاً لتلك الفلسفة، وهذا الأمر انعكس بطبيعة الحال على تعريف الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة.

والسؤال هنا ما موقف التشريع العراقي والتشريعات المقارنة من تعريف الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة ؟

للإجابة ذلك ولدى الرجوع إلى التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في الدول موضوع البحث، نجد أنها لم تتطرق إلى مفهوم الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة، إنما تناولت الموظف بمفهومه العام. وفيما يتصل بموقف المشرع المصري فإنه عرف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٨١ لسنة ٢٠١٦) في (الباب الأول) المادة (٢/٥) بأنه (كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة)، في حين أن التشريعات المتعاقبة التي سبقت هذا القانون، التي نظمت الوظيفة العامة في مصر لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، بل اقتصر على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك القوانين، فقد ذكر قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٨١ لسنة ١٩٧٨) الملغى في المادة (الأولى) منه الأشخاص الذين يخضعون لهذا القانون وذلك بنصها على (يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين في الدولة بالأحكام الواردة في هذا القانون وتسري أحكامه على: ١. العاملين في وزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الإدارة المحلية. ٢. العاملين في الهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات. ويعتبر

عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة (١)، ولم تتطرق إلى تحديد مفهوم الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة.

أما المشرع الإماراتي فقد عرف الموظف في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وذلك في المادة (١) فقرة (٨) بأنه (كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية) (٢).

أما المشرع العراقي فإنه عرف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ بأنه (كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) (٣).

وفيما يتصل بتعريف الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة في ظل قوانين ذوي الاحتياجات الخاصة، فإنها لم تعط تعريفاً للموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة، بل اقتصر على تعريف الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة.

إذ نجد أن المشرع المصري قد عرف الشخص المعوق أو ذوي الاحتياجات في قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (١٠ لسنة ٢٠١٨) في المادة (٢) منه، ولم يتطرق إلى مفهوم الموظف العام، فقد نصت تلك (المادة) بأنه (كل شخص لديه قصور أو خلل كلي أو جزئي، سواء كان بدنياً، أو ذهنياً، أو عقلياً، أو حسيماً، إذا كان هذا الخلل أو القصور مستقراً، مما يمنعه لدى التعامل مع مختلف العوائق من المشاركة بصورة كاملة وفعالة مع المجتمع وعلى قدم المساواة مع الآخرين ...) (٤).

في حين عرفه قانون حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة الاتحادي الإماراتي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٦ بأنه (كل شخص يعاني من قصور أو اختلال كلي أو جزئي دائم أو مؤقت في قدراته الجسدية أو

(١) الغي قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٨١ لسنة ١٩٧٨) المصري بصدر قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، نشر بالجريدة الرسمية بالعدد (٤٣ مكرر) في ١/١١/٢٠١٦.

(٢) تم تعديل قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦. نشر بجريدة الرسمية بالعدد (٦٠٥) أكتوبر ٢٠١٦.

(٣) ينظر نص المادة (الثانية) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ.

(٤) نشر قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، في الجريدة الرسمية بالعدد ٧ مكرر (ج) في ١٩/٢/٢٠١٨.

الحسية أو العقلية أو الاتصالية أو التعليمية أو النفسية إلى مدى الذي يحد من إمكانية تلبية متطلباته العادية كنظرائه من غير ذوي الاحتياجات الخاصة^(١).

أما المشرع العراقي فقد ميز بين ذوي الإعاقة، وبين ذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك في قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣، فقد عرف ذا الإعاقة بأنه : (كل من فقد القدرة كلياً أو جزئياً على المشاركة في حياة المجتمع أسوة بالآخرين نتيجة إصابته بعاهة بدنية أو ذهنية أو حسية أدى إلى قصور في أدائه الوظيفي)^(٢)، أما ذوو الاحتياجات الخاص فقد عرفه القانون المذكور آنفاً بأنه : (الشخص الذي لديه قصور في القيام بدوره ومهامه بالنسبة لنظرائه في السن والبيئة الاجتماعية والاقتصادية والطبية كالتعليم أو الرياضة أو التكوين المهني أو العلاقات العائلية وغيرها ويعتبر قصار القامة من ذوي الاحتياجات الخاصة)^(٣).

مما تقدم يتضح بأن القوانين التي تنظم الوظيفة العامة لم تعطي تعريفاً للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، إنما أوردت تعريفاً للموظف بصفة عامة، وكذلك القوانين التي تنظم حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة فإنها هي الأخرى قد اقتصر على تعريف الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة، وعليه يمكننا إعطاء تعريف للموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة بأنه (كل شخص لديه قصور كلي أو جزئي في بدنه أو حسه مقارنة مع الأشخاص الآخرين من غير ذوي الاحتياجات الخاصة تم تعيينه في دوائر الدولة أو القطاع العام بشكل أصولي بصفة دائمة).

الفرع الثاني

شروط تعيين الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة في الوظائف العامة

من المسلم به أن حق تولي الوظائف العامة تعد من بين أهم حقوق الإنسان، بل أنها أضحت مبدأً دستورياً وأن أغلب دساتير دول العالم تنص على حق المساواة في تولي الوظائف العامة، فقد نص دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ، فقد نص على (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة...) ^(٤)، كما نص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على (باب الوظائف العامة

(١) المادة (١) من قانون حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة الإماراتي الاتحادي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

(٢) المادة (١/١ ثانياً) من قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٣) المادة (١/١ ثامناً) من قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٤) المادة (١٤) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف وفقاً لأحكام القانون^(١)، وكذلك الحال بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، إذ نص في المادة (١٦) منه على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، ومما يلاحظ على موقف المشرع الدستوري في العراق أنه لم ينص على مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة بنص صريح^(٢)، وكذا الحال بالنسبة للمشرع الدستوري المصري فإنه لم ينص صراحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ومن هنا ندعو المشرع العراقي والمصري إلى تعديل النصوص الدستورية المذكورة والنص صراحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في صلب الوثيقة الدستورية.

كما أن المواثيق الدولية هي الأخرى قد نصت على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة^(٣)، إلا أن هذا الحق لا يعني بأن على الدولة توظيف جميع المواطنين، بل لابد من تنظيم هذه العملية، ووضع الشروط الخاصة بتولي الوظائف العامة، بما يتلاءم وطبيعة كل وظيفة.

والسؤال هنا هل أن القوانين المنظمة للوظائف العامة قد نصت على شروط تتعلق بالأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة ضمن الشروط العامة والخاصة المتعلقة بتلك الوظائف؟

للإجابة عن ذلك وبالعودة إلى القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الدول موضوع الدراسة، نجد أنها نصت على بعض الشروط التي يجب توافرها للأشخاص الذين يرمون التعيين في الوظائف العامة، وتلك الشروط تسري على الجميع من دون استثناء، وهي كما يأتي:

أولاً: شرط الجنسية: لقد اختلفت تشريعات الدول بشأن هذا الشرط، إذ نجد أن المشرع المصري أجاز التعيين في الوظائف العامة من مواطني الدول العربية شريطة المعاملة بالمثل من قبل تلك الدول^(٤). في حين لم تشترط بعض تشريعات الدول على هذا الشرط، إنما تجعل الأولوية لمواطني الدولة، وهو ما نص

(١) المادة (٣٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

(٢) د. عبد القادر محمد القيسي: مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ٢٠١٦، ص ٥٨.

(٣) المادة (٦) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩، والمادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، وكذلك نص المادة (٧) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٧٦.

(٤) المادة (١٤) / فقرة (١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

عليه قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ^(١)، إذ تشترط بعض قوانين الخدمة على أن يكون الشخص المعين في الوظائف العامة من مواطني الدولة ويحمل جنسيتها^(٢).

ثانياً: شرط العمر: إذ تقوم قسم من القوانين بتحديد الحد الأدنى لسن الأشخاص الذين يرمون التعيين في الوظيفة، ببلوغ سن معين كما هو الحال بالنسبة للمشرع المصري، الذي اشترط أن لا يقل عمر المتقدم للوظيفة عن ثمانية عشر عاماً^(٣)، في حين تشترط قسم آخر من القوانين بأن الحد الأدنى لعمر المتقدم هو إكمال الثامنة عشر من العمر كما هو الحال بالنسبة للمشرع العراقي والإماراتي^(٤).

ثالثاً: الصلاحية الأدبية والأخلاقية: أي أن يكون المتقدم حسن السيرة والسلوك، وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، وقد نصت على هذا اغلب التشريعات المنظمة للوظيفة العامة^(٥).

رابعاً: المؤهل العلمي أو الفني: يعد المؤهل العلمي أو الفني أحد الشروط التي تشترطها غالبية القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة، وهذا الشرط يختلف بحسب طبيعة ونوع الوظيفة^(٦).

وبالنسبة لموقف المشرع المصري في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ، فإنه لم يتطرق إلى المؤهل العلمي، إذ نص فقط على أن تجتاز المتقدم لشغل الوظيفة الامتحان المقرر لشغل الوظيفة^(٧)، على العكس من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى، الذي اشترط القراءة والكتابة، باستثناء قسم من الدرجات الوظيفية التي تتطلب مؤهل علمي معين^(٨)، فضلاً عن أن المشرع المصري قد نص في قانون الخدمة المدنية النافذ على تحديد نسبة (٥٪) من الدرجات الوظيفية لذوي الإعاقة^(٩)، وهو ما يحسب للمشرع المصري في مراعاة ذوي الاحتياجات الخاصة.

(١) المادة (١٧) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ.

(٢) المادة (السابعة/١) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.

(٣) المادة (١٤/١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٤) المادة (السابعة/٢) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، والمادة (٢/١٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ.

(٥) المادة (السابعة/٤) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، والمادة (٦،١/١٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ.

(٦) د. عبد القادر محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٧) المادة (١٤/١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

(٨) المادة (٩/٢٠) والمادة (٢١) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى.

(٩) المادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وبالنسبة لموقف المشرع الإماراتي فقد اشترط المؤهل العلمي أو العملي لمن يتولى الوظيفة العامة، وبحسب الشروط التي تتطلبها تلك الوظيفة^(١)، فضلاً عن أن المشرع الإماراتي قد نص في قانون الموارد البشرية على جعل الأولوية في التعيين لذوي الاحتياجات الخاصة بوظائف تتلاءم مع وضعهم الصحي، وأضاف على ذلك بأن تقوم مؤسسات الدولة بتوفير الوسائل اللازمة والبيئة المناسبة التي تمكنهم من أداء مهامهم الوظيفية على أتم وجه^(٢)، وهذا الأمر يحسب للمشرع الإماراتي في جعل الأولوية في التعيين لذوي الاحتياجات الخاصة علاوة على توفير الوسائل والبيئة المناسبة لهم.

أما المشرع العراقي فقد اشترط أن يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة حائز على شهادة معترف بها^(٣)، ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى النص في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة على منح المعاقين أولوية في التعيين، ولا سيما أن المعاقين في العراق عدد لا يستهان بسبب الحروب التي شهدتها العراق في العقود الماضية وما نجم عنها من إصابات وتشوهات وإعاقات جرائها أو بسببها.

خامساً: اللياقة البدنية والصحية: تعد السلامة والبدنية والصحية من بين الشروط التي تستلزمها الوظيفة العامة في معظم دول العالم، وهي امر ضروري لكي يكون الموظف قادراً على القيام بأعباء وظيفته من الناحية البدنية، ولكي لا يشكل وجوده خطراً على الأفراد المتعاملين معه في مكان عمله^(٤).

والسؤال هنا هل يمثل هذا الشرط قيداً أو عائقاً أمام تولي ذوي الاحتياجات الخاصة من تولي

الوظائف العامة ؟

للإجابة عن ذلك يجب التمييز بين السلامة الصحية والسلامة البدنية، فالأولى تسري على جميع المتقدمين بلا استثناء، بحيث يكون سليماً من الأمراض وهذا لا يمثل قيداً على تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة، وقد نصت على ذلك التشريعات المنظمة للوظيفة العامة^(٥)، أما فيما يتصل بالسلامة البدنية

(١) المادة (٣ / ١٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ.

(٢) المادة (١٤) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ.

(٣) المادة (السابعة/٥) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، ومما تجب ملاحظته بخصوص موقف المشرع العراقي من هذا الشرط فقد استثنى المشرع العراقي ذوي المهارة الحرفية من شرط المؤهل عند التعيين، وذلك بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٢٥) في ١٤/٢/١٩٧٤.

(٤) د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٣٠٨.

(٥) المادة (السابعة/٣) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، والمادة (٥ / ١٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ، والمادة (١٤/فقرة ٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم

فإن الفقه يميز ما بين الوظائف المحجوزة والوظائف غير المحجوزة، ويقصد بالوظائف المحجوزة بأنها وظائف محددة لا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، ويقصر توليها على قسم من الفئات لاعتبارات خاصة كمعاقبي الحروب والأرامل واليتامى أو الذين ليس لديهم معيل^(١)، فهذا النوع من الوظائف لا يحتاج إلى درجة كبيرة من اللياقة البدنية، وأن التنافس لتوليها يكون بين الفئات المشمولة بها فقط^(٢)، لذلك فإن تطبيق نظام الوظائف المحجوزة وإن كان يقوم باعتبارات اجتماعية وإنسانية، إلا أنه يجب التفريق ما بين تلك الاعتبارات والتكليف القانوني لهذا النظام الذي يعتبر استثناءً من الأصل وهو المساواة في تولي الوظائف العامة^(٣)، وقد طُبق هذا النظام في العراق بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (٢٠٨ في ١٩٨٠/٢/٧)، والقاضي بتعيين المعاقين القادرين على العمل في دوائر الدولة، ممن ليس لديهم مورد ثابت حسب قدراتهم وبما يتلاءم مع قابلياتهم، استثناءً من أحكام قوانين وأنظمة العمل والخدمة.

وكذلك تم تطبيقه في مصر استناداً إلى نصوص الدستور، وقانون الخدمة المدنية النافذ، ولكن بشروط هي، أن يكون من المصابين بالأعمال الحربية أو بسببها، وأن تتوفر فيه الشروط اللازمة لتلك الوظيفة، وأن يكون قرار التعيين صادراً من رئيس مجلس الوزراء^(٤).

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي فإننا لم نجد تطبيقاً لنظام الوظائف المحجوزة سواء في الدستور أو في قانون الموارد البشرية أو في تشريعات خاصة.

وبخصوص شرط اللياقة البدنية بالنسبة للوظائف غير المحجوزة، نجد أن المشرع المصري لم يتطرق إلى شرط اللياقة البدنية فيمن يتقدم للتعين، ولكنه لم يتطرق إلى استثناء فئة ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة من هذا الشرط، إلا أنه قد نص على تخصيص نسبة محددة من الوظائف لهذه الفئة، وهي (٥٪) من الوظائف^(٥).

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٥٩٨ وما بعدها.

(٢) د. عبد القادر محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٣) المصدر ذاته، ص ٢٤٠.

(٤) المادة (١٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤، والمادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٥) المادة (٢٠) من قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المصري رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، والمادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦..

أما المشرع الإماراتي فإنه قد نص بصريح العبارة على جعل الأولوية في التعيين لذوي الاحتياجات الخاصة بما يتلاءم مع وضعهم الصحي، والزم الجهات المعنية بتوفير الوسائل اللازمة التي تمكنهم من القيام بواجباتهم، وتجهيز أماكن عملهم بالمتطلبات التي تتناسب طبيعة احتياجاتهم الخاصة^(١).

أما المشرع العراقي فإنه لم يتطرق في قانون الخدمة المدنية النافذ إلى موضوع تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة، في حين نص في قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة على قيام وزارة العمل والضمان الاجتماعي بتوفير فرص عمل متكافئة لذوي الاحتياجات الخاصة وفق مؤهلاتهم، وإلزام دوائر الدولة والقطاع العام والمختلط والخاص بتشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة وفق نسب معينة مع مراعاة نوع الإعاقة والعمل^(٢).

من كل ما تقدم يتضح بأن شرط الصلاحية البدنية يمثل قيداً بشأن توظيف ذوي الاحتياجات الخاصة وخاصة في الوظائف غير المحجوزة، وان المشرع الإماراتي كان موفقاً أكثر من المشرع المصري والعراقي بالنص في قانون الموارد البشرية على جعل الأولوية في التعيين لذوي الاحتياجات الخاصة بما يتناسب مع وضعهم الصحي، وتوفير البيئة المناسبة لهم للقيام بمهامهم الوظيفية، ومن هنا ندعو المشرع المصري والعراقي ليحذو حذو المشرع الإماراتي بشأن توظيف ذوي الاحتياجات الخاصة.

الفرع الثالث

واجبات الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة

أن تولي الموظفين لمهامهم الوظيفية ليس امتيازاً ممنوحاً لهم، بل هي خدمة اجتماعية يهدف عن طريقها تحقيق المصلحة العامة، لأنه يحصل على العديد من الامتيازات مقابل تلك الخدمة، عل أهمها هو الامتيازات المالية، وبالتالي لا بد من يقوم بتلك الواجبات على أتم وجه، والسؤال هنا، ما هي الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة؟ وهل لديهم واجبات خاصة تختلف عن زملاء الآخرين من غير ذوي الاحتياجات الخاصة؟

للإجابة عن ذلك يقسم الفقهاء الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين إلى نوعين من الواجبات هي واجبات إيجابية يجب على الموظف القيام بها، وواجبات سلبية يجب على الموظف الامتناع عن القيام بها وهو ما سنبينه في الآتي:

(١) المادة (١٤) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ.

(٢) المادة (١٥) رابعاً / ب/ج) والمادة (١٦) أولاً) من قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة العراق رقم ٣٨

أولاً: الواجبات الإيجابية: وهي الواجبات التي يجب على الموظف القيام بها، وهي لا تخرج بعض المسائل عن أهمها، القيام بأعمال وظيفته، وإطاعة رؤسائه الإداريين، والالتزام في العمل، وحسن السلوك الوظيفي، وعدم استغلال الوظيفة، والحفاظ على أسرار وظيفته، والمحافظة على أموال الدولة التي بعهدته^(١).

وقد نصت على تلك الواجبات القوانين التي تنظم الوظيفة العامة، في العراق والدول المقارنة، ففي مصر نجد أن المشرع قد نص على تلك الواجبات قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ^(٢)، أما في الإمارات فقد نص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً على الواجبات الإيجابية^(٣)، في أن المشرع العراقي قد نص على تلك الواجبات قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ^(٤)، إن ما ذكرناه آنفاً يسري على كافة الموظفين دون استثناء.

ولكن التساؤل الذي يتطلب التقصي والبحث هو قيام الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة بأعباء وظيفته، فهل أن القوانين المنظمة للوظيفة قد أخذت بنظر الاعتبار خصوصية تلك الفئة من حيث طبيعة الواجبات التي تقع على عاتقهم؟

للإجابة عن ذلك نقول بأنه لدى الرجوع إلى القوانين التي نصت على تلك الواجبات نجد أن المشرع المصري والعراقي في القوانين المنظمة للوظيفة العامة أو التي تنص على واجبات الموظفين لم يتطرقا إلى مراعاة الأوضاع البدنية والإعاقة لذوي الاحتياجات الخاصة من حيث الواجبات الملقاة على عاتقهم، أما القوانين التي تعنى بحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة، فإنها نصت بصريحة العبارة على ووجوب مراعاة أوضاع ذوي الاحتياجات الخاصة ونوع الإعاقة عند توظيفهم، وتكليفهم بمهامهم الوظيفية، كما نصت تلك القوانين على وجوب قيام الجهات التي يعمل لديها ذوي الاحتياجات الخاصة بضرورة توفير البيئة الصديقة لذوي الاحتياجات الخاصة في مكان عملهم، علاوة على وجوب توفير الوسائل

(١) للمزيد من التفصيل ينظر، د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢، ص ٢٣٥ وما بعدها و د. بدر محمد القعيسى: ضمانات تأديب الموظف، ط١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٢ وما بعدها.

(٢) المواد (٥٧، ٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

(٣) ينظر نص المواد (٦٦، ٦٧) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ.

(٤) المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

والمستلزمات التي تعينهم وتمكنهم من أداء واجباتهم على أكمل وجه^(١)، على العكس من المشرع الإماراتي الذي أخذ بنظر الاعتبار الوضع البدني والصحي للموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك عندما نص على وجوب قيام الإدارة بتوفير الوسائل والمستلزمات وتهيئة البيئة التي تمكنهم من القيام بواجباتهم الوظيفية، وذلك في قانون الموارد البشرية النافذ^(٢).

مما تقدم يتضح بأن هناك بعض الواجبات الإيجابية التي تقع على عاتق الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة، يجب أن تتميز بالخصوصية وأن على الجهات التي تعمل لديها هذه الفئة من الموظفين أن تراعي نوع الإعاقة وطبيعتها عند تكليفه بها، وأن على المشرعين في الدول موضوعة البحث أن يضمنوا القوانين المنظمة للوظيفة نصوصاً قانونياً تأخذ بنظر الاعتبار طبيعة الإعاقة والأوضاع البدنية والصحية لذوي الإعاقة عند النص على الواجبات، وتوفير البيئة المناسبة لهم، لأنه ربما يكون السبب في عدم قيام هؤلاء الموظفين بأعمالهم الوظيفية على أكمل وجه هو عدم وجود المستلزمات والوسائل والبيئة التي تمكنهم من ذلك وليس الإعاقة ذاتها.

ثانياً: الواجبات السلبية: وتتمثل تلك الواجبات بقيام الموظفين باتخاذ موقف سلبي منها والامتناع عن القيام بها لعدم انسجامها مع دواعي استقامة الوظيفة^(٣)، والمثال عليها لا الحصر عدم إفشاء أسرار وظيفته، وعدم الجمع بين وظيفتين، عدم مزاوله بعض الأعمال التجارية، عدم قبول الهدايا والمكافآت من المراجعين، عدم الاحتفاظ بأوراق مستندات تتعلق بوظيفته بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، والامتناع عن استغلال الوظيفة، وكذلك عدم العمل خارج أوقات الدوام الرسمي إلا بموافقة دائرته^(٤)، علماً أن تلك الواجبات تسري على جميع الموظفين بلا استثناء بمن فيهم فئة الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة.

(١) للمزيد من التفصيل ينظر، نص المادة (١٦) من قانون حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة الاتحادي الإماراتي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٦، ونص المادة (٢٠) من قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المصري رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، ونص المادة (١٥) رابعاً / ب/ج/ د) من قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة العراق رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٢) ينظر نص المواد (١٤،٦٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ.

(٣) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٢٣.

(٤) د. تغريد محمد قدوري النعيمي: مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٥١ وما بعدها. وللاطلاع على المزيد من الأعمال التي يحظر على الموظف القيام بها في تشريعات الدول موضوع البحث ينظر، نصوص المواد (٦٨،٦٩،٧٠،٧١،٧٢) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ، والمواد (٥٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ونص المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

المطلب الثاني

المسؤولية الانضباطية (التأديبية) للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة

إن قيام الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة بأعمال وظيفته وفقاً لاعتبارات الإعاقة واللياقة البدنية، لا تجعله في مأمن من إثارة المسؤولية الانضباطية بحقه، لأنه بشر واحتمال حصول المخالفة عند القيام بأعباء وظيفته وارد، وبالتالي لا بد من قيام المسؤولية تجاهه، ومن ثم توقيع العقوبة الانضباطية الملائمة له بحسب المخالفة المرتكبة اذا ما توافرت شروطها.

والسؤال هنا هل أن قواعد المسؤولية الانضباطية التي تقع بحق الموظف من ذوي الإعاقة هي ذاتها التي تقع على الموظفين الآخرين؟ أم أنها مسؤولية من نوع خاص تأخذ بنظر الاعتبار الاحتياجات الخاصة التي يعاني منها ذلك الموظف؟ وهل تعد الإعاقة عذراً أو سبباً مخففاً لتلك العقوبات؟ للإجابة عن ذلك فإننا سنعمد على تقسيم هذا المطلب على فرعين: الأول للحديث عن أساس المسؤولية الانضباطية للموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة وأركانها، والفرع الثاني للعقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة وكما يلي:

الفرع الأول

أساس للمسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة وطبيعتها القانونية

سنتحدث في هذا الفرع عن قواعد المسؤولية الانضباطية التي تثار بحق الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة من حيث أساسها القانوني وأركانها، وكما يلي:

أولاً: أساس المسؤولية الانضباطية (التأديبية) للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة: إن بيان الأساس القانوني للمسؤولية الانضباطية يستدعي بيان مفهومها، فيقصد بها القواعد التي تحكم مساءلة الموظف العام، لردعه وزجره لمخالفته واجبات وظيفته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، أو لخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو الإخلال بشرف الوظيفة^(١)، كما تعرف بأنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تنص عليها القوانين، أو التي يقتضيها حسن النظام وإطراد العمل في المرافق العامة، سواء كان الإخلال إيجاباً أو سلباً^(٢)، وتعرف أيضاً بأنها إتيان الموظف عملاً من

(١) د.علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل - دراسة مقارنة، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٧٧.

الأعمال التي تعد محرمة عليه، أو إخلالاً بواجبات الوظيفة، أو مقتضياتها^(١)، من استقراء التعريفات المذكورة يتبين أن أساس المسؤولية الانضباطية للموظف العام هو مخالفة الموظف العام للقوانين والأنظمة التي تحكم وظيفته، فضلاً عن إتيانه أعمالاً لا تتسجم أو تستقيم مع قواعد سلوكه الوظيفي، أو مقتضيات العمل الوظيفي، سواء كان بالقيام بأفعال أو الامتناع عن القيام بها، علاوة على أن يكون ذلك نتيجة الخطأ العمدي أو الخطأ غير العمدي، وقد نص ذلك القوانين التي تحكم سلوك الموظفين، أو التي تنظم الوظيفة العامة^(٢)، وهذه المخالفة يجب أن تكون ناجمة إدراك وحرية والاختيار، وأن المسؤولية تدور معهما وجداً وعدمياً، فإذا انعدم الإدراك والاختيار أحدهما أو كلاهما فعندئذ لا تقوم المسؤولية، وإذا نقص الإدراك والاختيار فهي تنهض وتصطبغ بأوصافها^(٣)، وسواء نتج عن ذلك الفعل المخالف ضرراً من عدمه، فيكفي ثبوت الخطأ وحده لإيقاع المسؤولية^(٤)، وقد نص المشرع المصري على إثارة المسؤولية التأديبية بحق الموظف في حالة خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته^(٥)، كما نص على المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي المذكور آنفاً النافذ، بأنه في إذا خالف الموظف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون، أو الخروج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أن يسأل إدارياً^(٦)، في حين أن المشرع العراقي قد نص على قيام المسؤولية الانضباطية للموظف إذا خالف واجبات وظيفته، أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه^(٧).

مما تقدم يتبين أن أساس المسؤولية الانضباطية (التأديبية) للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة هي ذاتها بالنسبة للموظفين الآخرين من غير من ذوي الاحتياجات الخاصة، وهي مخالفة القوانين والأنظمة، وواجبات وأعمال وظيفته، أو الخروج على مقتضى القواعد التي تستلزمها وظيفته، سواء كان إيجابياً أو سلبياً، أو عن عمد أو عن غير عمد.

(١) د. حسين مصطفى محمود: مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة،

٢٠١٦، ص ١٦٩.

(٢) د. سمير عبد الله سعد: الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٤٥.

(٣) اللواء محمد ماجد ياقوت: الدفوع والدفاع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٢٨.

(٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: الجرائم التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٩٧.

(٥) المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٦) المواد (٨١/٦٧، ١/٢) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ.

(٧) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

ثانياً: أركان لمسؤولية الانضباطية (التأديبية) للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة: لقيام المسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، لا بد من توافر الأركان لتلك المسؤولية، والسؤال هنا ما هي أركان المسؤولية الانضباطية؟

للإجابة عن ذلك نقول بأن الأركان التي تقوم بها المسؤولية الانضباطية هي:

١. **الركن المادي:** ويتمثل ذلك بالتصرف أو السلوك الذي يقوم به الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة، سواء كان ذلك التصرف إيجابياً، أي القيام بعمل، أم سلبياً وهو الامتناع عن القيام بعمل، وسواء كان ذلك داخل مكان العمل الوظيفي أم خارج المجال العمل الوظيفي، وفي بعض الحالات إلى نطاق الحياة الخاصة للموظف العام^(١).

٢. **الركن المعنوي:** ويتمثل ذلك في صورة الخطأ المقصود (العمد)، أو الخطأ غير المقصود (غير العمدية)، ويرى البعض بأن الأصل في الجرائم التأديبية أن تكون عمدية بتوافر القصد، والاستثناء أن تكون غير عمدية، وهي الخطأ غير المقصود^(٢)، ويتحقق الركن المعنوي إذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل، أو نتيجة الخطأ غير العمدي إذا انصرف إرادته إلى القيام بذلك النشاط دون تحقق النتيجة^(٣)، إلا أن البعض يرى بأن توافر حسن النية لدى الموظف عند قيامه بعمل يستوجب إثارة المسؤولية الانضباطية بحقه، فإن ذلك لا يعفيه من المسؤولية، وإن كان قد يعد من الحالات التي قد تؤدي إلى تخفيف العقوبة عنه^(٤).

٣. **الركن المفترض (صفة الموظف):** إذ يجب أن يكون الشخص الذي يقوم بالعمل هو موظف، أي أن يكون تم تعيينه بصورة قانونية، ومن السلطة المختصة قانوناً، ومن ثم فإن المسؤولية تثار بحقه شخصياً، فإذا انعدمت في تلك الصفة فلا يمكن إقامة المسؤولية بحقه.

مما تقدم ومن خلال بيان أركان المسؤولية الانضباطية، تبين إنها تسري على جميع الموظفين وبلا استثناء، ومن دون تمييز ذوي الاحتياجات الخاصة عن غيرهم، وبالتالي فإنها ليست ذات طبيعة خاصة، بل مسؤولية تتحقق بتحقيق أركانها، بغض النظر عن نوع وطبيعة ومؤهلات الموظف مرتكب المخالفة أو الفعل الذي يستوجب إثارة المسؤولية بحقه.

(١) د. سمير عبد الله سعد، مصدر سابق، ص ٤٧.

(٢) المصدر ذاته، ص ٦١

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٤٥.

(٤) د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مصدر سابق، ص ١٧١.

الفرع الثاني

العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة

تقتضي قواعد المشروعية بأن أحكام القانون تسري على جميع الأفراد في الدولة من دون استثناء حكماً ومحكومين، وعليه فإن فرض العقوبات سواء الجزائية منها أو التأديبية يجب تفرض على كل من يخالف القواعد القانونية، أو يرتكب فعل يستوجب توقيعها بحقه، وفي نطاق العقوبات الوظيفية فإنها تخضع لهذا المبدأ.

والسؤال الذي يثار هنا هل العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة هي ذاتها التي تفرض على غيره من غير ذوي الاحتياجات الخاصة؟ وهل تعد الإعاقة أو الاحتياجات الخاصة عذراً مخففاً له؟ وما هو موقف التشريعات من ذلك؟

إن الإجابة عن تلك الأسئلة يقتضي بيان العقوبات التي تفرض على الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، ومن ثم بيان الأعدار المخففة لتوقيع العقوبات الانضباطية بحق الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة وكما يأتي:

أولاً: العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة: لدى العودة إلى القوانين نصت على العقوبات التي تفرض الموظفين المخالفين، نجد أنها نصت على فرضها على جميع الموظفين من دون استثناء، فقد نص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي النافذ على تلك العقوبات في المادة (١/٨٣) وهي (أ. لفت النظر الخطي. ب. الإنذار الخطي. ج. الخصم من الراتب الأساسي ... د. الفصل من الخدمة...)، أما المشرع المصري فقد نص على العقوبات التي تفرض على الموظفين في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة (٨٠) وهي (١). الإنذار. ٢. تأجيل موعد استحقاق العلاوة ... ٣. الخصم من الأجرة. ٤. الحرمان من نصف العلاوة. ٥. الوقف عن العمل ... ٦. تأجيل الترقية عند استحقاقها ... ٧. خفض الأجرة ... ٨. خفض إلى وظيفة من الدرجة الأدنى مباشرة. ٩. خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ... ١٠. الإحالة على المعاش ... ١١. الفصل من الخدمة)، هذه العقوبات تفرض على العاملين المدنيين من الدرجة الأولى، أما العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف العليا فقد نصت عليها ذات المادة وهي (١. التنبيه. ٢. اللوم. ٣. الإحالة على المعاش. ٤. الفصل من الخدمة.)، أما في العراق فإن المشرع نص على العقوبات التي تفرض على الموظفين في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ في المادة (٨) وهي (أولاً: لفت النظر. ثانياً: الإنذار. ثالثاً: قطع الراتب. رابعاً: التوبيخ. خامساً: إنقاص الراتب. سادساً: تنزيل

الدرجة. سابعاً: الفصل. ثامناً: العزل.)، من دراسة النصوص العقابية المذكورة آنفاً نجد أنها تفرض على جميع الموظفين، سواء من ذوي الاحتياجات الخاصة أم غيرهم من الموظفين الأسوياء، ولم نجد نصوص عقابية خاصة تأخذ بنظر الاعتبار أوضاعهم البدنية أو العقلية أو الحسية.

ثانياً: الأعدار والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية للموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة: فيما يتعلق بالإجابة عن الشق الثاني من السؤال بخصوص عد حالة الإعاقة التي يعاني منها هذه الفئة من الموظفين ظرفاً أو عذراً مخففاً يؤخذ بنظر الاعتبار عند توقيع العقوبات الانضباطية بحقهم، نشير إلى أن من المبادئ التي تحكم الأنظمة الانضباطية، هو مبدأ قانونية العقوبات فقط، أي أن المشرع يحدد العقوبات التي تفرض من دون أن يحدد الأفعال التي يجب أن تفرض عليها أي من العقوبات، ومن ثم يترك للإدارة الحرية في تحديد العقوبة المناسبة مع الفعل المرتكب^(١)، والسلطة التقديرية للإدارة، بحيث تُمنح قدرًا من الحرية في تقدير كل حالة حده، وتقرر العقوبة الملائمة لها، فضلاً عن مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة، وبالتالي على السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية أن تأخذ بنظر الاعتبار عند إيقاع العقوبة الظروف المشددة والمخففة والملابسات لهذه المخالفة^(٢)، وفي هذا النطاق يميز الفقه ما بين فقدان الإرادة الناجمة عن إصابته بعته أو جنون أو وقوعه تحت الإكراه، ففي مثل هذه الحالة فإن الموظف يعفى من المسؤولية، وهذا الأمر يسري على جميع الموظفين^(٣)، أما فيما يتصل بحالة الإعاقة للموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة نجد أن جانب من الفقه يشير ضمناً إلى ذلك عن طريق قيام سلطة التأديب بمراعاة ظروف الموظف المخالف التي أحاطت به عند ارتكاب المخالفة، ودوافعه، في استعمال الشدة أو الرأفة شريطة أن لا تخرج العقوبة إطار المشروعية^(٤)، وقد قضت المحاكم التأديبية في مصر بأن إصابة الموظف باضطراب عقلي التي تجعل من الموظف غير طبيعي في تفكيره وتصرفاته الواقعة منه، يعد من قبيل الظروف المخففة التي يجب على المحكمة أخذها بنظر الاعتبار، والرأفة بالموظف عند توقيع العقوبة عليه^(٥)، أما بشأن موقف التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، أو التي تحكم سلوك الموظفين فإننا لم نجد ما يشير إلى إمكانية اعتبار الإصابة أو العوق أو

(١) د. سمير عبدالله سعد، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٢) د. بدر محمد القعيسي، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

(٤) د. سمير عبد الله سعد، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٥) ت. الحربية ٧ لسنة ١ في ١٩٥٩/٢/٩. نقلاً عن اللواء محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

الحالة التي يعاني منها الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة ظرفاً أو سبباً يدعو إلى تخفيف العقوبة عنه.

مما تقدم ومن خلال استقراء آراء الفقه وأحكام القضاء يتضح بأن ظروف وأوضاع الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، تدعو إلى أنه على السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات على الموظف المخالف، وفرض العقوبة الانضباطية عليه أخذها بعين الاعتبار، وتخفيف العقوبة المفروضة عليه، ومن هنا ندعو المشرع الإماراتي والمصري والعراقي، إلى تضمين التشريعات التي تحكم سلوك الموظفين اعتباراً لأوضاع الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة سبباً لتخفيف العقوبة عنه.

الخاتمة :

بعد أن انتهينا من مضامين بحثنا هذا، أصبح لزاماً علينا أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، وبعض المقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق في سبيل تعزيز دورهم ذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع وأخذ دورهم الذي يستحقونه، وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات: خلصنا إلى محبوسة استنتاجات عل أهمها:

١. أن القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الدول موضوعة الدراسة لم تتطرق إلى تعريف الموظف العام من ذوي الاحتياجات الخاصة، بل اكتفت بتعريف الموظف بصورة عامة.
٢. لقد نص الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بصريح العبارة ، في حين أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والدستور المصري لعام ٢٠١٤ لم ينصا على ذلك صراحة.
٣. لقد كان المشرع الإماراتي أكثر توفيقاً من المشرع العراقي والمصري، عندما نص بصريح العبارة على جعل الأولوية في التعيين لذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، في حين أن المشرع العراقي والمصري لم يضمنا في القوانين المنظمة للوظيفة العامة هكذا نص.
٤. مما يحسب للمشرع العراقي هو النص على إلزام دوائر الدولة بتعيين ذوي الاحتياجات وفق نسب معينة، وذلك في قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة العراق رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ النافذ، على العكس من المشرع الإماراتي والمصري فإنهما لم ينصا على ذلك في قوانين حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة.

٥. من أهم شروط تعيين الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة والتي تمثل قيداً تجاه تعيينهم في الوظائف العامة هو شرط اللياقة الصحية والبدنية.

٦. وفيما يتعلق بالواجبات الوظيفية التي يضطلع بها الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة، فالمشكلة هي ليست في حالة الإعاقة ذاتها، بقدر ما هو متعلق بوجود البيئة الصديقة لذوي الاحتياجات الخاصة من عدمه، والتي تمكنهم من أداء مهامهم الوظيفية على أتم وجه.

٧. لم تنص تشريعات الدول موضوعة البحث على اعتبار حالة الإعاقة بمثابة عذراً مخففاً يؤخذ بنظر الاعتبار عند إثارة المسؤولية الانضباطية بحقه وتوقيع العقوبة عليه، في حين أن آراء الفقه والقضاء قد أجازت للسلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية أخذ الموظف من ذوي الاحتياجات الخاصة بعين الرأفة واعتبار حالته بمثابة عذراً مخففاً له عند توقيع العقوبة.

ثانياً: التوصيات: بناءً على الاستنتاجات التي أوردناها آنفاً نوصي بالاتي:

١. نوصي كل من المشرع المصري والعراقي بالنص في القوانين المنظمة للوظيفة العامة على جعل الأولوية في التعيين للأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة.

٢. تحديد نسب معينة من الدرجات الوظيفية لذوي الاحتياجات، مع الأخذ بنظر الاعتبار أوضاعهم الصحية، وحالة الإعاقة التي يعانون منها، عند تحديد نوع الوظيفة التي يتم تعيينهم بها.

٣. إلزام الدوائر والمؤسسات في القطاعين العام والخاص بتهيئة البيئة الصديقة لذوي الاحتياجات الخاصة لتمكينهم من أداء واجباتهم الوظيفية على اكمل وجه.

٤. نوصي كل من المشرع الإماراتي والمصري والعراقي بالنص في القوانين التي تحكم سلوك الموظفين، بعد حالة الإعاقة التي يعاني منها الموظفين من هذه الفئة، عذراً مخففاً عند توقيع العقوبة، وعدم مساواته مع الموظفين الأسوياء من أقرانه.

٥. تحديد مهام وواجبات الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة، بما يتلاءم وأوضاعهم الصحية، ونوع الإعاقة، والحالة الصحية والبدنية التي يعاني منها كل موظف، بما لا يخل بأهداف الوظيفة العامة.

قائمة المصادر :

أولاً: الكتب:

١. د. بدر محمد القعيسى: ضمانات تأديب الموظف، ط١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
٢. د. تغريد محمد قدوري النعيمي: مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٣. د. حسين مصطفى محمود: مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٤. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
٥. د. سمير عبد الله سعد: الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٦. د. عبد القادر محمد القيسي: مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ٢٠١٦.
٧. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل - دراسة مقارنة، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٠.
٨. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٩. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
١٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢.
١١. اللواء محمد ماجد ياقوت: الدفوع والدفاع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
١٢. د. محمد فؤاد عبد الباسط: الجرائم التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

ثانياً: الدساتير:

١. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
٢. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

ثالثاً: التشريعات:

١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.
٢. قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى.
٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
٤. قانون حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة الإماراتي الاتحادي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٦ النافذ.
٥. قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ والمرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦.
٦. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.
٧. قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة العراقي رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ النافذ.
٨. قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المصري رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨.

رابعاً: العهود والمواثيق الدولية:

١. إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩.
٢. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.
٣. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٧٦.

List of sources :**First: Books:**

1. Dr. Badr Muhammad al-Qaysa: Disciplinary safeguards for an employee, 1st Floor, Egyptian Publishing and Distribution, Cairo, 2018
2. Dr. Taghreed Muhammad Qadoori Al-Nuaimi: The Principle of Legitimacy in the Disciplinary System for the Public Job - A Comparative Study, 1st Edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2013.
3. Dr. Hussein Mustafa Mahmoud: The responsibility and protection of the public employee in Egypt and America, 1st floor, Arab Renaissance House, Cairo, 2016.
4. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Principles of Egyptian and Arab Administrative Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1961.
5. D. Samir Abdullah Saad: Disciplinary and criminal crimes of the public official, Maarif facility, Alexandria, 2014.
6. Dr. Abdul Qadir Muhammad Al-Qaisi: The principle of equality and its role in public office, 1st edition, National Center for Legal Issues, Cairo 2016.
7. Dr. Othman Salman Ghaylan Al-Aboudi: Explanation of the provisions of the State and Public Sector Discipline Law No. 14 of 1991 as amended - A Comparative Study, First Edition, House of Books and Documentation, Baghdad, 2010.
8. D. Ali Muhammad Bedair and d. Essam Abdel-Wahab Al-Barzanji and d. Mahdi Yassin Al-Salami: Principles and Provisions of Administrative Law, Dar Al-Kutub Printing and Publishing Directorate, Baghdad, 1993.
9. Dr. Majed Ragheb Al-Helou: Administrative Law, New University House, Alexandria, 2008.
10. Dr. Maher Saleh Allawi Al-Jubouri: Mediator in Administrative Law, 2nd floor, Ibn Al-Atheer Printing and Publishing House, Mosul, 2012.
11. Major General Mohamed Majed Yaqout: Defenses and Defense in the Disciplinary Action, New University House, Alexandria, 2015.
12. .Dr. Mohamed Fouad Abdel Baset: Disciplinary Crime, New University House, Alexandria, 2005

Second: Constitutions:

1. The Constitution of the United Arab Emirates of 1971
2. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
3. The Constitution of the Arab Republic of Egypt 2014.

Third: Legislations:

1. Iraqi Civil Service Law No. 24 of 1960 as amended.
2. The Egyptian Civil Workers Law No. 47 of 1978 in Canceled.
3. The Law of Discipline of State and Iraqi Public Sector Employees No. 14 of 1991, as amended.
4. UAE Federal Law of People with Special Needs Law No. 29 of 2006 in force.
5. The Human Resources Law in the Federal Government, Decree of Federal Law No. (11) of 2008, by Decree of Federal Law No. (9) of 2011 and Decree of Federal Law No. (17) of 2016.
6. Egyptian Civil Service Law No.81 of 2016 in force.
7. Iraqi Law of Care for People with Disabilities and Special Needs No. 38 of 2013 in force.
8. Egyptian Persons with Disabilities Rights Law No. 10 of 2018.

Fourth: International covenants and covenants:

1. The Declaration of Human Rights and the French Citizen of 1789
2. The 1948 Universal Declaration of Human Rights
3. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1976 .