

المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الاعاقة والاحتياج الخاص

(دراسة مقارنة)

أ.م.د. كنعان محمد محمود

جامعة كركوك-كلية القانون والعلوم السياسية

الباحثة: سمية داود سليمان

Disciplinary responsibility for public servants with disabilities and special needs

(A comparative study)

a.m.d. Kanaan Mohammed Mahmoud

Kirkuk University - College of Law and Political Science

Researcher: Somaya Daoud Suleiman

المستخلص: تكسب حماية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة والاحتياج الخاص اهمية بالغة كون هذه الفئة من الافراد يعانون اختلافاً يزيد او ينقص عن الحد المتوسط او العادي في الامكانيات التي يتمتع بها الفرد العادي، كما ان الله سبحانه وتعالى قد عوض بعضهم عن وضائف اجسادهم بقدرات فريدة ومميزة والتي قد تجعلهم قادرين ومؤهلين للعمل في الوظيفة العامة ومن هنا لابد من ضروريا تقديم خدمات التربية الخاصة والخدمات المساندة لتلبية حاجاتهم ومن ثم، تقوم الدول برعايتهم وحمايتهم على المستوى الدولي من خلال عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية كالاتفاقية الخاصة بحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة لعام ٢٠٠٦، والمستوى الداخلي اذ اصدرت اغلب الدول تشريعات نظمت من خلالها وضعهم القانوني ففي العراق صدر قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ اعترافاً من المشرع بأهميتهم وكونهم جزء من المجتمع وضرورة رعايتهم وتأهيلهم لدمجهم فيه، ونشر التوعية بالعوق والوقاية منه والمساهمة في توفير اسباب الحياة الكريمة لهم. ومن هذا المنطلق ارتائنا تناول هذا الموضوع لكي نسلط الضوء على المسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذوي الاعاقة والاحتياج الخاص للوقوف على معنى ماهية هذه العقوبات وبيان قدراتهم على اداء الواجبات الوظيفية ومامدى تحملهم للمسؤولية الانضباطية. الكلمات المفتاحية: الإعاقة، الانضباطية، حقوق.

Abstract

The protection of the rights of people with disabilities and special needs is of great importance, since this category of individuals suffers from a difference that is more or less than the average or normal level in the capabilities that an ordinary individual enjoys, and that God Almighty has compensated some of them for their bodily functions with unique and distinctive capabilities that may make them able and qualified to work in the public office, and from here it is necessary It is necessary to provide special education and supportive services to meet their needs, and then, states care for and protect them at the international level by concluding international treaties and agreements such as the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and at the domestic level. Most countries have legislation that regulates their legal status. In Iraq, Law No. 38 of 2013 on Caring for People with Disabilities and Special Needs was issued in recognition of the legislator's importance and their being part of society and the need to care for and qualify them to integrate them into it, and Spreading awareness of disability and preventing it, and contributing to providing the means of a decent life for them. From this standpoint, we decided to address this topic in order to shed light on the disciplinary responsibility of public servants with disabilities and the special need to find out the meaning of what these penalties are and indicate their abilities to perform job duties and the extent to which they bear disciplinary responsibility. **Keywords:** disability, discipline, rights.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: الاعاقة أو الاحتياج الخاص إحدى المسائل الاجتماعية المهمة في الوقت الحاضر، وذلك بسبب الأثر الذي ينتج عن هذه الاعاقة أو الاحتياج الخاص في الأبعاد المختلفة سواء كانت اجتماعية أم اقتصادية أم نفسية وغيرها من الآثار التي يمكن أن تؤثر في الفرد المصاب بها أو ممن حوله من الأفراد ولأسيما الأسرة، ولأجل ذلك لا بد أن يكون لهم الحق في العيش بحياة كريمة توفر فيها حقوقهم كافة من دون تمييز حالهم كحال بقية أفراد المجتمع وإن كان موصفاً فعلى الإدارة أن تراعي بعض الجوانب التي يمكن أن تساهم في إعانتهم على أداء واجباتهم فضلاً مراعات وضعهم عند تقدير المخالفة ومن ثم فرض العقوبة عليهم إذ إن العاهات التي قد يكونوا قد أصيبوا بها كثيرة ومتنوعة .

ثانياً- إشكالية البحث: تعد مسألة الاهتمام بذوي الاعاقة والاحتياج الخاص من التحديات الكبيرة التي تواجهها الدول على اختلاف سياساتها، كون هذه الفئة تمثل طاقة بشرية تحتاج إلى المزيد

من الرعاية والاهتمام، وعلى هذا الأساس لابد من وجود تنظيم قانوني متكامل يكفل لهم التمتع بحقوقهم على قدم المساواة بينهم وبين أقرانهم. وبالرجوع إلى التشريع العراقي نرى أن المشرع قد نظم الوضع القانوني لفئة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة في قانون ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ والذي أكد على ضرورة رعاية هذه الفئة والقضاء على كل تمييز بسبب الإعاقة أو الاحتياج الخاص يحول دون ممارستهم حياتهم الطبيعية أسوة بغيرهم من غير ذوي الإعاقة أو الاحتياج الناس بالإضافة إلى تهيئة الوسائل اللازمة لدمجهم في المجتمع وتأمين الحياة الكريمة لهم. والتساؤلات التي تثار هنا ماهي العقوبات التي يمكن أن تفرض على الموظف المعاق؟ وما هي قواعد المسؤولية الانضباطية التي تحكم سلوكهم الوظيفي؟ وهل راعى المشرع أوضاعهم وواقعهم الجسدي والنفسي؟ وسنحاول الإجابة على تلك التساؤلات من خلال تحليل النصوص القانونية والتعرف على الآليات والخطط والبرامج في الميدان الفعلي لها.

ثالثاً- فرضية و البحث: إن تراعى بعض الجوانب الخاصة للموظف ذو الإعاقة والاحتياج الخاص في حال تكليفهم بالواجبات التي تتلائم مع حالتهم ومن ثم جعلها محل اعتبار عند إسناد المخالفة اليهم وفرض العقوبة عليهم .

رابعاً - هيكلية البحث: سنقسم البحث إلى مبحثين نتناول في الأول أساس وأركان المسؤولية الانضباطية أما الثاني فنخصصه للعقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف ذي الإعاقة والاحتياج الخاص .

المبحث الأول: المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: إن قيام الموظف ذوي الإعاقة والاحتياج الخاص بأعمال وظيفته وفقاً لاعتبارات الإعاقة واللياقة البدنية ، لا تجعله في مأمن من إثارة المسؤولية الانضباطية بحقه ، لأنه إنسان واحتمال حصول المخالفة في عمله وارد جداً ، وبالتالي لابد من قيام المسؤولية تجاهه ، ومن ثم توقيع العقوبة الانضباطية الملازمة بحقه ، بحسب المخالفة المرتكبة إذا ما توفرت شروطها ، والمسؤولية على أنواع منها المسؤولية السياسية كمسؤولية الوزراء أمام البرلمان في النظام البرلماني ، والمسؤولية الجزائية والتي تعرض مرتكب هذه الجريمة إلى العقوبة الجزائية ، والمسؤولية المدنية التي تفرض على مسبب الضرر التعويض المادي أو المالي للمتضرر ، وأخيراً المسؤولية الانضباطية التي تعرض الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة إلى العقوبة الانضباطية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة. وأن المسؤولية التي تهمننا في هذه الدراسة هي المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص ، وتعد العقوبة الانضباطية

من الوسائل الرادعة في حالة الخروج عن حدود القانون أو النظام ، وتعد من الوسائل المؤكدة التي تجبر الموظف المنحرف أو المخالف على احترام واجبات وظيفته ، فكل موظف يخرج عن الواجبات المنصوص عليها في القانون أو نظام الموظفين ، أو يظهر بمظهر من شأن هذا المظهر الإخلال بمقتضيات الوظيفة ، يترتب عليه المسؤولية الانضباطية ، التي تتيح إلى السلطة الرئاسية أو السلطة المختصة بفرض العقوبة وأن توقع عليه إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون. ولا يحول توقيع إحدى العقوبات الانضباطية دون إقامة الدعوى المدنية أو الجزائية على الموظف عند الاقتضاء ، وعلى هذا الأساس يمكن أن يترتب على الموظف العام ، خلال حياته الوظيفية مسؤولية انضباطية أو مدنية أو جزائية. والسؤال هنا هل أن قواعد المسؤولية الانضباطية التي تقع بحق الموظف ذو الإعاقة والاحتياج الخاص هي ذاتها التي تقع على الموظفين الآخرين ؟ أم أنها مسؤولية من نوع خاص تأخذ بنظر الاعتبار الإعاقة والاحتياجات الخاصة التي يعاني منها ذلك الموظف ؟ وهل تعد الإعاقة عذراً أو سبباً مخففاً لتلك العقوبة ؟ للإجابة على كل تلك التساؤلات فإننا سنعمد على تقسيم هذا المبحث على مطلبين ، نتناول في الأول أساس وطبيعة وأركان المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص، وفي المطلب الثاني سنبين العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام من الإعاقة والاحتياج الخاص ، والأعذار والظروف المشددة والمخففة للعقوبة الانضباطية.

المطلب الأول: أساس وأركان المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: من الجدير بالملاحظة أن الوظيفة العامة كانت قديماً عنصراً من عناصر الملكية للموظف العام، أي أنها بمعنى كانت مالاً متقوقاً توضع في الاعتبار عند تقدير ذمته المالية ، وهذه النظرة أسبغت الشرعية على البعض من التصرفات المتعلقة بالوظيفة العامة ، على اعتبار إن الوظيفة العامة أصبحت سلعة للشراء والبيع والتنازل عنها لقاء مبلغ من المال ، إلا أنه لم يعد لهذه النظرة وجود في النظم الحديثة ، إذ أصبحت الوظيفة تكليفاً للقائم بها مقابل ما يحصل عليه من أجر مراتب ، ولما كانت الدولة تعتمد في إدارة مرافقها بواسطة الموظفين العموميين ، فقد استتبع ذلك منحها بعض الصلاحيات والسلطات التي يمكنها من مواجهة الموظف العام إذا ما انحرف عن الصواب، أو سلك بالوظيفة سلوكاً لا يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة ، لذلك فقد شرعت النظم الانضباطية لمعاقبة الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة ، عن كل مخالفة يرتكبها وتشكل بدورها إخلالاً بواجباته الوظيفية . كما ان للمسؤولية الانضباطية أساس تستند اليه ، وقد اختلف الفقه في تحديد ذلك الأساس مما انعكس أيضاً في تحديد طبيعتها القانونية ، فضلاً عن عدم وضع تعريف جامع مانع لهذا المفهوم ، كما أن هذا الموضوع قد

يختلط مع مفاهيم أخرى تتشابه معه في بعض النقاط ، وتختلف عنه في نقاط أخرى ، وهو ما سنحاول إلقاء الضوء عليه من خلال البحث والتقصي عن طريق تقسيمه على فرعين نكرس الأول للتعريف المسؤولية الانضباطية ، فيما نخصص الثاني للطبيعة القانونية للمسؤولية الانضباطية.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذي الإعاقة والاحتياج الخاص

إذ نجد أن التشريعات المنظمة للوظيفة العامة لم تضع تعريفا لهذا المفهوم ، ففي ما يتعلق بالمشروع المصري لم يضع تعريفاً محدداً للمسؤولية الانضباطية (التأديبية) ، كما لم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الحال في الجريمة الجنائية ، بل يقتصر القانون على تحديد واجبات الموظفين والإعمال المحضورة عليهم بصوة عامة ، ثم ينص بعد ذلك على أن الموظف الذي يخل بهذه الواجبات أو يظهر بمظهر من شأنه الأخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً^(١)، ويمكن تعريف المخالفة التأديبية بأنها " أخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك موطناً به ، وأن يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنباً أدارياً يسوغ تأديبه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقرر قانوناً في حدود النصاب المقرر^(٢)، كما تعرف بأنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تنص عليها القوانين، أو التي يقتضي حسن النظام وإطراد العمل في المرفق العام، سواء كان الأخلال إيجاباً أو سلباً^(٣)، وتعرف المسؤولية الانضباطية أيضاً بأنه القواعد التي تحكم مساءلة الموظف العام ، لردعه وزجره لمخالفته واجبات وظيفته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ، أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو الإخلال بشرف الوظيفة^(٤)، كما تعرف بأنها إتيان الموظف عملاً من الأعمال التي تعد محرمة عليه ، أو إخلالاً بواجباته الوظيفية أو

(١) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٤١.

(٢) د. شريف احمد الطباخ ، تأديب الموظف العام والدفع التأديبية ، مجلد (١) ، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة ، بلا تاريخ نشر ، ص ١٧٨.

(٣) د . عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٧.

(٤) د . علي محمد بدير و آخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٥٠ .

مقتضياتها^(١)، وتعرف أيضاً بأنها جزء بمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي ، أي في حياته ومقدراته الوظيفية^(٢).

الفرع الثاني: أساس المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: ومن استقراء التعريفات المذكورة يتبين أن أساس المسؤولية الانضباطية للموظف العام وهو 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 الغير عمدي وقد نص ذلك القوانين التي تحكم سلوك الموظفين ، أو التي تنظم الوظيفة العامة^(٣)، وهذه المخالفة يجب أن تكون ناجمة عن إدراك وحرية الاختيار ، وإن المسؤولية تدور معهما وجوداً وعمداً ، فإذا أنعدم الإدراك والاختيار أحدهما أو كلاهما فعندئذ لا تقوم المسؤولية ، وإذا نقص الإدراك والاختيار فهي تنهض وتصطبغ بأوصافها^(٤)، وسواء نتج عن ذلك الفعل المخالف ضرراً من عدمه ، فيكفي ثبوت الخطأ وحده لا يقاع المسؤولية^(٥)، نجد أن المشرع المصري نص على إثارة المسؤولية التأديبية بحق الموظف في حالة خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو الظهور بمظهر من شأنه الأخلال بكرامة وظيفته ، حيث جاء في نص المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين الفقرة الثانية على أنه " ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا أثبت ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة على المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده^(٦)

في حين أن المشرع العراقي قد نص على قيام المسؤولية الانضباطية للموظف إذا خالف واجبات وظيفته ، أو قام يعمل من الأعمال المحظورة عليه^(٧)، وعليه فإن أساس المسؤولية الانضباطية هو إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية سواء بفعل عمدي أو بخطاء غير عمدي ، وهذا الأمر يسري على جميع الموظفين من الأسوياء أو من الموظفين من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة ، وأن أساس المسؤولية الانضباطية هي واحدة بالنسبة لجميع الموظفين التي نصت

(١) د. حسين مصطفى محمود ، مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا ، ط ١ ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦ ، ص ١٦٩.

(٢) د. علاء الدين محمد حمدان ، مواقع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط ١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ٩٢ .

(٣) د. سمير عبدالله سعد ، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام - منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠١٤ ، ص ٤٥ .

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

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

(٦) المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٧) المادة (٧) من قانون الضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الناقد .

عليها القوانين المنظمة إلى الوظيفة العامة والأنظمة والتعليمات والمبادئ العامة للقانون والعرف الإداري ، فضلاً عن ما جرى عليه عمل الإدارة ، ويستوي في ذلك الخطأ العمدي أو غير العمدي ، وسواء اتصل بالعمل الرسمي وحده أو تجاوز إلى ما يقع من الموظف في حياته الخاصة على نحو يمس اعتباره ويلقي ظلالة من الشك والريبة وعدم الاحترام للوظيفة التي يشغلها ، فإذا تحقق الخطأ على الوجه المشار اليه تحركت السلطة الإدارية بفرض العقوبة التأديبية التي تمس الموظف في حياته الوظيفية ، ويجب أن تكون هذه العقوبة من بين إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القوانين المنظمة للوظيفة العامة^(١). كما أوضحنا في ما سبق أن العقوبة الانضباطية هي العقوبة التي توقعها السلطة التأديبية على الموظف لارتكابه خطأ أو مخالفة انضباطية ، وأن الهدف من فرضها هو ردع المخالف والحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد ، ومن شأن العقوبة أن تؤثر بصورة مباشرة على مركز الموظف ، وعلى هذا النحو فإن العقوبة الانضباطية قد تتشابه مع العقوبات الأخرى ، وقد يصل حد التقارب في بعض الأحيان إلى مستوى التماثل ، ولذلك ينبغي التمييز بينها وبين العقوبات الأخرى ، علىية سوف نتناول هذا الموضوع في الفرعين الآتين ، نتناول في الفرع الأول التمييز بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية ، وفي الفرع الثاني نتناول التمييز بين العقوبة الانضباطية والعقوبة المدنية .

المطلب الثاني: أركان المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص:
لقيام المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص، لابد من توافر الأركان لتلك المسؤولية، وأن المخالفة الانضباطية كما بينا سابقا هي مستقلة بذاتها ، وانها تتميز عن غيرها من الجرائم، فهي في الأصل لا تخضع إلى مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أي مبدأ الشرعية المعمول به في الجرائم الجنائية، لذلك فإن المخالفات الانضباطية لم ترد على سبيل الحصر، ولعل ذلك يرجع إلى أنها عدم استطاعة المشرع تنبأ سلفا تحديد تلك الأفعال على سبيل الحصر لتطور العمل الإداري ولا عطاء الإدارة السلطة التقديرية في ذلك، وقد اختلف الفقهاء في تحديد أركان المسؤولية الانضباطية بصورة عامة ولهم في ذلك مذاهب مختلفة فإن لكل وأحد رأي خاص به، فقد ذهب البعض إلى أن إركان المسؤولية الانضباطية هي تقوم على عنصرين هما الموظف والخطأ الإداري^(٢)، ويذهب جانب آخر إلى إن أركان المسؤولية الانضباطية هي ثلاثة

(١) د . فواد محمود معوض ، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، من ١٤ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : قضاء التأديب، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، ١٩٦٠، ص٥٠.

أركان هي الركن المادي والركن المعنوي وركن الصفة^(١)، وأن الرأي الراجح هو أن أركان المسؤولية الانضباطية هي نفس أركان أي جريمة أخرى، وهو الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي، وللطبيعة الخاصة التي تتميز بها المسؤولية الانضباطية فقد ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن للمسؤولية الانضباطية أربعة أركان وهي الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي والركن المفترض (ركن الصفة)^(٢). والسؤال هل أن الإركان التي تقوم بها المسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة ؟

للإجابة على ذلك نقول أن الأركان التي تقوم بها المسؤولية الانضباطية للموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة هي ذات الأركان التي تتحقق بها أي جريمة تصدر من موظف عام سواء كان من ذوي الإعاقة أو من غيرهم وهي : الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي و ركن الصفة ، عليه سوف تبحث هذه الأركان في أربعة فروع تتناول في الأول الركن المادي ، وفي الثاني نتناول الركن المعنوي ، وفي الثالث نتناول الركن الشرعي ، وفيما تخصص الرابع والأخير للركن المفترض (صفة الموظف) .

الفرع الأول: الركن المادي: يتعلق الركن المادي في المخالفات الانضباطية بماديات الجريمة ومظهرها الخارجي ، ويتمثل هذا في الفعل أو الترك ، أي السلوك الذي يسلكه الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة سواء كان هذا السلوك إيجاباً أو سلباً ، والذي من شأنه يعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته ، إذ أن التجريم لا يلحق إلا في الأفعال المادية أو المظاهر الخارجية^(٣)، والركن المادي في المخالفة الانضباطية يجب أن يتمثل في تصرف محدد ثبت ارتكابه ، أما الأوصاف العامة ، كسوء السلوك ورداءة السمعة لا يمكن أن تصلح أن تكون ركناً مادياً للمخالفة الانضباطية ، وأن مجرد التفكير في المخالفة الانضباطية دون أن يتخذ هذا التفكير مظهراً ملموساً لا يشكل جريمة تجيز المسائلة الانضباطية^(٤)، كما أن الأعمال التحضيرية التي تسبق ارتكاب المخالفة الانضباطية لا يعاقب عليها لأنها تعد في حد ذاتها جريمة مستقلة يعاقب عليها القانون^(٥)، ويعد الشروع في ارتكاب المخالفة الانضباطية جريمة يعاقب عليها القانون ، ويعرف

(١) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر : الضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص٢٤.

(٢) د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٣) د . عبد الحفيظ علي الشبمي : موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام في قضاء المحكمة الإدارية العليا ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا تاريخ نشر ، ص ٥٥

(٤) د . مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٣

(٥) د . ماجد راغب الحلوة القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط ١ ، ذات السلاسل الكويت ، ١٩٨٠ ، ص ١٦٨ .

الشروع بأنه البدء بتنفيذ فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب اثره لأسباب لا دخل لا إرادة الفاعل فيها ، هذا وقد أكد مجلس الانضباط العام في قرار له على أن العقوبات الانضباطية لا تفرض بمجرد الحدس أو الظن بل لابد من توافر قرائن مادية ملموسة^(١)، كما وأن المخالفة الانضباطية تخضع إلى الأحكام العامة التي تحكم الجريمة الجنائية من تقادم وبدء تنفيذ الفعل المكون للمخالفة التأديبية ، وإن كانت تلك الأحكام تتسم بطابع يميزها من الجريمة الجنائية لأن المخالفة الانضباطية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل المرفق العام^(٢)، وكذلك في امتناع الموظف عن القيام بأعباء وظيفته أو مخالفة قواعد وواجبات الوظيفة ، أو الخروج عن الأنظمة والقوانين المنظمة للوظيفة العامة.

الفرع الثاني: الركن المعنوي: يتمثل الركن المعنوي في الإرادة الأئمة للموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص ، الذي يرتكب الفعل أو الترك الذي يمثل أخلال الموظف بواجباته الوظيفية ، كما لا يكفي لمسائلة الموظف انضباطيا أن يرتكب ما يعتبر منه مخالفة وظيفية ، إنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واعي يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع ، وإن هذا العنصر النفسي هو الإرادة الأئمة أو الركن المعنوي ، وأن الركن المعنوي في الجريمة العمدية يختلف عنه في الجريمة الغير العمدية ، ففي الجريمة العمدية فإن الركن المعنوي هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف ، فالركن المعنوي في جريمة اعتداء الموظف على رئيسته الإداري هو قصد الإساءة إلى الرئيس وإيذائه ، الجريمة الغير العمدية التي تتصرف فيها إرادة الفاعل إلى النشاط دون النتيجة ، 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^(٣)، فإن الركن المعنوي يتمثل في تقصير الموظف في الإحاطة بواجباته أما في وظيفته والحفاظ عليها^(٤)، فإن الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة الذي يخل بواجبات وظيفته لجهله بها يعتبر مقصراً في السعي إلى معرفتها ، والإرادة الأئمة لأبد من توافره في الجريمة الانضباطية فإن تخلف هذا الركن فلا قيام لها ، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للجريمة الانضباطية بسبب قوة قاهرة أو مرض أو بسبب إكراه مادي أو معنوي ، فلا قيام للجريمة أم إذا أدت تلك الظروف إلى التأثير على الإرادة دون أن تعدها ، كما هو الحال في زيادة عبئ العمل عن طاقة الموظف العادي فإن ذلك لا يؤدي إلى نفي

(١) د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، مصدر سابق ، من ٢٥٧ .

(٢) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .

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

(٤) مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .

المسؤولية ، وإنما من شأنه مجرد تخفيف العقوبة التي توقع عليه^(١)، وأما محكمة قضاء الموظفين^(٢)، قد قرر في احدي قراراته أن إهمال الموظف الخالي من القصد الجرمي فإن عقوبة الإنذار تكون مناسبة له^(٣)، والمعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ الانضباطي هو معيار موضوعي مجرد وليس معياراً شخصياً أو ذاتياً يقوم على أساس الشخص العادي^(٤)، والركن المعنوي يتكون من ثلاثة عناصر هي:

- ١- الصلة النفسية بين الفاعل والواقعة الإجرامية ، متحققة في صورة القصد أو في صورة الخطأ.
- ٢- الأهلية الجنائية ، وهي حالة يتحقق في الشخص بكونه مخاطباً بأحكام قانون العقوبات ، ولا تتطلب سواء القدرة على الإدراك أو التمييز .
- ٣- العمل الإداري ، ويقصد به أن تكون إرادة الفاعل قد توجهت على نحو طبيعي إلى القيام بعمل أو الامتناع عن القيام به^(٥).

الفرع الثالث: الركن الشرعي: يتعلق هذا الركن من أركان الجريمة التأديبية ، بخضوع العمل الإداري الذي يقوم به الموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص إلى التجريم وتعلق صفة عدم المشروعية به ، ومما لاشك فيه أن الأعمال المكونة للمخالفة الانضباطية ليست محددة على سبيل الحصر ، وإنما مردها إلى الإخلال بالواجبات التي تتطلبها الوظيفة العامة ، وهذا ما دعا البعض إلى القول بأن المخالفات الانضباطية لأتخضع إلى مبدئ شرعية الجرائم ، ولا يوجد ركن شرعي لها^(٦)، وبالرغم من أن العقوبات الانضباطية قد وردت على سبيل الحصر ، إلا أن المشرع لم يحدد عقوبة معينة لمخالفة ما ، بل ترك ذلك إلى السلطة التقديرية إلى الإدارة في توقيع العقوبة المناسبة على المخالفة المرتكبة، بشرط أن تكون هذه العقوبة من بين العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة^(٧). ومما تجدر الإشارة إليه أن شرعية الجرائم الانضباطية هي غيرها بالقياس الشرعية الجرائم الجنائية من حيث الخضوع لمبدئ (لا جريمة ولا

(١) د ، محمود حلمي : تأديب العاملين في الجهاز الإداري والقطاع العام ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، عدد ١، س ١٣ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧٩ .

(٢) تم استبدال اسم مجلس الانضباط العام إلى محكمة قضاء الموظفين بموجب التعديل الخامس لقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .

(٣) القرار رقم ٩٥/٦٢ في ١١ / ٢٤ / ١٩٦٢ ، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ، عدد ١، س ٢ ، ١٩٦٣ ، ص ١٦٨ .

(٤) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٤٦ .

(٥) محمود عبد العزيز أبو ليلة ، التنظيم القانوني للجزاءات الإدارية العامة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص ٦٤ .

(٦) د . محمد عصفور : طبيعة الخطأ التأديبي ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة ، ع ١ ، ص ٦ ، ١٩٦٢ ، ص ٩٠ .

(٧) مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٧ .

عقوبة إلا بنص) ففي المخالفات الانضباطية فإن الموظف يعاقب إذا ما خالف الواجبات والقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، ولا يعني عدم خضوعها لمبدأ المشروعية ، فإن المشروعية في مجال المخالفات الانضباطية لا تقتصر فقط على النصوص القانونية، وإنما تلعب أحكام القضاء الإداري دوراً كبيراً يفوق النصوص القانونية^(١)، وأن محكمة القضاء الإداري في مصر قد جاء في أحكامها " أن الجزاء التأديبي كأني قرار أداري يجب أن يقوم على سبب يبرره والسبب في الجزاء التأديبي هو المخالفة التأديبية التي تدفع الرئيس الإداري إلى التدخل بسلطته العامة ليحدث في حق الموظف مركزاً قانونياً معيناً ، هو العقوبة التي يوقعها عليه ابتغاء مصلحة عامة هي حسن سير العمل ، وقد يكون مثار النزاع من هذه الناحية ، ناحية السبب ، هو التحقق من صحة قيام الأفعال المنسوبة إلى الموظف ، أو التكيف القانوني لهذه الأفعال على فرض حصولها ، وهل أحد تكون المخالفة التأديبية طبقاً للقانون ، وليس من شك إن سلطة الإدارة في هذه الناحية أو تلك ليست سلطة تقديرية ، بل هي سلطة محددة بحدود القانون ومقيدة بقبوده"^(٢).

الفرع الرابع: الركن المفترض (صفة الموظف) وهو الركن الرابع من أركان المسؤولية الانضباطية ويطلق عليه أيضاً بالركن الشخصي الذي لا يمكن تصور قيام المسؤولية الانضباطية بدونها ، وهو شرط لازم في المخالفات الانضباطية دون سواها من الجرائم المدنية أو الجرائم الجنائية ، إذ يجب أن يكون الشخص الذي يقوم بالعمل هو موظف ، أي أن يكون تم تعيينه بصورة قانونية ، ومن السلطة المختصة قانوناً ، وبالتالي فإن المسؤولية تثار بحقه شخصياً ، فإذا انعدمت تلك الصفة فلا يمكن إقامة المسؤولية بحقه ، وقد يثار سؤال في هذا الصدد حول الأفعال التي تصدر من الموظف الفعلي أو الظاهر ، فهل يجوز مسائلته انضباطية ؟ لقد ثار خلاف فقهي بشأن مسألة الموظف الفعلي تأديبياً ، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن التزامات الموظف الفعلي هي أقل من التزامات الموظف العادي ، وأنه لا يخضع إلى الجزاءات التأديبية لأن مسؤوليته عادية لا مسلكية ، فإذا صدر خطأ شخصي أو زوال العمل بالقوة والعنف والتهديد ، فإن المراجعة بشأن تصرفاته هي من اختصاص المحاكم العادية جنائية أو مدنية^(٣)، لذلك حسب هذا الرأي لا يمكن مساءلة الموظف الفعلي ، أما الجانب الآخر من الفقه إلى أن نظرية الموظف الفعلي نظم فئتين من الموظفين الفئة الأولى الموظفين الفعليين الذين يمارسون الوظيفة في

(١) المصدر السابق ، ص ٢٢٨ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في ١٠ / ١٩ / ١٩٥٥ نقلاً عن د . مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٨

(٣) د . زهدي يكن ، القانون الإداري ، ج ١ ، منشورات المكتبة العصرية ، بيروت ، بلا تاريخ نشر ، ص ٣٨٦ .

الأوقات الاستثنائية ، والفئة الثانية الموظفين الفعليين الذين يمارسون الوظيفة في الأوقات العادية ، أما الفئة الأولى فلا يمكن مسألتهم انضباطيا ، أما الفئة الثانية فهم يخضعون لأحكام الانضباط وما يقع منهم من أخطاء في ممارسة الوظيفة يشكل جريمة انضباطية .
مما تقدم ومن خلال بيان أساس وأركان المسؤولية الانضباطية ، تبين أن المسؤولية الانضباطية تسري على جميع الموظفين سواء كان من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة أو غيرهم من الموظفين الأسوياء ، متى ما تحقق أركانها الأربعة السالفة الذكر ، وبالتالي فإنها ليست مسؤولية ذات طبيعة خاصة ، بل مسؤولية تتحقق بتحقق أركانها ، بغض النظر عن نوع وطبيعة ومؤهلات الموظف مرتكب المخالفة أو الفعل الذي يستوجب إثارة المسؤولية الانضباطية بحقه ، أي أن الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة يخضع لذات المسؤولية الانضباطية من حيث الأساس والأركان التي تنص بها المخالفة الانضباطية .

المبحث الثاني: العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: تقتضي قواعد المشروعية بأن أحكام القانون تسري على جميع الأفراد في الدولة دون استثناء حكماً ومحكومين ، وعليه فإن العقوبات سواء الجزائية منها أو التأديبية يجب أن تفرض على كل من يخالف القواعد القانونية ، أو يرتكب فعلاً 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 الإعاقة والاحتياجات الخاصة هي ذاتها التي تفرض على غيره من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاص؟ وهل تعد الإعاقة والاحتياج الخاص عذراً أو سبباً مخففاً لها ؟ وهل راعى المشرع اوضاعهم فيما ذهب اليه ؟ وهل كان للادارة دورا فاعلا في هذا المجال ؟ للإجابة عن كل تلك التساؤلات ينبغي علينا ان نبين تلك العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص ، ومن ثم بيان الإعذار والظروف المخففة لتوقيع العقوبات الانضباطية ، عليه سوف نبث في المطلب الأول العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص ، وفي المطلب الثاني تتناول الإعذار والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية .

المطلب الأول: العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: المخالفات الانضباطية لا تقع تحت حصر معين ، كما يصعب تحديدها على وجه قاطع فهي متعددة وكثيرة وتختلف بحسب الظروف ، فإن العقوبات الانضباطية قد حددها المشرع على سبيل الحصر في القوانين التي تحكم سلوك الموظفين العموميين ، في حين ترك إلى السلطة الإدارية مجال واسع في فرض أي من العقوبات الانضباطية ، تختار من بينها ما يناسب المخالفة

التي يرتكبها الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة ، كما تلتزم الجهة الإدارية المختصة بفرض العقوبة الانضباطية بهذه الجزاءات وعدم تطبيق عقوبات أخرى لم يرد بها نص ، وإلا كان القرار الانضباطي مشوبا بالبطلان ، مع ملاحظة أن السلطة الإدارية قد تضع جزاءات معينة لمخالفات معينة في لوائح الانضباط الخاصة بها ، ولكن تبقى العقوبات الواردة في القانون هي الأصل^(١)، كما لا يجوز تعدد الجزاء الذي توقعه السلطة الإدارية المختصة على المخالفة الانضباطية الواحدة ، بل أن لها أن تختار من بين العقوبات الانضباطية عقوبة واحدة فقط للمخالفة الواحدة ، ومما تجدر الإشارة إليه أنه يجب التقييد بالجزاءات الانضباطية المنصوص عليها في القوانين الانضباطية ، وعدم تعدد الجزاء عن المخالفة الواحدة ، ولدى العودة إلى القوانين التي نصت على العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظفين المخالفين ، نجد أنها تفرض على جميع الموظفين دون استثناء ، سواء كان من ذوي الإعاقة والاحتياج الخاص أم من غيرهم ، فقد نص المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة (٨٠) منه على العقوبات التي تفرض على العاملين المخالفين ، وبالمادة (٨٢) من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وذلك على النحو التالي : فقد نصت المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على الجزاءات التي يجوز فرضها على العاملين وهي : (١- الإنذار . ٢- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر . ٣- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزاء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا . ٤- الحرمان من نصف العلاوة . ٥- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر . ٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين . ٧- خفض الأجر في حدود علاوة ، ٨- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة . ٩ - خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خاص الأجر إلى القدر الذي كان قبل الترقية . ١٠- الإحالة إلى المعاش . ١١- الفصل من الخدمة) .

أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية : ١- التنبيه ، ٢- اللوم . ٣- الإحالة إلى المعاش . ٤- الفصل من الخدمة .

فقد عدد المشرع هذه العقوبات وعلى سبيل الحصر ، وقد بدأ بأخف العقوبات وانتهى بأشدّها .
أولا : الإنذار والتنبيه واللوم : جميع هذه العقوبات هي ليست عقوبات مالية ، إنما يجمع بينها جامع مشترك وهي أنها عقوبات أدبية أو معنوي ، في حين أن المشرع المصري قد ميز بين فئات

(١) د . فواد محمود معوض ، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ .

العاملين في فرض هذه العقوبات إذ أختص الموظفون الذين يشغلون الوظائف العليا بعقوبات التنبيه واللوم ، في حين جعل عقوبة الإنذار للموظفين الأدنى درجة^(١)، وعقوبة الإنذار هي أخف العقوبات الانضباطية وهي بمثابة تحذير العامل بعدم العودة إلى ارتكاب مثل هذا الفعل الآثم ، دون أن يترتب عليه أي أثر على مركز العامل ، ويجوز أن يسبق الإنذار تحقيق كتابي أو شفوي ، أما التنبيه وهو أقل تأثير من الإنذار ويوقع على العاملين من شاغلي الوظائف العليا ، ويتضمن تنبيه العامل وتحذيره من تكرار المخالفة مستقبلاً ، أما عقوبة اللوم فقد أختص المشرع للموظفين الذين يشغلون الوظائف العليا أيضاً ، فهو عبارة عن تأنيب الموظف وتوبيخه وزجره عن الفعل المخالف الذي ارتكبه ، وهو إجراء مهين فيه تحقير للموظف المخالف^(٢).

ثانياً : الخصم من الراتب : تعد هذه العقوبة من العقوبات المالية الشديدة التأثير على الموظف ، لأنها تتعلق بالأجر الذي يحصل عليه من وظيفته ، والذي يعول عليه في حياته وحياته من يعيلهم ، كما أن هذه العقوبة من أكثر العقوبات التي تفرضها الجهة الإدارية المختصة بفرض العقوبة ، ونظراً لما يترتب على توقيع مثل هذه العقوبة من آثار على الموظف نجد أن القانون قد وضع بعض الضمانات حيث وضع حد أعلى لمدة الخصم بحيث لا يتجاوز مدة الشهرين في السنة ، كما وقد وضع ضمانات أخرى وهي عدم جواز الخصم من الراتب أكثر من الربع^(٣)، وفي جميع الأحوال مهما تعددت المخالفات فإذا تم توقيع عقوبة الخصم من الأجر مدة شهرين وجب على الجهة المختصة أن تختار عقوبة أخرى من بين العقوبات الانضباطية ، والمقصود بالشهرين هو ستين يوم مهما اختلف عدد أيام الشهور ، ومما تجدر الإشارة إليه أن عقوبة الخصم من الأجر لا توقع إلا بالنسبة للعاملين القائمين بالخدمة ، أما الذين انتهت خدمتهم فلا توقع عليهم هذه العقوبة لاستحالة فرضها^(٤).

ثالثاً : تأجيل الترقية : إن هذه العقوبة لها جانب أدبي بجانب الناحية المادية المتمثلة في فقد مزاياه الدرجة الوظيفية التي سوف يرقى إليها الموظف ، ذلك أن الترقية تعني صعود الموظف إلى درجة أعلى في السلم الإداري ، وهي مسائلة أدبية يحرص عليها الموظف العام ويحسب موعد استحقاقه للترقية والشهور والأيام ، بالإضافة إلى أن هناك بعض المزايا المادية التي يحصل عليها الموظف عند ترقيته إلى أعلى ، منها العلاوات والبدلات ، وبالتالي فإن تأجيل

(١) المادة (١٠٠ / ١ / ٢٠١٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .
(٢) د . مصطفى يوسف : المسؤولية التأديبية للموظف العام حدودها وضماناتها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٥٠ .

(٣) المصدر ذاته ، ص ٥٢ .

(٤) المادة (٣ / ٨٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل

الترقية يؤثر على مركز الموظف العام^(١)، وقد جعل قانون العاملين المدنيين مدة تأجيل الترقية لا تزيد على سنتين^(٢).

رابعا : الحرمان من العلاوة : تعد هذه العقوبة من العقوبات ذات الطابع المالية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف ، والتي تنصرف إلى حرمان الموظف نهائياً من حقه في تقاضي العلاوة ، وأن محل الحرمان يستمر طول فترة بقاءه في الدرجة الوظيفية التي وقعت العقوبة خلالها حتى يتم نقله إلى درجة وظيفية أعلى بالترقية ، أما تأجيل العلاوة فتعني حرمان الموظف العام من تقاضي الزيادة المالية الدورية التي تطرأ على مرتبه بصفة مؤقتة ، وبالتالي فإن هذا الإجراء هو إجراء مؤقت ، وأن القانون قد جعل مدة التأجيل لا تتجاوز ثلاثة أشهر^(٣)

خامسا : خفض الراتب مع خفض الدرجة: في الواقع أن عقوبة خفض الراتب مع خفض الدرجة هي عقوبات مستقلة ، فإن عقوبة خفض الأجر تقضي خفض المرتب وحده بالمقدار الذي صدر به الحكم ، كما أن خفض الدرجة (الفئة) يقضي خفض الدرجة وحدها من دون المساس بالراتب (الاجر) ، وفي الواقع العملي أن تنفيذ هذه العقوبات يؤدي إلى وجود تلازم بينهما ، لأن تخفيض الدرجة سوف يؤدي إلى تخفيض الأجر والعكس صحيح ، لأن هذا القول فيه تجاوز على قصد المشرع ، حيث اعتبر كل من العقوبتين عقوبة أصلية قائمة كل واحدة بذاته^(٤).

سادسا : الايقاف عن العمل : تعد هذه العقوبة من العقوبات التي نص عليها المشرع في قانون العاملين المدنيين المصري في المادة (٥/٨٠) منه حيث جعل مدة الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز الستة أشهر مع صرف نصف الأجر الذي يستحقه الموظف العام ، وأن هذه العقوبة بوصفها إحدى العقوبات الانضباطية الأصلية تختلف عن الوقف الاحتياطي المنصوص عليه في المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، إذ أجازت المادة (٨٣) للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله إذا قضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد مدة الوقف إلا بقرار من محكمة التأديب للمدة التي تحددها ، وأن الأثر المترتب على هذا القرار وقف صرف راتب الموظف ابتداء من تاريخ الوقف^(٥).

سابعا : الإحالة إلى التقاعد (المعاش) والفصل : نص المشرع المصري على عقوبتي الإحالة على التقاعد (المعاش) والفصل في القانون ، وقد عد هاتين العقوبتين من أشد العقوبات

(١) د . فواد محمود معوض ، مصدر سابق ، ص ٢٦٤ .

(٢) المادة (٦ / ٨٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل

(٣) المادة (٤ ، ٢ / ٨٠) من قانون العاملين المثلين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .

(٤) المادة (٨ / ٧ / ٨٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل.

(٥) المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .

الانضباطية التي تفرض على الموظف العام ، ويعرف الفصل بأنه إنهاء خدمة الموظف العام قبل بلوغه السن القانونية المقررة لانتهاء الخدمة ، ويجب أن يسبق هذه العقوبة تحقيق كتابي مع العامل ويسمع فيه دفاعه^(١)، ونظراً لجسامة هاتين العقوبتين فإنه لا تفرض على الموظف إلا بناء على حكم تأديبي صادر من المحاكم المختصة ، وعن جرائم تمثل قدراً من الجسامة وتوحي بعدم صلاحية الموظف للاستمرار في الوظيفة ، ولجسامة هذه العقوبات أن السلطة التأديبية لا تلجأ إليها إلا في الحالات القصوى ، وأن الفصل بالطريقة التأديبية تتعلق في الحالة التي يقع فيها الموظف في أفعال على درجة كبيرة من الجسامة ، بحيث أن الإدارة ترى بعدم صلاحية الموظف للبقاء في الوظيفة العامة ، ومما تجدر الإشارة إليه لا يجوز أن يصدر الحكم بفصل الموظف إلا بحكم قضائي بعد إجراءات تتعلق بالتحقيق والدفاع أمام المحكمة ، كما تؤدي عقوبة الفصل من الوظيفة من شغل الوظيفة بصورة مؤبدة وهذا هو الفصل ، وقد سادة في بعض التشريعات بأن تسمح بإعادة توظيف الموظف المفصول من الخدمة بعد أن يرد اعتباره بفوات مدة معينة ومن ذلك التشريع المصري^(٢). أما المشرع العراقي فقد حدد القانون العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر ، وعلى العكس من المخالفات التي يرتكبها الموظف والتي لا يمكن حصرها ، إذ حدد قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ السنة ١٩٩١ النافذ العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر ، إذ لا يمكن تصور فرض عقوبة بدون نص ، وبهذا الاتجاه سار المشرع العراقي في كل القوانين الانضباطية ومنها القانون الحالي ، ومن المعتاد أن القوانين تتناول تأديب الموظفين تبدأ بأخف العقوبات وتنتهي بشادها ، وهذا ما سار عليه المشرع العراقي في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في تحديد العقوبات وأثارها القانونية ، وأن العقوبات الانضباطية قد نص عليها في المادة (٨) وهي كالآتي :

أولاً : لفت النظر : وهي عبارة عن إشعار الموظف تحريماً بالمخالفة المرتكبة من قبله ، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي وعدم ارتكاب المخالفة مستقبلاً ، وإلا ستكون العقوبة أشد ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر ، وفي بعض القوانين موضوع الدراسة يقابلها عقوبة التنبيه ، إلا أنها ليس لها أي أثر قانوني على وضع الموظف الوظيفي ، وتفرض هذه العقوبة في العراق على جميع الموظفين لمختلف مستوياتهم الوظيفية ومن مختلف الدرجات

(١) د . مصطفى يوسف ، مصدر سابق ، ص ٥٣ .

(٢) المادة (٨٠ / ١٠٩) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل.

الوظيفية المحددة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقواعد وأنظمة الخدمة المعمول بها في العراق ، وتقرض أيضا على من يشغل منصب مدير عام فما فوق^(١).

ثانيا : الإنذار : وهي من العقوبات الانضباطية الخفيفة أيضاً ، تتمثل بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذره من ضرورة عدم الإخلال بواجبات الوظيفة مستقبلاً ، عقوبة لفت النظر لأن الأثر القانوني المترتب عليها وهو تأخير الترقية أو الزيادة مدة ستة اشهر ، تعد هذه العقوبة أيضاً من العقوبات الباتة والتي لا يجوز الطعن بها سواء فرضت على الموظفين عموماً أو على من هو بدرجة مدير عام فما فوق ، ويعد الإنذار نوع من التحذير الذي يمارس ضد الموظف المخطئ والآثار الخطيرة التي قد يتعرض لها في حال العودة على ارتكاب الخطأ نفسه أو خطأ مماثل ، كما لم يحدد قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المرات التي ينذر بها الموظف لكي تكون العقوبة أشد ، على العكس من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (الملغي) الذي أجاز معاقبة الموظف بالإنذار مرتين وبعد ذلك يمكن أن يعاقب بعقوبة اشد ، أما القانون الحالي فقد جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه أي انه يمكن للإدارة أن تقرض العقوبة لمرة واحدة أو لمرتين وفقاً لما تملكه من سلطة التقديرية لها .

ثالثا : قطع الراتب : وهي من العقوبات المالية ، التي تتطلب خصم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبت من قبل الموظف واستوجبت فرض العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفق ما يأتي :

أ. خمسة أشهر في حال قطع الراتب لمدة لا تتجاوز ٥ أيام .

ب. شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حال تجاوز مدة العقوبة الخمسة أيام^(٢)

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي قد جعل الأثر القانوني لهذه العقوبة فيما يتعلق بتأخير الترفيع أو الزيادة لمدة لا تزيد في كل الأحوال عن عشرة أيام في الشهر ، وهو الحد الأقصى باعتبار أن الحد الأعلى لقطع الراتب هو عشرة أيام ، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما وضع حد أقصى لهذه العقوبة لأنها عقوبة شديدة وتتجاوز الجانب الإنساني الذي ينبغي أن يهدف اليه المشرع في أن الراتب هو مخصص لعائلة الموظف لكي يواجه متطلبات الحياة اليومية .

رابعا : التوبيخ : تعد عقوبة التوبيخ من أشد العقوبات ذات التأثير المعنوي على الموظف ، وأن كان لها تأثير مادي في الترفيع واستحقاق العلاوة السنوية ، وهذه العقوبة يتم بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مبرر ويطلب اليه وجوب

(١) المادة (٨١ / أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العرفي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٢) المادة (٨ / ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

اجتتاب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي^(١) وقد رتب المشرع العراقي على هذه العقوبة آثار مادية بتأخير ترفيع الموظف أو الزيادة مدة سنة ، وبموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لا يجوز فرض أكثر من عقوبة على الفعل الواحد.

خامسا : انقاص الراتب : وهي من العقوبات ذات الطابع المالي ، يقصد بها الخصم من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠ %) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن سنتين ، وذلك بموجب أمر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي ارتكبه ، ويترتب عليها آثار مادية وهي تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين^(٢).

اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ فقد عدها من العقوبات التأديبية وكذلك قانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ قد رتب عليه أنقاص الراتب بنسبة لا تتجاوز ١٠ % وتأخير الترقية أو الزيادة لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين^(٣).

وفي الحقيقة أن هذه العقوبة تشبه عقوبة قطع الراتب إذ إن كليهما من العقوبات المالية إلا أن عقوبة أنقاص الراتب تؤدي إلى أنقاص راتب الموظف لفترة طويلة نسبياً ، فضلا عن انه يرتب عقوبات تبعية من جهة أخرى ، ويبدأ سريان هذه العقوبة من تاريخ القرار القطعي إذا كان قد أكمل المدة القانونية للترفيع وإلا فمن تاريخ أكملها وفقا لأحكام المادة (٩) من القانون الانضباط العام رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ ، أما في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فان مدة التأخير في الترقية أو الزيادة تسري من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع أو الزيادة^(٤).

سادسا : تنزيل الدرجة : وتكون هذه العقوبة بأمر تحريري يتم بموجبه أشعار الموظف بالفعل الذي ارتكبه واستوجب معاقبته بهذه العقوبة وقد رتب القانون على هذه العقوبة ما يلي :

١ . فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع يتم بموجبها تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل فيها ، ويعاد إلى راتب درجته السابقة قبل التنزيل بعد قضائه سبع سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة القضائية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

(١) المادة (٨ / رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) المادة (٨ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) المادة (الحادية عشر) من القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى ، والمادة (التاسعة) من قانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى.

(٤) المادة (٩ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢. بالنسبة إلى الموظف الخاضع لقوانين أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادات كل سنتين تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل الدرجة بعد قضاء ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة .

٣. بالنسبة إلى الموظف الخاضع لقوانين أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية تخفض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية من راتبة الأخير قبل فرض العقوبة .

وهذه العقوبة يمكن فرضها مرتين خلال الخمس سنوات قبل الاتجاه بفرض عقوبة الفصل كما إن الوزير اقترح هذه العقوبة على الموظف الذي يشغل درجة مدير عام فما فوق لدى مجلس الوزراء ويكون قراره باتاً^(١)

سابعا : عقوبة الفصل : وتكون بتحتية الموظف عن الوظيفة مدة تتحدد بقرار الفصل متضمناً الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه وعلى النحو الآتي:

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية أو أحدهما لمرتين وأرتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بأحدها .

١. التوبيخ

٢. انقاص الراتب

٣. تنزيل الدرجة

ب- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالسجن أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه ، وتعد مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد ، ويتضح مما تقدم أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قد حدد المدة القانونية للفصل في الفقرة الأولى وهي من سنة إلى ثلاث سنوات ، أي أن الإدارة تملك سلطة تقديرية في فرض هذه العقوبة ، وكذلك الأسباب التي استوجبت فرضها كما أن الموظف المعاقب باثنين من عقوبات التوبيخ أو انقاص الراتب أو تنزيل الدرجة أو بإحداها مرتين وارتكب في المرة الثالثة ذنباً يستوجب المعاقبة عليه من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب المعاقبة بإحدى العقوبات أعلاه يفصل من الوظيفة^(٢).

(١) المادة (٨ / سادسا) من قانون الضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) المادة (الثامنة / ٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

ثامنا : العزل : أن أغلب التشريعات الوظيفية ومنها التشريع العراقي قد نص على هذه العقوبة كسب لانهاى خدمة الموظف نهائيا من الوظيفة ، وتعد من أقصى العقوبات واشدها التي تواجه الموظف في حياته الوظيفية ، نظراً لفداحة وخطورة الاعمال التي تستوجب معاقبته بهذه العقوبة نتيجة إخلاله بها ، كما وردت في القوانين والأنظمة النافذة في كل دولة ، لذلك فقد تم إحاطة هذه العقوبة بجملة من الضوابط والإجراءات التي تكفل للموظف الحق في الدفاع عن نفسه ، وتكفل للإدارة الحق في توقيع العقوبة المناسبة على مستحقيها ، أن هذه العقوبة يترتب عليها انتهاء الرابطة الوظيفية بين الدولة والموظف ولذلك أن اللجوء إليها يكون في حالات الضرورة وعندما ترقى الجريمة إلى مرتبة من الخطورة ، وأن إصلاح الموظف يكون قد أصبح متعذرا ، وقد عرفها المشرع العراقي (بانها تحية الموظف عن الوظيفة بصورة نهائيا ولا يجوز أعادته توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الآتية:

- أ- إذا ارتكب فعلا خطير يجعل بقاءه في الوظيفة يضر بالمصلحة العامة .
- ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية .
- ت- إذا عوقب بالفصل ثم ارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة أخرى .

لذلك على الإدارة أن تتقيد بحالات العزل المذكورة وعلى سبيل الحصر ولا يجوز لها أن تجد أسبابا غير منصوص عليها كما وانه ومن الجدير بالذكر ان كل من عقبتى الفصل والعزل تعد من العقوبات الاقصائية التي قد تتعدى فيها شخصية العقوبة الى من يعيهم الموظف . ويتضح مما تقدم فان العقوبات الانضباطية في العراق محددة وعلى سبيل الحصر لذلك فإنها تتصف ببعض الخصائص يمكن أن نجملها بما يلي:

- ١- أنها كأى قرار أداري يجب أن تستوفي به أركان القرار الإداري .
- ٢- أنها من القرارات التي تدخل في مجال السلطة التقديرية للإدارة من حيث خطورة الذنب المترتب وما يناسبها من محل يخضع ذلك لرقابة القضاء .
- ٣- أنها من القرارات التي الزم القانون تسببها .
- ٤- أنها من القرارات التي حدد المشرع شكلها إذ يجب أن تكون مكتوبة .
- ٥- أنها من القرارات الخاضعة لرقابة القضاء^(١) .

ومن خلال البحث في العقوبات الانضباطية التي يمكن للسادة الانضباطية فرضها على الموظف العام ذو الإعاقة والاحتياج الخاص ، في الدول موضوع الدراسة ، وجدنا أن جميع النصوص

(١) خالد محمد مصطفى المولى : السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠١ ص ٥٧ .

العقابية التي نصت عليها قوانين التي تحكم الوظيفة العامة ، محدد وعلى سبيل الحصر ، وأن المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) أي أن العقوبات محددة والمخالفات الانضباطية لا يمكن حصرها ، وأن للإدارة سلطة تقديرية في فرض أي من العقوبات الانضباطية على المخالفة المرتكبة ، كما وتسري العقوبات الانضباطية على جميع الموظفين سواء من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة أو من الموظفين الأسوياء ، دون تمييز وأن المشرع لم يأخذ بعين الاعتبار الإعاقة كسبب في تخفيف أو إلغاء العقوبة ، ولم نجد نصوصاً عقابية خاصة تأخذ بنظر الاعتبار أوضاعهم البدنية أو العقلية أو الحسية ، ومن هنا ندعو المشرعين في الدول موضوع الدراسة إلى اعتبار الإعاقة سبب في تخفيف العقوبة ، وتضمين القوانين ذات الصلة بنصوص قانونية تعد الإعاقة سبب في تخفيف العقوبة ، أو استثناء الموظف من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة ، من بعض العقوبات المالية مثل قطع الراتب أو انقاص الراتب أو الحرمان من العلاوة ٠٠٠٠ الخ من العقوبات المالية المنصوص عليها في قوانين الدول موضوع الدراسة ، كون الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة يتأثر أكثر من غيره من الموظفين في حال فرض عليه أي نوع من أنواع العقوبات الانضباطية.

المطلب الثاني: الإعذار والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية وموانع المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: فيما يتعلق بالإجابة عن الشق الثاني من السؤال بخصوص اعتبار حالة الإعاقة التي تعاني منها هذه الفئة من الموظفين ، مانع من موانع المسؤولية الانضباطية أو ظرفاً أو عذراً مخلفاً بوخذ بنظر الاعتبار عند توقيع العقوبات الانضباطية بحقهم ، نشير إلى أن المبادئ التي تحكم الأنظمة الانضباطية ، هو مبدأ قانون العقوبات فقط ، أي أن المشرع يحدد المقررات التي تفرض دون أن يحدد الأفعال إلى يجب أن تفرض عليها أي من العقوبات ، ومن ثم يترك للإدارة الحرية في تحديد العقوبة المناسبة مع الفعل المرتكب^(١)، والسلطة التقديرية الإدارة ، بحيث تمنح قدر من الحرية في تقدير كل حالة على حدة وتقرر العقوبة الملائمة لها فضلاً عن مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة ، وبالتالي على السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية إن تأخذ بنظر الاعتبار عند إيقاع العقوبة الظروف المشددة والمخففة والملايسات لهذه المخالفة^(٢). وتأسيساً لما تقدم فإننا قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين تناولنا في الأول الظروف والأعذار المخففة ، وفي الفرع الثاني سنخصصه عن موانع المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص.

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

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

الفرع الأول: الأعذار والظروف المخففة للمسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الإعاقة والاحتياج الخاص: اتضح لنا في ما سبق بان المسؤولية الانضباطية هي إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية . سواء كانت تلك الواجبات إيجابية تتضمن القيام بفعل ، أو سلبيا تتضمن الامتناع عن القيام بفعل ، كما أن ارتكاب الخطأ من جانب الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياج الخاص لا يعني أمكانية مسائله انضباطيا في جميع الأحوال ، إذ أن هناك بعض الحالات تبيح الفعل وتمنع المسؤولية الانضباطية ، وحالات تمنع المسؤولية ولا تبيح الفعل المكون للمخالفة الانضباطية ، ونجد أن النظام الذي يحكم الوظيفة العامة يقضي بمراعاة درجة المخالفة والظروف والملابسات التي أدت إلى ارتكاب المخالفة الانضباطية ، إذ كان لها الأثر في تخفيف العقوبة الانضباطية ، وفي ذات الوقت لا يمكن للسلطة الانضباطية حصر جميع الظروف التي قد يأخذ بها في تحديد العقوبة كما وتوجد حالات يمكن تعد طرفا مخفف للعقوبات الانضباطية وقد يرجع اسباب تخفيف العقوبة الانضباطية الى ظروف وحالات تتحقق في شخص وحالة الموظف مرتكب المخالفة او تتعلق بوقائع المخالفة المنسوبة اليه وملابساتها ويكون من شأنها ان تجعل هذا التخفيف مستحقا من عدمه وهذا المبدأ مقرر في الفقه الجنائي والاصل ان الظروف المخففة للعقوبات الانضباطية غير منصوص عليها في المجال الانضباطي ، الا ان المجال متروك الي السلطات الادارية تستدل عليه من وقائع المخالفة او الظروف الموظف المخالف، وهذه الظروف ومتباينة وغير محددة عليه سو نتكلم عن الأعذار والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية مثل حسن النية لدى الموظف والاعتراف بالمخالفة الانضباطية وعدم الاستمرار في ارتكاب المخالفة وحدثة العهد في الخدمة والصلح يكون سبب في تخفيف العقوبة ... الخ، عليه سوف نتناول هذه الأعذار بشكل موجز وعلى النحو الآتي:

أولاً: النية الحسنة : المخالفة الانضباطية أيا كانت صورتها فإنها تعد إخلالاً بواجب الوظيفة، ولذلك فإن مرتكبها يستحق المسالة الانضباطية، وتأصيل لذلك فقد قضي بأن حسن النية لدى الموظف منوط به القيام بعمل يتطلب أن يكون دقيقا ويقظا ، لان حسن النية لا يمكن أن يعتد به كون القانون يعاقب على الأفعال لا على النوايا، وترسيخا لضمانة عامة من ضمانات التهذيب إلا وهي عدالة الجزاء، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أثر الظروف المخففة للعقاب في حكم لها بقولها" أن أمانة الوظيفة العامة جعلها المشرع من أولى واجبات العاملين المدنيين بالدولة ككل، إلا أن نطاقها يتسع بالنسبة للعاملين في ساحة قضاء المحكمة التأديبية حرة قرار الطاعن بارتكاب في تكوين عقيدتها، وان المخالفة بحسن النية دون أدراك الآثار المترتبة عليها وحدثة عهده بالوظيفة، وعدم مجازاته بجزارات تأديبية سابقاً، أعتبر ظروف من شأنها أن

تجعل الجزاء الموقع عليه مشوباً بالغلو، للمحكمة التأديبية سلطة تخفيفه بالجزاء المناسب (١)، وإذا كان الواجب قضي على الموظف العام من أن الجهد والعناية في أداء عمله بدقة وأمانة، مالم يكن الخطأ خارج عن أرادته، إلا أن حسن النية متى ما ثبت فإنه لا يعفي من المسؤولية الانضباطية، ولكنه يكون سبباً في تخفيف العقوبة، إذا ثبت للسلطة التحقيقية أن الموظف المخالف كان حسن النية وأنه ارتكب الفعل للمرة الأولى وسيرته الوظيفية تدل على نجابته وعفته، فإن حسن النية متى ما ثبت يخفف من العقوبة والأمر متروك إلى تقدير السلطة الانضباطية (٢).

ثانياً: الاعتراف بالمخالفة: لا شك في أن ارتكاب الموظف العام من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة المخالفة الانضباطية تدل على عدم تقدير المسؤولية الوظيفية حق تقديرها، كما أن الفعل المكون للمخالفة قد حدث لأمر كان طارئاً على نفسه ولا يلبث حتى يزول هذا الظرف الطارئ، ويشعر بالمسؤولية فيبادر إلى الاعتراف بالمخالفة قبل افتضاح الأمر، وأن تصرف الموظف بهذا الاعتراف من شأنه أن يخفف العقوبة الانضباطية، وقد قضت المحكمة التأديبية في أحد أحكامها بأن، اعتراف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه يستوجب استعمال الرأفة في مجازاته وذلك عند نظر دعوى تتلخص وقائعها في أن موظف استعمل في سفره الشخصي استمارات السفر الحكومية المخصصة للأغراض المصلحية، وقد اعترف الموظف المخالف بارتكابه هذا الفعل بسبب مرض شقيقه المفاجئ، ولضيق ذات يده، ولهذا فقد استعملت المحكمة معه الرأفة، لتفصح له مجال التوبة وعدم العودة إلى ارتكاب الفعل مستقبلاً (٣)، ومن حالات تخفيف العقوبة الانضباطية على الموظف عدم توفر القصد في ارتكاب الجريمة الانضباطية، ويجب التفريق بين الجريمة العمدية والجريمة الغير عمدية، الأمر الذي يقتضي تخفيف العقوبة على الجرائم الغير عمدية (٤).

ثالثاً: عدم الاستمرار في المخالفة: من أسباب تخفيف العقوبة الانضباطية على الموظف هو عدم الاستمرار في المخالفة، ويعتبر سبب في تخفيف العقاب، وقد قضت المحكمة التأديبية في حكم لها بأنه "يجب عند تقدير الجزاء الذي يتعين توقيعه على الموظف المخطئ أن تضع المحكمة في اعتبارها ما كان من مسارعة الموظف المتهم إلى إنهاء علاقته بالعمل التجاري

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٠ شباط ٢٠٠٠ الطعن رقم ٢٢٧١ لسنة ٤١ ق الدائرة الخامسة، نقلا عن د. محمد إبراهيم الدسوقي على، مصدر سابق، ص ٩٤.

^٢ عبد المحسن السالم: العروض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط١، دار القادسية. بغداد، ١٩٨٦، ص ٥١.

^٣ حكم المحكمة التأديبية الصادر بجلسة ٢٢/٦/١٩٥٩ في الدعوى رقم ٩١ ق١، نقلا عن محمد إبراهيم الدسوقي على، مصدر سابق، ص ٩٥.

^٤ د. محمد إبراهيم الدسوقي على، مصدر سابق، ص ٩٣.

وبمبادرته إلى إيقاف آثار المخالفة بعد الاستمرار فيها، الأمر الذي يجعل تصرفه شفوياً له في قدر العقاب (١)

رابعاً: **حادثة العهد في الخدمة:** إن حادثة العهد في الخدمة الوظيفية قد تكون سبباً في تخفيف العقوبة الانضباطية، وذلك لكون حادثة خدمته قد يكون من شأنها قلة خبرته، لذلك نجد أن اغلب قوانين الخدمة المدنية تنص على أن الموظف المعين حديثاً يبقى تحت التجربة لمدة معينة، وإذا لم تثبت صلاحيته يتم الاستغناء عنه (٢)، فالموظف حديث العهد في الخدمة يكون بحاجة إلى فترة لكي يتدرب بها على الأعمال الوظيفية، وهو في هذه الفترة يكون عرضة في ارتكاب خطأ يمكن أن تصل عقوبته إلى الفصل أو الاستغناء عن خدماته إذا كان تحت التجربة، أو الفصل إذا كان قد تم تشييته، وقد قضت المحكمة التأديبية في مصر في حكم لها على أن المحكمة وهي في مجال تقدير العقوبة تتدخل في اعتبارها حادثة سن المتهم وحادثة تخرجه من الكلية والتحاقه في الوظيفة، وتفسح له سبيل الاستقامة هذه المرة (٣)، وقد قضت المحاكم التأديبية في مصر على اعتبار الحادثة في الخدمة ظرفاً في تخفيف العقوبة، على اعتبار أن الموظف غير ملم بالقوانين والتعليمات التي تنظم الوظيفة العامة، وعدم وقوع ضرر إذا كان الضرر لا يعد ركناً من أركان الجريمة الانضباطية، إلا أن له اثر في تخفيف العقوبة أو تشديدها (٤).

خامساً: الصلح : عندما يرتكب الموظف العام مخالفة انضباطية وبعد ذلك يتم الصلح بين المشتكي والمشكو منه، فإن مثل هذا الصلح لا ينفي وقوع المخالفة الانضباطية، وإنما قد يخفف هذا الصلح من المسؤولية والعقوبة التأديبية، لذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه تعدي احد العاملين على زميله ثم تصالحا في ما بعد من شأن هذا الصلح أن يخفف مسؤولية المعتدي وأن كان لا ينفى (٥)، لأن التأديب مقطوع المصلحة المرفق العام وانضباط العاملين فيه، وفي ذات الوقت قد لا يكون لهذا الصلح اثر في تقدير العقوبة، كما أن الرئيس الإداري لا يملك

١ حكم المحكمة التأديبية الصادر بجلسته ٢٢ يونيو سنة ١٩٥٩ في الدعوى رقم ٩١ لسنة ق ١، نقلا عن د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، مصدر سابق، ص ٩٥.

٢ ينظر المادة (الرابعة عشر) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ حيث نصت على (١) يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب إصدار أمر بتثييته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته فتمدد مدة تجريبية ستة أشهر أخرى. ٢- يستغنى عن الموظف إذا تأكد لدائرتة أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه العادة، وينظر المادة ١٤ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث جاء فيها يعتبر الموظف المعين ابتداء تحت الاختيار لمدة سنة وإذا لم تثبت صلاحيته خلال هذه المدة يفصل بقرار من الجهة التي تملك التعيين دون ان يكون له حق من الحقوق إلى يتمتع بها الموظفون.

٣ احمد سرحان سعود الحمداوي وعلي مخلف حماد الدليمي: موانع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، مجلد ٢٤، العدد ٣، لسنة ٢٠١٦، ص ١٢٣٢.

٤ د. شريف احمد الطباخ، مصدر سابق، ص ٢١٢

٥ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم ٢٠/٢٠ في ٢٤/٦/١٩٧٨، نقلا عن احمد سرحان سعود وعلي مخلف حماد الدليمي مصدر سابق، ص ١٢٣٢.

حق التنازل عما وقع من اعتداء على مركز وظيفي، وإنما يترك ذلك إلى من أناط بهم القانون تقويم مثل هذا العدوان بما نص عليه القانون^(١).

الفرع الثاني: موانع المسؤولية الانضباطية للموظف العام ذي الاعاقة والاحتياج الخاص: في هذا النطاق يميز الفقه ما بين فقدان الإرادة الناجمة عن إصابته بغته أو جنون أو وقوعه تحت الإكراه، ففي هذه الحالة فإن الموظف يعفى من المسؤولية، وهذا الأمر يسري على جميع الموظفين^(٢)، وأن المرض أو الجنون الذي من شأنه أن يكون مانعاً من موانع المسؤولية الانضباطية، وهو المرض الذي من شأنه أن يفقد صاحبه الشعور والإرادة أي التمييز وحرية الاختيار، ولذلك تتضمن مختلف التشريعات أحكاماً تقرر امتناع المسؤولية الانضباطية للموظف في حالة أصابته بجنون أو عاهة عقلية، وسبب ذلك فقدان الشعور والإرادة للموظف، والجنون يعرف بأنه "مرض يصيب عقل الإنسان يؤدي إلى ضعف العقل بصفة دائمة أو وقتية"، أما العاهة العقلية تعرف بأنها "وهي نقص أو ضعف في عقل الإنسان تؤثر على الوعي والإرادة لديه فتعوقه عن أداء وظائفه"^(٣)، هذا وقد نص قانون العقوبات المصري على "لا عقاب على من يكون فاقد الشعور أو الاختيار في عمله وقت ارتكاب الجريمة لجنون أو عاهة في العقل"^(٤).

ويشترط لامتناع المسؤولية الانضباطية الناشئة عن الجنون، أن يكون الموظف مصاباً بمرض العيب العقلي الكلي، وأن يفضي الجنون إلى فقدان الشعور والإرادة، وأن يعاصر الجنون الفعل المرتكب المكون للمخالفة الانضباطية^(٥)، ويقصد بالإرادة قدرة الإنسان على توجيه إرادته نحو تحقيق عمل معين أو الامتناع عنه، وذلك بأن يكون طليقاً من المؤثرات التي قد تفرض عليه وجهة خاصة^(٦)، وكما ذكرنا فيما سبق بأن المسؤولية الانضباطية تقوم على أساس حرية الإرادة والاختيار، فإذا لم تتوفر لدى الموظف العام الإرادة الحرة وقت ارتكاب المخالفة التأديبية، فإن المسؤولية الانضباطية تنتفي وذلك لتخلف عنصر من عناصرها المفترضة، كما أن الإرادة قد تتعرض إلى ظروف تعدمها أحياناً، وقد تضيق من نطاق حريتها إلى أدنى حد أحياناً أخرى، ففي الحالة الأولى يقال أن هناك إكراها مادياً، وفي الحالة الثانية يقال بأن هناك إكراها معنوياً، عليه

١ حكم المحكمة التأديبية للمواصلات المصرية رقم ٥٠/١٢ ق في ٢٤/٣/١٩٧٠، نقلا عن احمد سرحان سعود وعلي مخلف حماد، مصدر سابق، ص ١٢٢٢

٢ د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٦٨

٣ د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٥٤٩.

٤ المادة (٦٢) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل.

٥ د. محمد إبراهيم الدسوقي على، مصدر سابق، ص ٦٧.

٦ د. محمود سليمان موسى: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية والقانونين الفرنسي والإيطالي، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٤٦١.

سوف نبحت في هذا الفرع موانع المسؤولية الانضباطية المتمثلة بتنفيذ أمر الرئيس الإداري والإكراه وحالة الضرورة ويشكل موجز .

أولاً: تنفيذ الأوامر الادارية: يتطلب طبيعة سير العمل في المرفق العام إلى تقسيم الوظائف والمسؤوليات والمهام على أساس التدرج الوظيفي، والمعروف بالسلم الإداري، أي خضوع كل موظف إلى رئيس أداري اعلى منه في السلم الوظيفي، وعليه واجب طاعة رئيسه وتنفيذ أوامره^(١)، لان سلطة الرئيس واسعة تتضمن كافة أعمال المرؤوس، وهي لا تتوقف عند إصدار الأوامر والتعليمات، وإنما تصل إلى إلغاء أعمال أو تعديلها أو الحل محلها في أداء العمل، مالم ينص القانون على خلاف ذلك^(٢)، وأن سلطة الرئيس الإداري ماهي إلا سلطة طبيعية ناتجة عن النظام الإداري، والذي ينظم عمل الموظفين على شكل سلم وظيفي متدرج يخضع فيه الموظف الأدنى إلى أوامر الموظف الأعلى منه في السلم الوظيفي، وبذلك يملك الرئيس الإداري الحق في إصدار الأوامر والتعليمات والمشورات لتوجيه المرؤوس اي أنجاز أعمالهم، وأن مبدأ طاعة الرؤساء الإداريين أقرته تشريعات دول موضوع الدراسة، وعلى هذا النهج نجد أن المشرع المصري قد اقر هذ المبدأ حيث نص في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة (٧٨) منه "لا يعني العامل من الجزاء استنادا إلى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لا مر مكتوب صادر اليه من الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذا الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده"، وقد نص في القانون الجنائي على " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الاتية: ١- إذا ارتكب الفعل من تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس تجب طاعته أو اعتقد أنها واجبة. ٢- إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو أعتقد أن إجراءها من اختصاصه^(٣)، وعلى كل حال يجب على الموظف إن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيه، وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة. أما المشرع العراقي فقد نص على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي القطاع العام الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ حيث جاء فيه "احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات"^(٤). إلا أن واجب إطاعة الرئيس الإداري ليست مطلقة، بل على الموظف أن يناقش رئيسه الإداري مع الالتزام في حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك معه، أما إذا كان أمر الرئيس

١ د . ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

٢ د . ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٥٠٢ .

٣ المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧.

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

مخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات، يجب على المرؤوس أن يبين لرئيسه وجه المخالفة، وأن القانون قد أعفاه من المسؤولية عن تنفيذ الأمر المخالف القانون بعد تنبيه رئيسه تحريريا إلى ذلك، فإذا أكد الرئيس الأمر كتابة فإنه يكون المسؤول عن الأمر المخالف وليس الموظف، واستخلص مما تقدم، أن الموظف الذي يقوم بالفعل تنفيذا لأمر الرئيس الإداري، إنما يمثل هذا واجب من الواجبات المفروضة عليه قانونا، ويترتب على عدم تنفيذ هذا الواجب إباحة الفعل والعودة به إلى الأصل، إذ الأصل في الأفعال الإباحة وتجريده من كونه مجرم^(١).

ثانيا : الإكراه: الإكراه على نوعين إكراه مادي وإكراه معنوي، أما الإكراه المادي فيعرف بأنه قوة مادية تدفع الفاعل إلى ارتكاب الفعل المكون للجريمة دون أن يكون في قدرته مقاومتها، والإكراه المادي يمحو أرادة الفاعل التي هي أساس المسؤولية الانضباطية، وأن الفعل الذي صدر من الموظف العام لا يمكن أن ينسب إليه إنما ينسب إلى القوة التي سخرته، ولالإكراه المادي شرطان بتحققهما تنتفي المسؤولية الانضباطية: الشرط الأول: أن يكون القوة التي صدر عنها الإكراه غير متوقعة، وليس باستطاعة الموظف توقعها، كما لا يحوز للموظف أن يدفع بالإكراه المادي لنفي المسؤولية الانضباطية، إذ كان من الواجب على الموظف أن يجتنب الخضوع إلى هذه القوة ، وأن المعيار في هذه الحالة هو معيار موضوعي وليس معيار شخصي، والشرط الثاني: أن تكون مقاومة هذه القوة مستحيلة، لا يكفي بأن تكون القوة التي أكرهت الموظف على ارتكاب الجريمة غير ممكنة التوقع، بل يجب أن تكون هذه القوة مستحيلة الدفع، أي أنه ليس بمقدور الموظف العام تجنب ارتكاب الجريمة بأي حال من الأحوال، ويتحقق ذلك عندما تترتب هذه القوة غياب كامل للإرادة، أما إذا توفرت لديه قدر من الإرادة أنتفى الإكراه المادي^(٢). أما الإكراه المعنوي يعرف بأنه ضغط يقع على أرادة الموظف فيحد كثيرا من حرية اختياره ويدفعه إلى فعل يعده القانون جريمة، وأن الإكراه المعنوي قد يتخذ صورتين، صورة مادية والمتمثلة باستعمال العنف للتأثير على ارادة الفاعل، وقد يتخذ الإكراه المعنوي صورة معنوية والمتمثلة في التهديد باستعمال العنف، ويتميز الإكراه المعنوي بأنه دائما يصدر من أنسان بقصد إرغام غيره على ارتكاب جريمة معينة^(٣) .

ثالثاً: حالة الضرورة : أما حالة الضرورة ويقصد بها " مجموعة من الظروف التي يجد فيها الأنسان نفسه في مواجهة خطر يهدده أو يهدد غيره ولم يكن لإرادته دخل في حوله ولا سبيل

^١ احمد سرحان سعود وعلي خلف حماد، مواقع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة، مصدر سابق، ص ١٢٢٢ .

^٢ د. محمود سليمان موسى، مصدر سابق ، ص ٥١٩ .

^٣ د. محمود سليمان محمود ، مصدر سابق ، ص ٥٢٥ .

للتخلص منه إلا بارتكاب جريمة معينة"، وهذه الظروف يجد الموظف نفسه مضطراً إلى ارتكاب المخالفة الانضباطية، ويطلق على هذا النوع من المخالفات التي يرتكبها الموظف العام في هذه الحالة بجرائم الضرورة، وأن هذه الجريمة يمنع القانون المسؤولية الانضباطية عن الموظف بسبب تأثير الظروف التي إحاطة بالموظف عند ارتكابها في أرادته وتقييد حريته في الاختيار، ومما تجدر اليه الإشارة بأن حالة الضرورة تضعف أرادة الموظف إلى الحد الذي من تجعل الإنسان معذورا حين يرتكب العمل الذي يعد في الظروف العادية مخالفة انضباطية^(١)، وقد تناول المشرع العراقي في قانون لعقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل حالة الضرورة حيث جاء فيه "لا يسأل جزائياً من ارتكب جريمة ألباته اليه ضرورة وقاية نفسه أو غيره أو ماله أو مال غيره من خطر جسيم محقق لم يتسبب هو فيه عمداً ولم يكن في قدرته منعه بوسيلة أخرى وبشرط أن يكون الفعل المكون للجريمة متناسباً والخطر المحقق المراد انقائه^(٢). كما نجد أن المشرع الجنائي قد اشترط في حالة الضرورة أن يكون الخطر جسيماً ومحققاً لكي تتحقق مشروعية الإغفاء، أما في المجال الإنضباطي فيمكن تصور حالة الضرورة كما لو وجد الموظف نفسه أمام خطر جسيم يهدده ولا يستطيع تجنبه إلا بارتكابه الأمر الذي يعد خطأ، وتتحقق حالة الضرورة وهي المسائلة على أساس الضرورات تبيح المحظورات، وعلى أساس أن من يرتكب جريمة تحت حكم الضرورة يكون مكرهاً وليس سيء النية، ويشترط أيضاً في حالة الضرورة ملحة أن تكون الضرورة وأن يكون فعله على قدرها من دون أي تجاوز لحدودها، وذلك وفقاً للأصل العام المقرر الذي يقضي بأن الضرورات تبيح المحظورات، وعلى هذا الأساس فإن المضطر يعفى عند ارتكابه مخالفة تأديبية و لم يجد نص في نظام الوظيفة العامة، لوجود أساس لها في الشريعة الإسلامية وهي من النظام العام^(٣). أما في ما يتصل بحالة الإعاقة للموظف من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة، نجد أن بعض الفقه يشير ضمناً إلى ذلك عن طريق قيام سلطة التأديب بمراعاة ظروف الموظف المخالف التي أحاطت به بعد ارتكاب المخالفة، ودوافعه، في استعمال الشدة أو الرأفة شريطة أن لا تخرج العقوبة إطار المشروعية^(٤)، ولما كان المشرع في جميع الدول قد حدد العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف المخالف يبدأ بأخفها عقوبة لفت النظر وينتهي بأشدّها عقوبة العزل، وترك تحديد العقوبات الانضباطية الواجب توقيعها على الموظف المخالف لتقدير السلطة الانضباطية، وقد قضت المحاكم التأديبية في مصر بأن إصابة الموظف باضطراب عقلي

^١ احمد سرحان سعود وعلي خلف محمود، مصدر سابق، ص ١٢٢٩ .

^٢ المادة (٦٣) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

^٣ د. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٩٨.

^٤ د. سمير عبدالله سعد، مصدر سابق، ص ١١٨.

التي تجعل من الموظف غير طبيعي في تفكيره وتصرفاته الواقعة منه، يعد من قبيل الظروف المخففة التي توجب على المحكمة أخذها بنظر الاعتبار، والرأفة بالموظف عند توقيع العقوبة عليه^(١). أما الإغفاء من العقوبة، هناك بعض الأعدار معفية من العقاب حال ارتكاب الأفعال المجرمة وهذه الأعدار تسمى مواقع العقاب:

أولاً: الإصابة بالمرض العقلي: أن تعرض الموظف العام إلى إصابة بمرض عقلي في هذه الحالة يعفى الموظف من العقاب عن المخالفة الانضباطية التي ارتكبها، على اعتبار أنه في هذه الحالة لا يتصرف بإرادة حرة سليمة، وقد نصت المادة (٦٢) من قانون العقوبات على انه لا عقاب من يكون فاقد الشعور أو الاختيار في عمله وقت ارتكاب الجريمة أما لجنون أو عاهة في العقل، وأما لغيوبة ناشئة عن عقاقير مخدرة أيا كان نوعها إذا أخذها قهراً عنه أو بغير علم منه بها".

ثانياً: الإصابة بمرض نفسي: أن إصابة الموظف بمرض نفسي يعفي الموظف من المسؤولية الانضباطية، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "متى كان من الثابت من الشهادة الصادرة من المستشفى أن العامل يعاني من حالة أنفصام بارنوي يحلل فيه الأشياء تحليلاً خاصاً كما يفسرها تفسيراً خاصاً بسبب نوبات قلق شديد تضطرب معها قوة الإدراك والتحليل الصحيح لذلك فإن العامل المريض هذا المرض لا يكون مسؤولاً عن تصرفاته أثناء نوبات تلك الحالة، ومن ثم فإن العامل والأمر كذلك يكون مريضاً باضطراب عقله يجعله غير مسؤول عن تصرفاته أثناء نوبات هذا الاضطراب الأمر الذي تنعدم معه مسؤوليته عنها وبالتالي يطبل الجزاء الموقع عليه (حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٨/٢/١٩٨١ في الطعن رقم ٥٨٧ لسنة ٢٣ ق (عليا)

ثالثاً: شيوخ الاتهام : والمقصود به عدم معرفة مرتكب المخالفة الانضباطية على وجه الدقة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا: " أن العجز الذي اثبته الجرد بعد رفع يد صاحب العهد بمدة طويلة فإن عدم إتمام الجرد الفوري وهو الذي يحسم الأمر حسماً قاطعاً فإن التراخي فيه يفتح ثغرات ويثير احتمالات كثيرة، الأمر الذي يؤدي بالمسؤولية من أي نوع كانت ويجعل المحكمة مع عدم قيام دليل آخر في حال يستحيل معها إلقاء عبء مسؤوليته الأشياء الفاقدة على شخص أو أشخاص معينين بالذات" (حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسته ١٢/١٢ / ١٩٦٤ في الطعن رقم ١١٤٢ لسنة ٧ ق (عليا). أما بشأن موقف التشريعات المنظمة إلى الوظيفة العامة، أو التي تحكم سلوك الموظفين فإننا لم نجد ما يشير إلى إمكانية عد الإصابة أو العرق أو الحالة التي يعاني

^١ ت الحربية ٧ لسنة ١ في ٩/٢/١٩٥٩. نقلاً عن اللواء محمد ماجد باقوت، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

منها الموظف من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة طرفاً أو سببا يدعو إلى تخفيف العقوبة عنه. مما تقدم ومن خلال استقراء آراء الفقهاء وأحكام القضاء يتضح بان ظروف وأوضاع الموظف من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة، تدعو إلى أخذها بنظر الاعتبار وتخفيف العقوبة المفروضة عليه، ومن هنا ندعو المشرع المصري والعراقي، إلى تضمين التشريعات التي تحكم سلوك الموظفين اعتبار أوضاع الموظفين من ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة سبباً لتخفيف العقوبة.

الخاتمة: وقد توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات نوردتها في الاتي:

أولاً : النتائج :

(١) وجدنا إن الموظف ذي الاعاقة والاحتياج الخاص يؤدي الواجبات الوظيفية بنفسه ودون مراعاة لاوزاعهم الجسدية وقدراتهم من قبل الادارة كما انهم قد يتعرضون للمسؤولية الانضباطية ودون أي مراعات جدية لحالاتهم.

(٢) إن المشرع العراقي كان موقفاً من حيث المبدأ عندما أفرد نصوصاً خاصة لحماية ذوي الإعاقة من الجرائم التي من الممكن أن يتعرضوا إليها، غير إن العقوبات المقررة لتلك الجرائم غير رادعة.

(٣) يمكن فرض العقوبة الانضباطية على الموظف ذي الاعاقة والاحتياج الخاص ولا يعفى منها الا في حالات معينة.

ثانياً : التوصيات :

(١) ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة رفع سقف الاعالة الاجتماعية المقررة في قانون الحماية الاجتماعية بحيث تكون كافية لسد احتياجاتهم وجعلها سببا لمراعات حالاتهم.

(٢) ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة منح ضمانات معينة تضمن مراعات اوضاع الموظفين ذوي الاعاقة والاحتياج الخاص عند تكليفهم بالواجبات الوظيفية وكذلك عند اجراء التحقيق معهم وفرض العقوبة الانضباطية بحقهم.

(٣) ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة توحيد الأحكام المتعلقة بذوي الإعاقة في قانون موحد، لأن المتأمل في القواعد المتعلقة بذوي الاعاقة في العراق يجد انها موزعة بين عدة تشريعات.

المصادر والمراجع

اولاً: الكتب القانونية:

١. احمد سرحان سعود وعلي خلف حماد، مواقع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة.
٢. اللواء محمد ماجد ياقوت، الدفوع والذفات في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
٣. د. زهدي يكن: القانون الإداري، ج ١، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، بلا تاريخ نشر.
٤. د. سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، ١٩٦٠.
٥. د. سمير عبدالله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام - منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٦. د. شريف احمد الطباخ، تأديب الموظف العام والدفوع التأديبية، مجلد (١)، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
٧. د. عبد الحفيظ علي الشيمي: موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام في قضاء المحكمة الإدارية العليا ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
٨. عبد المحسن السالم: العروض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط١، دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦.
٩. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
١٠. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، دراسة مقارنة، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٠.
١١. د. علاء الدين محمد حمدان، مواقع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
١٢. د. فواد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٣. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي: موانع مساءلة الموظف العام إدارياً وجنائياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
١٤. د. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٥. د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجرائم التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
١٦. د. محمود حافظ الفقي: المسؤولية القانونية في الإدارة الإلكترونية، ط ١، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠.
١٧. د. محمود جمال الدين زكي: الوجيز في قانون العمل، ١٩٦٢.
١٨. د. محمود سليمان موسى: المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية والقانونين الفرنسي والإيطالي، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠.
١٩. د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
٢٠. د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم العام، ط ٥، دار البيضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٢١. د. ماجد راغب الحلوة القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، ط ١، ذات السلاسل الكويت، ١٩٨٠.
٢٢. د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٣. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري.
٢٤. د. مصطفى يوسف: المسؤولية التأديبية للموظف العام حدودها وضمائنها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٢٥. د. همام محمد محمود زهران: قانون العمل - عقد العمل الفردي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.

ثانياً الرسائل والاطاريح الجامعية :

ا- رسائل الماجستير

- ١- احمد سرحان سعود الحمداني وعلي مخلف حماد الدليمي: موانع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، مجلد ٢٤، العدد ٣، لسنة ٢٠١٦.
- ٢- فهمي احمد علي، التنظيم القانوني للموظف العام من ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة في العراق (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة تكريت، ٢٠٢٠.

ب- الاطاريح

- ١- خالد محمد مصطفى المولى : السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠١
- ٢- محمود عبد العزيز أبو ليلة ، التنظيم القانوني للجزاءات الإدارية العامة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١٣ .

ثالثا- البحوث والمقالات :

- ١- د. حسين مصطفى محمود ، مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا ، ط ١ ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦ .
- ٢- د. محمد عصفور : طبعة الخطأ التأديبي ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، ع ١ ، ١٩٦٢ .
- ٣- د ، محمود حلمي : تأديب العاملين في الجهاز الإداري والقطاع العام ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، عدد ١ ، س ١٣ ، ١٩٦٩ .

رابعا- الاحكام والقرارات القضائية :

- ١- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم ٢٠/٢٠ في ٢٤/٦/١٩٧٨ ، نقلا عن احمد سرحان سعود وعلي مخلف حماد الدليمي .
- ٢- حكم المحكمة التأديبية للمواصلات المصرية رقم ٥٠/١٢ ق في ٢٤/٣/١٩٧٠ ، نقلا عن احمد سرحان سعود وعلي مخلف حماد.
- ٣- القرار رقم ٩٥/٦٢ في ١١ / ٢٤ / ١٩٦٢ ، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ، عدد ١ ، س ٢ ، ١٩٦٣ .

خامسا_ الدساتير والقوانين:

الدستور

- ١- الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٢- الدستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ .

ب-القوانين العراقية:

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ الملغي .
- ٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٣- قانون العقوبات العراقية رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٥- قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاص العراقي رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣ .
- ٦- قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .
- ٧- قانون حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ .

ج-القوانين العربية

- ١- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل.
- ٢- قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغي .
- ٣- قانون العاملين المدنيين رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٤- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .
- ٥- قانون ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة المصري رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ .

سادسا-موقع الالكترونية:

- ١- التمييز بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية ، بحث منشور على الأنترنت منتديات ستار تايمز . http : www.startimes.com .