

المبحث الثالث

القواعد الإجرائية للمسؤولية الانضباطية

القواعد الإجرائية فيقصد به مجموعة القواعد القانونية المدونة أو العرفية التي تلتزم بها السلطة الانضباطية المختصة عند ممارسة أعمالها وهي بصدد الاضطلاع بتحديد تلك المسؤولية لمن هو محل للتأديب.

وبالتالي فان كل قاعدة موضوعية لا بد لها من قواعد إجرائية تبين لنا كيفية تطبيقها وكيفية حمايتها من الاعتداء عليها، مثال ذلك قانون المرافعات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية، ولكن بالرغم مما تقدم نود أن نشير إلى انه ليس بالضرورة أن تستقل القواعد الإجرائية بتنظيم خاص، وإنما يمكن أن تقنن تلك القواعد مع القواعد الموضوعية، فعلى سبيل المثال نجد أن قانون العمل أو قانون نقابة المحاسبين والمدققين أو نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات منصوصاً فيها على القواعد الموضوعية والإجرائية في صلب تلك القوانين كبيان الحقوق والالتزامات والعقوبات الانضباطية (القواعد الموضوعية) من جهة ومنصوصاً فيها أيضاً على بيان كيفية رفع الدعوى وبيان الجهة المختصة بالتحقيق وبيان الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية ومدد الطعون (القواعد الإجرائية) من جهة أخرى.

والقواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام تتمثل بالشكوى والتحقيق والسلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية وكيف يطعن الموظف بتلك العقوبات، لذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث على عدة مطالب وذلك وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول: الشكوى.

المطلب الثاني: التحقيق.

المطلب الثالث: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية.

المطلب الرابع: الطعن بقرار العقوبة.

المطلب الأول

الشكوى

مما لا شك فيه أن القواعد الإجرائية تعد من العناصر المهمة والأساسية في موضوع المسؤولية الانضباطية، إذ أن هذه الإجراءات شأنها في ذلك شأن الإجراءات الجزائية والإجراءات المدنية، لا بد من تصرف إرادي لتحريكها، وإذا كانت الإجراءات القضائية المدنية لا تتحرك إلا بعد دفع رسم الدعوى، وإذا كانت الإجراءات الجزائية لا تتحرك إلا بالشكوى إلا استثناءً، فإن الإجراءات الانضباطية تتحرك بناءً على شكوى باعتبار أن الشكوى هي المحرك الأول للإجراءات الانضباطية، تسبق كل من التحقيق والمحاكمة وصدور الحكم هذا من جانب.

ومن جانب آخر نجد أن المشرع العراقي في قانون الانضباط لم يضع معنى محدد للشكوى، إلا أن فقهاء القانون وضعوا عدة تعريفات كان من أهمها ما عرفه الأستاذ الدكتور محمود أبو السعود حبيب بأنها " إخطار يقدم من احد الأفراد بإرادته إلى السلطات المختصة يترتب عليه تحريك الدعوى التأديبية ضد المشكو منه بشأن ما هو منسوب إليه من تصرفات تتعارض مع مقتضيات وواجبات الوظيفة".

من التعريف أعلاه يتبين لنا أن المشرع العراقي في قانون الانضباط لم يبين الصفة أو شرط المصلحة أو الشكل الذي تقدم به الشكوى، وإنما ترك ذلك مفتوحاً، إذ انه لم يشترط في مقدم الشكوى صفة معينة من أجل قبول شكواه، لذلك فإنها يمكن أن ترفع من فرد أو جهة خاصة أو جهة عامة، كون الشكوى حق دستوري نص عليه الدستور العراقي الذي نص على أن التقاضي حق مصون ومكفول للجميع. أما من حيث المصلحة كشرط لإقامة الشكوى فقد ذهب بعض الفقهاء إلى انه لا يشترط في تلك الشكوى أن تصدر عن صاحب مصلحة فيها، إذ يكفي أن تكون محتوية بذاتها على معلومات جدية أو أثبت التحقيق فيها جديتها، فضلاً عما تقدم نجد أن المشرع في القانون لم يشترط شكلاً معيناً لتقديم الشكوى، لهذا يمكن أن تكون شفاهاً ولكن يجب أن تحمل مضموناً واضحاً لطبيعة المخالفة المرتكبة وذلك ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بحكمها الصادر عام 2004.

المطلب الثاني

التحقيق

عرف المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ اللجنة التحقيقية المختصة بإجراء التحقيق مع الموظف المخالف لأحكامه بأنها "اللجنة التي يشكلها الوزير أو رئيس الدائرة لأغراض هذا القانون"، إذ ألزم المشرع في هذا القانون الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وذلك بقيام تلك اللجنة بالتحقيق مع الموظف المخالف من أجل إثبات الاتهام الموجه إليه أو نفيه عنه.

وإذا رجعنا إلى معنى التحقيق نجد أن الفقه قد عرفه بتعريفات عدة منها "مجموعة الإجراءات التي تتخذها الجهة التي خصها المشرع بالتحقيق مع الموظف في الخطأ الذي ارتكبه، بهدف الوصول إلى الحقيقة، والتأكد من صدق الاتهام وإثباته عن طريق إتقان الاستجواب وأحكامه وتحديد التكييف القانوني للواقعة المنسوبة إلى العامل"، وبذلك نجد أن التحقيق يعد أمراً لازماً لتوقيع العقوبة من قبل الرئيس الإداري كونه الغاية المنشودة لتبيان الحقيقة، ويعد أيضاً ضماناً هامة من ضمانات الموظف المخالف للدفاع عن نفسه ونفي الاتهام الموجه إليه، بمعنى أن أهمية التحقيق تكمن في انه يعد أداة قانونية مهمة تهدف للوصول إلى الحقيقة، وانه يعد وسيلة لجمع أدلة الإثبات، إذ في مجال المساءلة الانضباطية لا يمكن إدانة أي شخص بمجرد الشك والشبهة وإنما لا بد من وجود قرائن يمكن الاستناد إليها من أجل إدانة المتهم. ووفقاً لما تقدم يثار التساؤل عن كيفية إجراء التحقيق؟

نص القانون على أن تتولى اللجنة التحقيقية، التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة إما بعدم مساءلة ذلك الموظف وغلق التحقيق في حال براءته مما نسب إليه من

اتهام ورد في الشكوى وإما التوصية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها.

أما إذا رأت اللجنة التحقيقية أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالاته إلى المحاكم المختصة.

ومن هنا فإنه يشترط لسلامة التحقيق الإداري أن تتوافر فيه كل مقومات التحقيق القانوني السليم ومن أبرزها حيادية المحقق، إذ يتعين أن تكون له الكفاية والاستقلال وحسن التقدير بما يطمئن إلى القيام بواجباته على أكمل وجه ممكن من خلال وضع قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وسلطة فرض العقوبة وعدم منح الصلاحية لمن تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية تشكك في حياديته وتجرده.

وبعد أن تنتهي اللجنة التحقيقية من أعمالها وبعد أن تنظر في الوقائع والأدلة والأوراق والشكوى المقدمة، تقدم محضراً مثبتاً فيه ما قامت به من إجراءات وما استنتجته عن طريق الإفادات وما توصلت إليه من توصيات هي لا تخرج عن ثلاثة أمور وهي إما غلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف المشكو منه لعدم كفاية الأدلة المقدمة ضده التي تثبت تورطه بالمخالفة المرتكبة وإما التوصية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون وإما إحالة الموظف إلى المحاكم الجزائية المختصة كون الفعل الذي ارتكبه يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ما هو التكييف القانوني لتوصيات اللجنة التحقيقية؟

ذهب البعض من الفقهاء إلى أن تلك التوصيات تعد ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وحثهم في ذلك أن تلك التوصيات أن لم تكن ملزمة فلم الحاجة إلى تشكيل لجان تحقيقية تنظر في الشكاوى المقدمة إليها، وذهب رأي آخر إلى أن تلك التوصيات غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وحثهم في ذلك أن إلزام هؤلاء بتوصيات اللجنة التحقيقية يجعل من تلك اللجان صاحبة الاختصاص في إصدار العقوبات وهذا ما يخالف نص القانون الذي حدد جهات فرض العقوبة الانضباطية من غير النص

على اللجان التحقيقية وهذا يجعل من تلك الجهات جهات شكالية ما عليها سوى المصادقة على قرارات اللجنة التحقيقية.

ونحن نميل مع الرأي الأخير وسندنا في ذلك قراءة نص الفقرة ثالثاً من المادة (11) من قانون الانضباط التي نجد فيها أن إحالة توصيات اللجنة التحقيقية إلى الوزير للبت فيها، وهذا يعني أن تلك التوصية غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة، إذ له أن يصدر قراراً بفرض العقوبة الموصى بها أو إلغائها أو تعديلها بما يتناسب مع حجم المخالفة المرتكبة.

وبالرغم من تلك الضمانات التي وضعها المشرع للموظف أثناء التحقيق معه نجد أن المشرع أجاز للوزير ولرئيس الدائرة فرض أي من العقوبات الآتية دون إجراء أي تحقيق مع الموظف المخالف سوى استجوابه قبل فرض العقوبة:

1- عقوبة لفت النظر.

2- عقوبة الإنذار.

3- عقوبة قطع الراتب.

وفضلاً عن هذا العيب الذي وقع به المشرع، نجده من جانب آخر لم يبين شكل الاستجواب، إذ انه يمكن أن يكون استجواباً شفوياً أو تحريراً، لهذه الانتقادات ندعو المشرع إلى إحاطة جميع العقوبات الانضباطية بضمانات التحقيق مع الموظف المخالف بحيث تكون ضمانات كفيلة لتحقيق مبادئ العدالة والإنصاف من جوانبها كافة.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية

السلطة التأديبية هي السلطة التي توقع العقوبات على المخالف بحيث تمسه في حياته الوظيفية أو تحرمه من مزايا وظيفية ومهنية وذلك إذا ارتكب خطأ يتنافى مع واجبات وظيفته.

أن المبدأ العام في قانون العقوبات الجزائي هو صدور العقوبة الجزائية عن طريق القضاء، إذ لا يمكن صدور مثل تلك العقوبات من جهات أخرى مهما كان

مركز تلك الجهات في الدولة، وهذا الأمر يختلف تماماً عند توقيع العقوبات الانضباطية، إذ تختص الجهات الإدارية التابع لها الموظف المخالف بفرض تلك العقوبات بقرار صادر عن تلك الجهات المتمثلة برئاسة الوزراء أو رئاسة الجمهورية أو الوزير أو من يخوله الوزير تلك الصلاحية.

وبناءً على ما تقدم نجد أن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ حدد تلك الجهات الإدارية وجعل لها صلاحية فرض العقوبات الانضباطية على كل موظف مخالف لأحكام هذا القانون وهذه الجهات هي:

أولاً: الوزير: يعد الوزير أعلى سلطة إدارية انضباطية في الوزارة، إذ يكون له فرض جميع العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون، هذا ونجد أن المشرع قد أعطى سلطة فرض كل من عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون، أما إذا ظهر للوزير عن طريق التحقيق أن الموظف المشمول بالأحكام أعلاه قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون.

مما تقدم يتبين لنا أن الوزير لديه فرض جميع العقوبات المنصوص عليها في القانون بالنسبة لصغار الموظفين ممن تقل درجاتهم الوظيفية عن درجة مدير عام، أما الموظفون الشاغلون لدرجات وظيفية بمركز مدير عام فما فوق فأن للوزير صلاحية فرض كل من عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)، أما العقوبات الأشد فان صلاحية فرضها على هؤلاء تكون من اختصاص مجلس الوزراء حصراً، هذا وان عدم احترام قواعد الاختصاص المقررة، يترتب عليها بطلان العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف المخالف.

ثانياً: رئيس الدائرة أو الموظف المخول: يقصد برئيس الدائرة هو الموظف التي ترتبط دائرته بوزارة، إذ عرف قانون انضباط موظفي الدولة النافذ في المادة (10) من القانون رئيس الدائرة بأنه (وكيل الوزير ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات

الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون).

أن المشرع لم يمنح رئيس الدائرة ومن هم بدرجته وفق ما ذكر، صلاحية إصدار جميع العقوبات وإنما حدد تلك الصلاحية وجعلها محددة بعقوبات (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، التوبيخ)، أما عدا تلك العقوبات فلا يحق لرئيس الدائرة صلاحية توقيعها على الموظف المخالف، وبعبارة أخرى تعد تلك القرارات باطلة لمخالفتها ركن الاختصاص الذي يعد ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري.

وفي حالة توصية اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما هو منصوص عليه في الفقرة ثانياً من المادة (11)، فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير للبت فيها، ونعتقد أن المشرع حسناً فعل عندما ألزم رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالة توصية اللجنة التحقيقية إلى الوزير إن كانت العقوبة الموصى به هي إحدى تلك العقوبات (إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل)، وذلك لخطورة تلك العقوبات على حياة الموظف الوظيفية وخطورة الآثار التي ترتبها على ذلك الموظف.

ثالثاً: رئيس الجمهورية أو من يخوله: خول القانون رئيس الجمهورية أو من يخوله رئيس الجمهورية فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون الانضباط، وهذا التحويل جاء مطلقاً لرئيس الجمهورية أو من يخوله، إذ يحق لهؤلاء فرض أي من العقوبات الانضباطية دون استثناء وسواء كان الموظف المخالف يشغل درجة وظيفية عليا (مدير عام فما فوق) أو كان بدرجة اعتيادية.

ويلاحظ من هذه المادة أن جميع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية تعد قرارات قابلة للطعن، إذ يحق للموظف الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظفين.

رابعاً: رئيس مجلس الوزراء: منح المشرع في القانون رئيس مجلس الوزراء صلاحية فرض العقوبات الانضباطية (إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل) على الموظف التابع له المشمول بأحكام هذا القانون.

خامساً: مجلس الوزراء: منح المشرع مجلس الوزراء صلاحية النظر في العقوبات التي يقترحها الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة التي تتعلق بالموظفين الذين يشغلون درجات عليا ان كانت مخالفاتهم تستوجب عقوبات أشد مما هو مخول بها (الوزير).

يتبين لنا من ذلك أن صلاحية مجلس الوزراء هذه مقيدة بأن تكون بناءً على توصيات صادرة عن لجنة تحقيقية يصادق عليها الوزير وان تكون تلك العقوبة خارج صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، ونجد أن تلك الجهة تختلف عن سابقتها، فالجهة المذكورة في الفقرة رابعاً أعلاه تتمثل برئيس مجلس الوزراء وحده، أما الجهة المذكورة أعلاه في الفقرة الخامسة فإنها تتمثل بمجلس الوزراء وليس برئيس المجلس.

سادساً: رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة: عد المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بحكم الوزير المختص، إذ عرفه بأنه "يعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لإغراض هذا القانون". ومن أمثلة تلك الجهات غير المرتبطة بوزارة رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ورئيس ديوان الرقابة المالية ومحافظ البنك المركزي العراقي ورئيس هيئة النزاهة وأمين بغداد... الخ، إذ خول القانون هؤلاء الرؤساء صلاحية فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في القانون، وبذلك نجد أن صلاحية رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة من حيث فرض العقوبات هي صلاحية رئيس مجلس الوزراء نفسها. وبالرغم مما تقدم فان مجلس الانضباط العام بوصفه هيئة قضائية تختص بالنظر بالطعون المقدمة لها، إلا انه اختلط عليه الأمر فيما يتعلق بصلاحية رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، إذ عده مرة بمثابة رئيس دائرة غير مرتبطة بوزارة له صلاحية فرض كل من عقوبة (إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل)، ومرة أخرى عده بمرتبة وزير.

المطلب الرابع

الطعن بقرار العقوبة

يعد الطعن من قرار السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية من القواعد الإجرائية المهمة كونه يمثل ضمانة هامة للموظف، بجانب الضمانات الأخرى مثلاً: أن تقوم بالتحقيق جهة محايدة وحقه في الدفاع عن نفسه وإطلاعها على الشكوى المقدمة ضده... الخ.

ويعرف الطعن بأنه "وسيلة يعرب بها المعاقب رفضه للعقوبة الموقعة عليه في ضوء ما يعن له من أسباب يبيدها أمام السلطة المختصة.

وبذلك نجد أن الطعن يقدمه الموظف الذي لم يرق له قرار العقوبة الانضباطية الصادر ضده، بحيث يكون لهذا الموظف الطعن من قرار السلطة المختصة بتوقيع العقوبة أمام الجهة الإدارية نفسها التي يعمل بها ومن ثم يكون له الحق بعد ذلك الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين وهذا ما سنعرفه في الفروع الآتية: