



Administrative Investigation into Financial and Administrative Corruption Cases in Iraq: A Comparative Study

Dr. Hiba Khalid Najim

College of Law, Al-Karkh University of Science, hiba.k.nagm2023@kus.edu.iq

ARTICLE INFORMATION

Received: 1 Aug2026
Accepted: 27 Aug 2026
Published:1 Sep 2026

Keywords:

- Administrative Investigation
- Financial Corruption
- Administrative Corruption
- State Employees Discipline Law
- Administrative Prosecution

ABSTRACT

Administrative investigation is considered one of the most vital legal mechanisms adopted by states to ensure integrity and transparency within the administrative apparatus, and to combat financial and administrative corruption, which poses a direct threat to public funds and societal trust in state institutions. This research aims to examine the legal framework of administrative investigation in Iraq concerning cases of financial and administrative corruption, and to outline the associated legal procedures and guarantees. This is conducted through a comparative study with the Egyptian legal system, which is characterized by the presence of an independent judicial body, namely the Administrative Prosecution. The study highlights the similarities and differences between the two systems and proposes a set of recommendations to enhance the effectiveness of administrative investigation in combating corruption.

التحقيق الإداري في العراق في قضايا الفساد المالي والإداري دراسة مقارنة

د. هبة خالد نجم

كلية القانون- جامعة الكرخ للعلوم ، hiba.k.nagm2023@kus.edu.iq

الملخص

معلومات المقالة

يعد التحقيق الإداري من أهم الآليات القانونية التي تعتمد عليها الدول لضمان النزاهة والشفافية في الجهاز الإداري، ومكافحة الفساد المالي والإداري الذي يمثل تهديداً مباشراً للمال العام ولثقة المجتمع بمؤسسات الدولة. ويهدف هذا البحث إلى دراسة الإطار القانوني للتحقيق الإداري في العراق في قضايا الفساد المالي والإداري، وبيان الإجراءات والضمانات القانونية المرتبطة به، مع إجراء دراسة مقارنة مع النظام القانوني المصري الذي يتميز بوجود هيئة قضائية مستقلة هي النيابة الإدارية. وتبرز الدراسة أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين، وتقدم مجموعة من التوصيات لتعزيز فعالية التحقيق الإداري في مكافحة الفساد.

تاريخ الاستلام : ١٠ آب ٢٠٢٦

تاريخ القبول : ٢٧ آب ٢٠٢٦

تاريخ النشر : ١ أيلول ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية:

- التحقيق الإداري
- الفساد المالي
- الفساد الإداري
- قانون انضباط موظفي الدولة
- النيابة الإدارية

المقدمة

يعد الفساد المالي والإداري من أخطر الظواهر التي تواجه الدول المعاصرة لما يترتب عليه من آثار سلبية على التنمية الاقتصادية والإدارية وعلى ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة. وقد أدركت التشريعات الحديثة أهمية وضع آليات قانونية فعالة لمكافحة هذه الظاهرة، ومن أهم هذه الآليات التحقيق الإداري الذي يمثل المرحلة الأولى لمساءلة الموظف العام عن المخالفات الوظيفية قبل توقيع العقوبة التأديبية أو إحالة القضية إلى القضاء.

في العراق نظم المشرع التحقيق الإداري في إطار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، والذي وضع قواعد المساءلة التأديبية للموظفين والإجراءات المتبعة للتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية. أما في مصر فقد تطور نظام التحقيق الإداري بشكل أكثر مؤسسية من خلال إنشاء هيئة النيابة الإدارية التي تختص بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية للموظفين العموميين وتتمتع بالاستقلال القضائي. وتسعى هذه الدراسة إلى تحليل النظام القانوني للتحقيق الإداري في العراق، ومقارنته بالنظام المصري، بهدف تقييم فعاليته في مكافحة الفساد المالي والإداري.

أولاً / إشكالية البحث :

تتبلور إشكالية البحث في التساؤل حول مدى كفاءة وفعالية الإطار القانوني الحالي المنظم للتحقيق الإداري في العراق في مكافحة الفساد، مقارنة بالنظام المصري (النيابة الإدارية) الذي يتمتع باستقلالية مؤسسية. وهل يوفر النظام العراقي الحالي الضمانات والاستقلالية الكافية للجان التحقيق للحد من الفساد المالي والإداري بفاعلية؟

ثانياً / أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من خطورة تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري وتأثيرها المدمر على المال العام. وتكمن الأهمية العملية في تقديم دراسة مقارنة يمكن أن تشكل مرجعاً للمشرع العراقي لتطوير آليات التحقيق الإداري بالاستفادة من التجربة المصرية، مما يساهم في تعزيز النزاهة المؤسسية وسيادة القانون .

ثالثاً / منهجية البحث:

اعتمدت الدراسة على:

1. المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية المنظمة للتحقيق الإداري.
2. المنهج المقارن لمقارنة النظام القانوني في العراق مع النظام المصري.
3. المنهج الوصفي لتوضيح المفاهيم القانونية والإجراءات العملية.

المطلب الأول

مفهوم التحقيق الإداري وطبيعته القانونية

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري

يمكن تعريف التحقيق الإداري بأنه: مجموعة الإجراءات التي تقوم بها جهة إدارية مختصة للتحقق من وقوع مخالفة وظيفية من عدمها، وجمع الأدلة وسماع أقوال الموظف والشهود تمهيداً لاتخاذ قرار تأديبي مناسب. ويعد التحقيق الإداري الوسيلة القانونية التي تمكن الإدارة من مساءلة الموظف العام عن مخالفاته الوظيفية، وقد يتم بواسطة محقق فرد أو لجنة تحقيقية حسب ما يحدده القانون¹.

الفرع الثاني

خصائص التحقيق الإداري

1. إجراء إداري تأديبي يهدف إلى حماية المرفق العام.
2. مرحلة تمهيدية لفرض العقوبة التأديبية.
3. تحقيق داخلي يتم داخل المؤسسة الإدارية.
4. يراعي ضمانات الموظف مثل حق الدفاع وسماع الأقوال.

الفرع الثالث

أهداف التحقيق الإداري

1. حماية المال العام.
2. ضمان حسن سير المرافق العامة.
3. تحقيق مبدأ المشروعية الإدارية.
4. ردع الموظفين عن ارتكاب المخالفات.

المطلب الثاني

الإطار القانوني للتحقيق الإداري في العراق²

الفرع الأول

الأساس التشريعي للتحقيق الإداري في العراق

أولاً : الأساس التشريعي

1. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل³.
2. قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
3. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
4. قانون مجلس الدولة العراقي. ويعد قانون انضباط موظفي الدولة الإطار القانوني الأساسي الذي ينظم علاقة الموظف بالإدارة ويحدد واجباته ومحظوراته والعقوبات التأديبية.

ثانياً: تشكيل لجان التحقيق الإداري

نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة على أن: الوزير أو رئيس الدائرة يؤلف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية في القانون. وتتولى اللجنة القيام بالإجراءات الآتية⁴:

1. جمع الأدلة والمعلومات.
2. استجواب الموظف المخالف.
3. سماع الشهود.
4. إعداد تقرير يتضمن التوصيات.

ثالثاً: إجراءات التحقيق الإداري تمر عملية التحقيق الإداري بعدة مراحل⁵:

1. الإحالة إلى التحقيق عند وجود مخالفة وظيفية أو شكوى.
2. تشكيل لجنة التحقيق بقرار إداري من الوزير أو رئيس الدائرة.
3. جمع الأدلة مثل الوثائق والسجلات والشهادات.
4. استجواب الموظف مع منحه حق الدفاع.
5. إعداد التقرير النهائي ويتضمن توصية بالعقوبة أو البراءة.

رابعاً: ضمانات الموظف أثناء التحقيق من أهم الضمانات التي يكفلها القانون للموظف:

1. حق الدفاع وسماع أقواله.
 2. الاطلاع على التهم المنسوبة إليه.
 3. إمكانية تقديم الأدلة والشهود.
 4. الطعن في القرار التأديبي. وقد كفل القانون العراقي للموظف حق الدفاع الكامل أثناء التحقيق سواء شفهياً أو كتابياً.
- خامساً: العقوبات التأديبية حدد قانون انضباط موظفي الدولة مجموعة من العقوبات التأديبية منها⁶:

1. لفت النظر.
2. الإنذار.
3. قطع الراتب.
4. التوبيخ.
5. إنقاص الراتب.
6. تنزيل الدرجة.
7. الفصل.
8. العزل من الوظيفة.

- التحقيق الإداري في مصر⁷

- الإطار المؤسسي يتميز النظام المصري بوجود هيئة قضائية مستقلة تسمى النيابة الإدارية تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية للموظفين العموميين. وقد أنشئت بموجب:

- القانون رقم 480 لسنة 1954
- ثم أعيد تنظيمها بالقانون رقم 117 لسنة 1958.

الفرع الثاني

اختصاصات النيابة الإدارية تشمل اختصاصاتها⁸

1. التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية للموظفين.
2. توقيع الجزاءات التأديبية.

3. تحريك الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية.

4. إحالة الجرائم الجنائية المكتشفة إلى النيابة العامة. كما تعد النيابة الإدارية إحدى أهم مؤسسات مكافحة الفساد في مصر.

الفرع الثالث

الضمانات في التحقيق الإداري المصري

يوفر النظام المصري عدة ضمانات منها:

1. استقلال جهة التحقيق.
2. رقابة القضاء الإداري.
3. إمكانية الطعن بالأحكام التأديبية.
4. الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الإدارة.

الفرع الرابع

المقارنة بين النظام العراقي والمصري⁹

العنصر	العراق	مصر
جهة التحقيق	لجنة تحقيق داخل الدائرة	النيابة الإدارية
الاستقلال	محدودة (تابعة للإدارة)	هيئة قضائية مستقلة
الأساس القانوني	قانون انضباط موظفي الدولة 1991	قانون النيابة الإدارية 1958
الرقابة القضائية	القضاء الإداري	المحاكم التأديبية بمجلس الدولة
فعالية مكافحة الفساد	متوسطة	أكثر فاعلية بسبب الاستقلال المؤسسي

الفرع الخامس

السوابق القضائية وقرارات مجلس الدولة في التحقيق الإداري (العراق ومصر)

تعد السوابق القضائية وقرارات القضاء الإداري من أهم المصادر التي تفسر النصوص القانونية المتعلقة بالتحقيق الإداري وتحدد نطاق تطبيقها، إذ تسهم في توضيح الضمانات القانونية للموظف العام وحدود سلطة الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية¹⁰.

أولاً: السوابق القضائية في العراق يمارس القضاء الإداري في العراق رقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة من خلال محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، حيث تنتظر هذه المحاكم في الطعون المقدمة من الموظفين ضد العقوبات الانضباطية¹¹.

1. حكم محكمة القضاء الإداري رقم (49) لسنة 2006: قضت المحكمة بأن التحقيق الإداري يعد إجراءً أساسياً قبل فرض العقوبة التأديبية، ولا يجوز معاقبة الموظف دون استكمال التحقيق وفق الأصول القانونية. وقد أكدت المحكمة أن أي قرار تأديبي يصدر دون تحقيق إداري صحيح يعد قراراً معيباً بعيب مخالفة القانون والإجراءات ويكون قابلاً للإلغاء¹².

2. قرار مجلس شورى الدولة رقم (82) لسنة 2012: جاء في القرار أنه لا يجوز فرض عقوبة العزل بحق الموظف العام ما لم يسبقها تحقيق إداري أصولي تجريه لجنة تحقيقية مشكلة وفق قانون انضباط موظفي الدولة. ويؤكد هذا القرار على أن التحقيق الإداري يمثل ضماناً أساسية للموظف العام قبل فرض العقوبة التأديبية¹³.

3. قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (363/ج/2012): تتلخص وقائع القضية في قيام إحدى الدوائر بفرض عقوبة التوبيخ على موظف دون تشكيل لجنة تحقيقية، فطعن الموظف بالقرار أمام محكمة قضاء الموظفين. وقد حكمت المحكمة بإلغاء العقوبة الانضباطية واعتبار القرار الإداري مخالفاً للقانون بسبب عدم إجراء التحقيق الإداري. وأكدت المحكمة أن تشكيل لجنة تحقيقية شرط قانوني لصحة القرار التأديبي¹⁴.

4. قرار مجلس الدولة رقم: (84/2012) قررت الهيئة الانضباطية أن التحقيق الإداري يجب أن يتم من قبل لجنة مختصة، ويجب تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، وأن تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة. ويعكس هذا القرار مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية¹⁵.

5. قرار مجلس الدولة رقم: (2013/899) أكدت المحكمة أن التحقيق الإداري يبقى قائماً حتى في حال إحالة القضية إلى القضاء الجزائي. وهذا يرسخ مبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية.

ثانياً: السوابق القضائية في مصر يتميز النظام المصري بوجود النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية التابعة لمجلس الدولة المصري التي تتولى التحقيق في المخالفات المالية والإدارية للموظفين¹⁶.

1. حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1970/6/16: قضت المحكمة بأن التحقيق الإداري يعد ضماناً أساسية للموظف العام ولا يجوز توقيع الجزاء التأديبي إلا بعد مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه. ويعد هذا الحكم من الأحكام الكلاسيكية التي أرست مبدأ ضمان حق الدفاع في التحقيق الإداري.

2. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1067 لسنة 42 قضائية: قررت المحكمة أن التحقيق الإداري يجب أن يكون مكتوباً، ويجب أن يتضمن الأدلة والوقائع، وأن يستند القرار التأديبي إلى أسباب واضحة. وأكدت المحكمة أن القرار التأديبي غير المسبب يعد قراراً باطلاً.

3. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: (1958) قررت المحكمة أن القرار الإداري يجب أن يستند إلى سبب صحيح في الواقع والقانون وإلا كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة. وقد طبقت المحكمة هذا المبدأ في العديد من قضايا الفساد الإداري.

ثالثاً: المبادئ القضائية المستخلصة من السوابق من خلال دراسة الأحكام القضائية العراقية والمصرية يمكن استخلاص عدة مبادئ قانونية مهمة¹⁷

1. مبدأ ضرورة التحقيق الإداري: لا يجوز فرض عقوبة تأديبية دون إجراء تحقيق إداري أصولي.
2. مبدأ حق الدفاع: يجب تمكين الموظف من الاطلاع على التهم، تقديم الأدلة، والاستعانة بالدفاع.
3. مبدأ التناسب: يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة.
4. مبدأ استقلال المسؤولية التأديبية: المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية.
5. الرقابة القضائية: يمارس القضاء الإداري رقابة على مشروعية التحقيق، سلامة الإجراءات، وتناسب العقوبة.

رابعاً: أهمية السوابق القضائية في مكافحة الفساد الإداري تلعب السوابق القضائية دوراً مهماً في مكافحة الفساد من خلال¹⁸

1. ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها التأديبية.
2. حماية حقوق الموظفين أثناء التحقيق.
3. توحيد تطبيق القوانين الإدارية.
4. تطوير قواعد القانون الإداري من خلال الاجتهاد القضائي.

الخاتمة

يتضح من خلال الدراسة أن التحقيق الإداري يمثل أداة أساسية في مكافحة الفساد المالي والإداري. غير أن فعاليته تعتمد إلى حد كبير على استقلال الجهة القائمة بالتحقيق والضمانات القانونية المتاحة للموظف. وقد أظهرت المقارنة بين العراق ومصر أن النظام المصري يتمتع بقدر أكبر من الفاعلية بسبب وجود هيئة مستقلة للتحقيق الإداري، الأمر الذي قد يشكل نموذجاً يمكن الاستفادة منه في تطوير النظام القانوني العراقي.

أولاً: الاستنتاجات

1. التحقيق الإداري في العراق يعتمد على اللجان الإدارية المشكلة داخل المؤسسات الحكومية ذاتها.
2. النظام المصري يتميز بوجود جهة تحقيق مستقلة مؤسسياً وقضائياً.
3. استقلال جهة التحقيق يعزز بشكل مباشر وفعال من جهود مكافحة الفساد المالي والإداري.
4. ضعف استقلال لجان التحقيق في العراق وارتباطها بالإدارة قد يؤثر سلباً على حياد وشفافية التحقيق.

ثانياً: المقترحات

1. تشريع قانون خاص ومستقل للإجراءات التأديبية في العراق ينظم العملية بشكل دقيق.
2. إنشاء هيئة مستقلة للتحقيق الإداري في العراق، تكون شبيهة بالنيابة الإدارية في مصر لضمان الحيادية التامة.
3. تعزيز دور هيئة النزاهة وتوسيع صلاحياتها في مجال التحقيق الإداري.
4. تطوير برامج التدريب القانوني والفني للمحققين الإداريين في دوائر الدولة.
5. توحيد إجراءات التحقيق الإداري ونماذجها في جميع مؤسسات الدولة لضمان المساواة والعدالة.

- الهوامش :

-
- ¹ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1995، ص 325 - 345.
 - ² قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011؛ وقانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969؛ وقانون مجلس الدولة العراقي.
 - ³ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل)، الجريدة الرسمية.
 - ⁴ المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل).
 - ⁵ الإجراءات المقررة للتحقيق الإداري في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل)؛ ود. سليمان الطماوي، القضاء الإداري.
 - ⁶ المواد الخاصة بالعقوبات التأديبية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل).

- ⁷ قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري رقم 117 لسنة 1958؛ وقانون الرقابة الإدارية المصري رقم 54 لسنة 1964.
- ⁸ قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري رقم 117 لسنة 1958، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 11 أغسطس 1958، المادة (1).
- ⁹ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991؛ وقانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري رقم 117 لسنة 1958؛ ود. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون الإداري؛ وأحكام المحكمة الإدارية العليا.
- ¹⁰ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي؛ وأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- ¹¹ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي؛ وأحكام محكمة قضاء الموظفين؛ وقرارات المحكمة الإدارية العليا العراقية.
- ¹² أحكام محكمة قضاء الموظفين؛ وقرارات المحكمة الإدارية العليا العراقية.
- ¹³ قرار مجلس شورى الدولة رقم (82) لسنة 2012؛ ومجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي.
- ¹⁴ قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (363/ج/2012)؛ وأحكام محكمة قضاء الموظفين.
- ¹⁵ قرار مجلس الدولة رقم (2012/84)؛ ومجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي.
- ¹⁶ أحكام المحكمة الإدارية العليا؛ ومجموعات المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، جمهورية مصر العربية.
- ¹⁷ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي؛ وأحكام محكمة قضاء الموظفين؛ وأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- ¹⁸ أحكام المحكمة الإدارية العليا؛ وأحكام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة المصري؛ وتقارير النيابة الإدارية المصرية.

المصادر

أولاً: الكتب

1. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1995.
2. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون الإداري.

ثانياً: القوانين والتشريعات

1. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (المعدل).
3. قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
4. قانون مجلس الدولة العراقي.
5. قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري رقم 117 لسنة 1958.
6. قانون الرقابة الإدارية المصري رقم 54 لسنة 1964.

ثالثاً: الأحكام والقرارات القضائية

1. مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي (من ضمنها القرار رقم 82 لسنة 2012، والقرار رقم 84 لسنة 2012).
2. أحكام محكمة قضاء الموظفين العراقية (من ضمنها القرار رقم 363/ج/2012).
3. قرارات المحكمة الإدارية العليا العراقية.
4. أحكام المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية، ومجموعات المبادئ القانونية التي قررتها.

Reference

First: Books

1. Dr Suleiman Muhammad al-Tamawi, Administrative Justice – Volume III (Disciplinary Justice), Dar al-Fikr al-Arabi, Cairo, 1995 edition.
2. Dr Abdul-Razzaq al-Sanhouri, The Mediator in Administrative Law.

Second: Laws and Legislation

1. Iraqi Penal Code No. 111 of 1969.
2. Law No. 14 of 1991 on the Discipline of State and Public Sector Employees (as amended).
3. Integrity Commission Act No. 30 of 2011.
4. Iraqi State Council Act.
5. Egyptian Act No. 117 of 1958 on the Reorganisation of the Administrative Prosecution Service and Disciplinary Courts.
6. Egyptian Administrative Oversight Act No. 54 of 1964.

Third: Judicial Rulings and Decisions

1. Collection of decisions and fatwas of the Iraqi State Shura Council (including Decision No. 82 of 2012 and Decision No. 84 of 2012).
2. Rulings of the Iraqi Civil Service Court (including Decision No. 363/C/2012).
3. Decisions of the Iraqi Supreme Administrative Court.
4. Judgments of the Supreme Administrative Court of the Arab Republic of Egypt, and the collections of legal principles established by it.
5. Judgments of the disciplinary courts of the Egyptian State Council, and reports of the Egyptian