اللّجان التدقيقية بين الرقابة الإدارية والمساءلة الانضباطية

Administrative Investigative Committees Between Administrative Control and Disciplinary Accountability

د. فواز خالد عبد العزيز المختار

كلية القانون، جامعة نينوى، (جمهورية العراق)

fawaz.khaled@uoninevah.edu.iq

ORCID: https://orcid.org/0009-0003-2960-529X

DOI: https://doi.org/10.70411/MJLS.4.2.2026370

تاريخ الاستلام: 16-02-2026 تاريخ المراجعة: 03-05-2026 تاريخ القبول: 04-05-2026

الملخص

تناولت هذه الدراسة التكييف القانوني للّجان التدقيقية في النظام الإداري العراقي بوصفها آلية رقابية تمهيدية تسبق تشكيل اللّجان التحقيقية الانضباطية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. وتهدف إلى بيان طبيعتها القانونية، وتحديد مدى حجية توصياتها، وتحليل أثرها في المركز القانوني للموظف العام في ظل غياب تنظيم تشريعي صريح، وتعتمد الدراسة المنهج التحليلي، من خلال استقراء النصوص القانونية والاتجاهات الفقهية والقضائية ذات الصلة، لبيان موقع هذه اللّجان ضمن منظومة الرقابة الإدارية، وخلصت الدراسة إلى أن الفراغ التشريعي في تنظيم اللّجان التدقيقية يثير إشكالات تتعلق بالضمانات الإجرائية وحدود تأثيرها غير المباشر في المسار التأديبي، الأمر الذي يستدعي تدخلًا تشريعيًا يحقق التوازن بين مقتضيات الرقابة الإدارية وضمانات العدالة الانضباطية.

الكلمات المفتاحية: اللّجنة التدقيقية، السلطة الرئاسية، الرقابة الإدارية، المخالفة الانضباطية، ضمانات الموظف العام.

Abstract

This study examines the legal characterization of audit committees in the Iraqi administrative system as a preliminary oversight mechanism preceding the formation of disciplinary investigative committees under the State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991, as amended. It aims to clarify their legal nature, assess the evidentiary value of their recommendations, and analyze their impact on the legal status of public employees in the absence of explicit legislative regulation.

The research adopts an analytical approach based on relevant legal texts, jurisprudence, and judicial practice to determine the position of these committees within the framework of administrative oversight.

The study concludes that the legislative vacuum governing audit committees raises significant concerns regarding procedural guarantees and the limits of their indirect influence on the disciplinary process. It therefore calls for legislative intervention to ensure a proper balance between administrative oversight and disciplinary justice.

Keywords: audit committees, administrative authority, administrative oversight, disciplinary violation, public employee guarantees.

المقدمة

يشكل تحديد الطبيعة القانونية للأدوات الرقابية التمهيدية في الإدارة العامة أحد الإشكالات الدقيقة في القانون الإداري المعاصر، لما يترتب عليها من آثار مباشرة وغير مباشرة في ضمانات الموظف العام، فاللّجان التدقيقية تُعد إحدى الآليات التي تلجأ إليها الإدارة العامة للتحقق من سلامة الإجراءات الإدارية والمالية، والوقوف على مدى وجود مخالفات تستوجب المساءلة. غير أن هذه اللّجان تثير إشكالية قانونية دقيقة تتمثل في تحديد طبيعتها القانونية، من جهة، ومدى تأثير توصياتها في المسار التأديبي للموظف العام من جهة أخرى، ولاسيما في ظل غياب تنظيم تشريعي صريح لها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

وتزداد أهمية الموضوع بالنظر إلى التداخل العملي بين وظيفة الرقابة الإدارية التي تمارسها اللّجنة التدقيقية، وبين المساءلة الانضباطية التي تختص بها اللّجان التحقيقية، الأمر الذي يقتضي تحديد الحدود الفاصلة بينهما منعًا للمساس بضمانات الموظف العام.

يقصد باللّجان التدقيقية في هذا البحث تلك اللّجان التي تمارس دورًا رقابيًا تمهيديًا سابقًا على التحقيق الانضباطي، مهما اختلفت التسميات المستخدمة في التطبيق الإداري.

ومن هذا المنطلق، يهدف البحث إلى بيان الطبيعة القانونية للّجان التدقيقية، وتحليل الأساس الذي تستند إليه، وبيان مدى حجية توصياتها وتأثيرها في المسار التأديبي، مع الاستئناس ببعض الاتجاهات القضائية المقارنة، ولاسيما في فرنسا ومصر، بما يسهم في تدعيم التحليل القانوني وتعزيز أبعاده التطبيقية في إطار دراسة متكاملة لموضوع اللّجان التدقيقية بين الرقابة الإدارية والمساءلة الانضباطية.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في التساؤل الآتي: **ما الأساس القانوني لتشكيل اللّجان التدقيقية في ظل عدم وجود نص صريح ينظمها؟ وما طبيعتها القانونية؟ وهل تترتب على توصياتها آثار تمس المركز القانوني للموظف؟**

أهمية البحث

تتجلى أهمية موضوع اللّجان التدقيقية من كونها تمثل حلقة أولى في سلسلة الإجراءات الرقابية داخل الإدارة العامة، حيث تسبق في كثير من الحالات تشكيل اللّجان التحقيقية الانضباطية، وتؤدي دورًا حاسمًا في تحديد وجود المخالفة من عدمه، الأمر الذي قد يترتب عليه المساس بالمركز القانوني للموظف العام.

أسباب اختيار البحث

يرجع اختيار هذا الموضوع إلى:

1. غياب تنظيم تشريعي صريح للّجان التدقيقية وكثرة اللجوء إليها عمليًا في الإدارات العراقية.
2. الخلط بينها وبين اللّجان التحقيقية.
3. تأثير توصياتها على المسار التأديبي.

فرضيات البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية مؤداها أن اللّجنة التدقيقية في النظام الإداري العراقي تمثل إجراء رقابيًا تمهيديًا يستمد مشروعيته من السلطة الرئاسية للإدارة، لا من نص تشريعي صريح، ومن ثم فهي لا تتمتع بطبيعة قضائية أو شبه قضائية ولا تملك سلطة توقيع الجزاء، غير أن غياب التنظيم القانوني الدقيق لهذه اللّجان، مقرونًا بما قد يترتب على توصياتها من آثار عملية في تحريك الدعوى الانضباطية، يجعلها واقعة في منطقة وسطى بين الرقابة الإدارية والمساءلة التأديبية، بما يستوجب تحديد تكييفها القانوني وضبط حدود تأثيرها حمايةً للمركز القانوني للموظف العـام.

نطاق البحث

يقتصر البحث على دراسة اللّجان التدقيقية في إطار قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وكذلك القواعد العامة للقانون الإداري من دون التوسع في التدقيق المالي الخارجي أو دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي القانوني وذلك من خلال تحليل النصوص التشريعية العراقية، ودراسة التطبيقات الإدارية، مع الاستعانة بالفقه الإداري العربي والمقارن والاستدلال ببعض المبادئ القضائية ذات الصلة.

هيكلية البحث

تناول البحث موضوع **اللّجان التدقيقية بين الرقابة الإدارية والمساءلة الانضباطية** بدراسة تحليلية متكاملة، حيث قُسِّم البحث إلى ثلاثة مباحث مترابطة، **تناول الأول** الإطار المفاهيمي والتكييف القانوني لهذه اللّجان من خلال بيان مفهومها وخصائصها وتمييزها عن اللّجنة التحقيقية، ثم تحليل طبيعتها القانونية في ضوء معايير الأثر القانوني ونطاق السلطة ومدى المساس بالمركز القانوني للموظف. أما **المبحث الثاني** فقد عالج التنظيم القانوني لها وحدود مشروعيته، من خلال بحث أساس تشكيلها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة، وبيان مظاهر القصور التشريعي وما يترتب عليه من إشكالات عملية. في حين خُصِّص **المبحث الثالث** لتحليل انعكاس هذا التكييف والتنظيم على ضمانات الموظف العام، عبر دراسة نطاق حق الدفاع في مرحلة التدقيق، وحدود تأثير توصيات اللّجنة في تحريك المساءلة الانضباطية، ومدى خضوع أعمالها للرقابة القضائية.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي والتكييف القانوني للّجان التدقيقية

تمثل اللّجان التدقيقية إحدى الصور العملية للرقابة الداخلية التي تمارسها الإدارة العامة على أعمالها ومرؤوسيها، إلا أن موقعها القانوني داخل البناء الإداري يظل محل إشكال نظري وتطبيقي في آنٍ واحد، فهذه اللّجان على الرغم من شيوعها في الواقع الإداري، لم تحظَ بتنظيم تشريعي صريح يحدد طبيعتها وحدود اختصاصها، الأمر الذي يثير تساؤلات حول تكييفها القانوني وموقعها بين الإجراءات الرقابية التمهيدية والآليات ذات الطابع التأديبي.[1]

فاللّجان التدقيقية (بوصفها أداة من أدوات الرقابة الإدارية الداخلية) تقوم بوظيفة استكشافية تستهدف تشخيص مواطن القصور والخلل في الأداء، والتحقق من وجود مخالفات إدارية أو مالية في أثناء ممارسة الموظف لواجباته، بما يضمن سلامة سير المرفق العام، وتزداد فاعلية هذه اللّجان كلما كان نطاق التدقيق محددًا على نحو دقيق من قبل الرئيس الإداري المختص، منعًا لتشتيت الجهد الرقابي، وبما يفضي في النهاية إلى إعداد تقريرٍ تفصيلي ومحضرٍ متكامل يثبت وجود المخالفة أو ينفيها، تمهيدًا لاتخاذ الإجراء الإداري المناسب.[2]

فاللّجان التدقيقية تُعد ممارسةً إدارية استقر العمل بها في أجهزة الإدارة العامة استجابةً لمقتضيات الواقع العملي وحاجة المرفق العام إلى أدوات فحص أولي قبل تحريك الإجراءات التأديبية. وتتمثل وظيفتها الأساسية في تقصي الوقائع المتعلقة بحالة محددة، والتحقق من مدى توافر عناصر المخالفة أو وجود تقصير إداري من عدمه. غير أنّ دورها يظل محصورًا في نطاق التحقق وجمع المعطيات، دون أن يمتد إلى توقيع الجزاءات أو إصدار قرارات عقابية، ولذلك يعمد الرئيس الإداري إلى تشكيلها تمهيدًا لتقدير ما إذا كانت الوقائع تستوجب إحالة الأمر إلى لجنة تحقيقية مختصة، أم أن معالجتها يمكن أن تتم عبر إجراءات تصحيحية أو تنظيمية كفيلة بتدارك الخلل الذي كان سببًا في تشكيلها ابتداءً.[3]

---

[1] لفتة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، 2021، ص 23.

[2] أحمد حمدي يحيى الربيعي، التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (15) العدد (2)، جامعة بابل، كلية القانون، بغداد، 2023، ص635.

[3] هدى حسن شلاكة، نظرة عامة عن اللجان التدقيقية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني تاريخ الزيارة :2026/2/15 – وقت الزيارة 9 :00 https://la.uokerbala.edu.iq .

ولغرض تناول هذا الموضوع بشيء من التفصيل، فقد قُسِّم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول في الأول مفهوم اللّجنة التدقيقية وخصائصها وتمييزها عن اللّجنة التحقيقية، في حين خُصِّص المطلب الثاني لتحليل طبيعتها القانونية ومعايير تكييفها.

المطلب الأول

مفهوم اللّجنة التدقيقية وخصائصها وتمييزها عن اللّجنة التحقيقية

تقتضي الدراسة العلمية تحديد المفهوم القانوني للّجنة التدقيقية قبل الخوض في تحليل طبيعتها، إذ إن ضبط المفهوم يُعد المدخل الأساس لتحديد موقعها في البناء الإداري. وعليه، تم تناول هذا المطلب من خلال بيان التعريف الفقهي للّجنة التدقيقية وخصائصها، ثم تمييزها عن اللّجنة التحقيقية.

أولًا: التعريف الفقهي للّجنة التدقيقية

لم يرد في التشريع العراقي تعريف صريح للّجنة التدقيقية، إلا أن الفقه الإداري عند تناوله لفكرة الأعمال التمهيدية والإجراءات التحضيرية، يقرر أن الإدارة قد تباشر أعمالًا بقصد التحقق من مدى مطابقة نشاط معين للقانـــون أو التعليمات، دون أن تستهدف بذاتها إنشاء مركز قانوني جديد أو توقيع جزاء تأديبي، وإنما تمهيدًا لاتخاذ قرار لاحق إذا اقتضى الأمر ذلك.[4]

يُعرِّف جانب من الفقه الإداري الإجراءات التحضيرية بأنها تلك التصرفات التي تمهد لاتخاذ القرار الإداري دون أن تُنشئ بذاتها أثرًا قانونيًا مستقلًا، ومن ثم لا تعدو أن تكون مرحلة سابقة على القرار النهائي،[5] كما يذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن الأعمال التي لا يترتب عليها تعديل في المركز القانوني للأفراد لا تُعد قرارات إدارية قابلة للطعن، وإنما تندرج ضمن نطاق النشاط الإداري الداخلي.[6]

وفي السياق ذاته، يُقرِّر الفقه العربي أن الرقابة الإدارية الداخلية تستند إلى السلطة الرئاسية، بما يتيح للإدارة فحص أعمال مرؤوسيها والتحقق من مشروعيتها قبل إصدار القرار النهائي.[7]

وعلى صعيد القضاء الإداري، فالمحكمة الإدارية العليا قضت بأن (الأعمال التحضيرية التي تمهد لإصدار القرار الإداري ولا تنشئ بذاتها مركزًا قانونيًا لا تقبل الطعن استقلالًا، وإنما يجـــوز الطعن عليها

---

[4]. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 401–405.

[5]. René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 814.

[6]. H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law, 11th ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 531.

[7]. د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 412.

ضمن الطعن في القرار النهائي)[8] ومن مجمل ما تقدم، يمكن تعريف اللّجنة التدقيقية بأنها (لجنـــة إداريـة مؤقتة تُشكَّل بقرار من السلطة المختصة بقصد التحقق من صحة وقائع أو إجراءات إدارية أو مالية، تمهيدًا لاتخاذ ما تراه الإدارة مناسبًا، دون أن تملك بذاتها سلطة توقيع جزاء).[9]

فاللّجان التدقيقية هي إجراء إداري استقر عليه العمل داخل الإدارات العامة استجابةً لضرورات عملية اقتضتها طبيعة العمل الوظيفي، حيث تُشكَّل بغرض فحص واقعة محددة، والتحقق من مدى توافر عناصر المخالفة أو التقصير فيها. وتقتصر مهمتها على جمع المعلومات وتدقيقها وبيان ما إذا كانت الوقائع تستوجب إحالتها إلى لجنة تحقيقية مختصة، دون أن يكون لها صلاحية فرض أو اقتراح عقوبات إدارية، وعادةً ما يُصدر الرئيس الإداري قرار تشكيلها تمهيدًا لاتخاذ قرار لاحق بشأن تشكيل لجنة تحقيقية، بعد الوقوف على ملابسات الموضوع وحيثياته.

كما يمكن النظر من زاوية وظيفية، إلى أعمال اللّجنة التدقيقية على أنها (فحص إداري منظّم تباشره الإدارة للتحقق من مدى مطابقة نشاطٍ أو معاملةٍ أو تصرفٍ إداري للقواعد القانونية والتعليمات النافذة، دون أن يعني ذلك حسم المسؤولية الانضباطية بذاتها، حيث تظل مهمة اللّجنة محصورة في جمع البيانات وتقييمها وتقديم توصية موضوعية للإدارة المختصة). وبهذا المعنى، فإن التدقيق يسبق مرحلة المساءلة، ويُفترض أن يشكّل ضمانة أولية ضد الانجرار إلى تحقيق انضباطي بلا أساس كافٍ.[10]

وتُظهر التطبيقات الإدارية أن مباشرة اللّجان التدقيقية لعملها لا تتم عادةً بمبادرة ذاتية، وإنما استنادًا إلى معطيات أولية تتخذ صورًا متعددة، كالشكاوى الفردية، أو البلاغات الواردة من جهات رقابية، أو التقارير الدورية الصادرة عن وحدات التدقيق الداخلي، ويكشف ذلك عن الطبيعة التبعية لهذه اللّجان، إذ لا تستقل بإنشاء وقائع جديدة، وإنما تنحصر وظيفتها في فحص ما يُعرض عليها للتحقق من مدى مطابقته للضوابط القانونية والإدارية.[11]

---

[8] ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1960 لسنة 29 قضائية، جلسة 1987/3/7 أشار إليه الدكتور حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص4112.

[9] هدى حسن شلاكة، نظرة عامة عن اللجان التدقيقية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة:2026/2/15 – وقت الزيارة 9:00 https://la.uokerbala.edu.iq .

[10] أحمد حمدي يحيى الربيعي، مصدر سابق، ص 637.

[11] عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، بغداد، 2008، ص 25–26.

ثانيًا: الخصائص القانونية للّجنة التدقيقية

يمكن استخلاص عدد من الخصائص الجوهرية التي تميز اللّجنة التدقيقية وهي:

1. **الطابع الإداري:** فهي تنشأ بقرار إداري وتعمل داخل الهيكل التنظيمي للإدارة، دون استقلال قضائي.
2. **الطابع التمهيدي:** إذ لا تنتهي أعمالها بقرار حاسم، وإنما بتوصية.
3. **عدم الاختصاص الجزائي:** فهي لا تملك سلطة توجيه اتهام أو توقيع عقوبة.

ويُضاف إلى الخصائص المتقدمة أن أعمال التدقيق (لكي تظل في إطارها الرقابي الصحيح) ينبغي أن تتسم بالمنهجية والموضوعية؛ بمعنى أن تُبنى نتائج اللّجنة على مراجعة مستندية وقرائن قابلة للتحقق، لا على الانطباعات أو الافتراضات. كما يفترض أن تتجه اللّجنة إلى توثيق مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومعايير الأداء الإداري، وأن تُظهر في تقريرها العناصر المؤيدة والنافية على السواء، بما يعزّز حيادها ويجعل توصياتها قابلة للمراجعة الإدارية واللاحقة الانضباطية عند الاقتضاء.[12]

ومن الناحية الإجرائية، يختلف الأساس الذي تنطلق منه اللّجنة التدقيقية باختلاف مصدر المعلومات، فالشكوى تفترض وجود مصلحة شخصية مباشرة لصاحبها، في حين أن البلاغ قد يصدر عن أي شخص بقصد حماية المصلحة العامة، وهو ما ينعكس على درجة التحقق الأولي الذي تجريه اللّجنة قبل الشروع في التدقيق، تحسبًا لإمكان إساءة استعمال هذا الحق،[13] وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الشهير (Aramu et autres) على أن (مبدأ حق الدفاع يطبق عند صدور قرار يمس بالمركز القانوني، أما الإجراءات التمهيدية فلا تعد بذاتها قرارات إدارية).[14]

ثالثًا: تمييز اللّجنة التدقيقية عن اللّجنة التحقيقية

تختلف اللّجنة التدقيقية عن اللّجنة التحقيقية من حيث: الأساس القانوني (فالأولى تستند للسلطة الرئاسية، بينما الثانية تستند لنص المادة 10 من قانون الانضباط).

1. الاختصاص؛ التدقيق مقابل التحقيق.

---

12. أحمد حمدي يحيى، مصدر سابق، ص 639.

13. عدي عبد الباقي، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية، القاهرة، 1951، ص 317.

14. Conseil d'État, 26 octobre 1945, Aramu et autres, Rec. Lebon, p. 213.

2. الأثر القانوني؛ توصية مقابل مساءلة تأديبية.[15]

ويرى الباحث أن الفرق بين اللجنتين لا يقتصر على الأساس القانوني أو الاختصاص فحسب؛ بل يمتد إلى البناء الإجرائي ذاته، إذ تتولى اللّجنة التحقيقية إدارة مسار ذي طابع شبه قضائي يقوم على سماع أقوال الموظف وجمع الأدلة وفق ضمانات المواجهة والحياد، وصولًا إلى توصية قد تنتهي غالبًا بفرض جزاء انضباطي أو التوصية بالبراءة وغلق التحقيق.[16] أما اللّجنة التدقيقية فتنحصر وظيفتها في الفحص الأولي للوقائع والوثائق، وتنتهي أعمالها بتقرير إداري يتضمن الملاحظات الفنية والاستنتاجات، دون أن تملك سلطة اقتراح عقوبة مباشرة، وإنما تكتفي (عند ثبوت شبهة المخالفة) بالتوصية بإحالة الموضوع إلى لجنة تحقيقية مختصة.[17]

كما يظهر الفرق الجوهري عمليًا أيضًا في (شكل المخرجات)، فالتدقيق ينتهي غالبًا إلى تقرير ومحضر يثبت الوقائع ويقيّمها ويقترح مسارًا إداريا (إغلاق الموضوع- تصحيح الإجراء- الإحالة للتحقيق)، بينما التحقيق الانضباطي يُدار بمنطق (اتهامي- إثباتي) وتترتب عليه ضمانات أكثر صرامة واتصالًا مباشرًا بفرض الجزاء. لذلك، فإن توسيع التدقيق ليشمل استجوابًا مطوّلًا أو مواجهةً اتهاميةً قد يُفرغه من طبيعته الرقابية ويحوّله إلى تحقيقٍ مُقنّع، بما يهدد مشروعية ما يترتب عليه لاحقًا.[18]

---

15. H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law, 11th ed., Oxford University Press, Oxford, 2014,p. 531–533.

16. بالرجوع إلى ضوابط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالكتاب المرقم (ق/8793/1 في 2014/4/13)، يتبيّن أن الوزارة قد أولت عناية تنظيمية واضحة باللجان التحقيقية من حيث التشكيل والاختصاص والإجراءات، بوصفها الأداة القانونية المباشرة لمباشرة المساءلة التأديبية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، أما بشأن اللجان التدقيقية، فقد جاءت الإشارة إليها مقتضبة ومحصورة في الفقرة (أولاً)، التي تقرر (في جوهرها) تشكيل لجنة تدقيقية للتحقق من صحة المعلومات أو الادعاءات، تجنباً للمساس بسمعة الموظف، على أن يُبتّ لاحقاً في مدى الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية من عدمه، ويُفهم من ذلك أن الضوابط اعتبرت اللجنة التدقيقية إجراء تمهيدياً احترازياً يسبق تشكيل اللجنة التحقيقية، دون أن تُفرد لها تنظيماً تفصيلياً يحدد تشكيلها أو اختصاصاتها أو إجراءات عملها أو آثار توصياتها.

17. محمد حسين ضياء مرزة الهاشمي، رؤية قانونية حول الفرق بين اللجان التحقيقية واللجان التدقيقية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة:2026/2/15 – وقت الزيارة:10:00 https://la.uokerbala.edu.iq/1211/21/10/2025/.

18. هدى حسن شلاكة، نظرة عامة عن اللجان التدقيقية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني:
تاريخ الزيارة:2026/2/15 – وقت الزيارة 9:00 https://la.uokerbala.edu.iq .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (الإجراءات التحضيرية التي لا تنشئ بذاتها مركزًا قانونيًا لا تُعد قرارات إدارية قابلة للطعن)[19] وهو ما ينطبق من حيث الأصل على أعمال اللّجنة التدقيقية.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للّجنة التدقيقية ومعايير تكييفها

بعد تحديد مفهوم اللّجنة التدقيقية وتمييزها عن غيرها، يبرز التساؤل حول طبيعتها القانونية الدقيقة، وهل تعد مجرد إجراء إداري تحضيري، أم وسيلة رقابية مستقلة، أم مرحلة تمهيدية ذات أثر ضمني في المسار التأديبي. وللإجابة عن ذلك، تم تحليل معايير التكييف القانونية المعتمدة في الفقه والقضاء الإداري،[20] تأسيسًا على أن تحديد هذه الطبيعة لا يستند إلى الوصف الشكلي، وإنما إلى المعايير الموضوعية التي تحكم العمل الإداري.

أولًا: معيار الأثر القانوني

الأصل في تحديد طبيعة العمل الإداري هو النظر إلى أثره القانوني، فإذا كان العمل يُنشئ أو يُعدّل أو يُلغي مركزًا قانونيًا، عُدّ قرارًا إداريًا، أما إذا اقتصر على التمهيد، عُدّ إجراء تحضيريًا،[21] ويُعد معيار الأثر القانوني المباشر الضابط الفاصل بين العمل التحضيري والقرار الإداري القابل للطعن، إذ إن مجرد تمهيد الإجراء لا يكفي لاستبعاده من نطاق الرقابة ما لم يكن مجردًا من أي تأثير قانوني في المركز القانوني للمعني بالأمر.[22]

---

[19] ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3487 لسنة 44 قضائية، جلسة 5/27/ 2001.

[20] يذهب جانب من الفقه الإداري إلى أن لجان التدقيق تمثل إحدى صور الرقابة الرئاسية الداخلية، التي تمارسها الإدارة للتحقق من سلامة الأداء قبل اتخاذ قرار نهائي، دون أن تملك بذاتها سلطة إنشاء مركز قانوني جديد، للمزيد من التفصيل ينظر: عثمان سلمان غيلان، مهارات المراجعة القانونية في كشف المخالفات المالية والإدارية، الطبعة الأولى، بغداد، 2009، ص 21 وما بعدها.

[21] عبد الغني بسيوني عبد الله، الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 119.

[22] (إن التقارير أو الآراء أو الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار الإداري النهائي لا تعد بذاتها قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء، ما لم تكن منتجة بذاتها لآثار قانونية مباشرة) لمزيد من التفصيل ينظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي، Conseil d'État, 30 mars 1966, Société Graciet, Recueil Lebon, p. 223.

وعلى صعيد القضاء الإداري نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قرر في حكم (Huglo) أن القرار الإداري هو وحده الذي يُنشئ أثرًا قانونيًا قابلًا للطعن، وبالقياس، فإن تقرير اللّجنة التدقيقية لا يُنشئ مركزًا قانونيًا جديدًا، وإنما يمهد لاتخاذ قرار إداري لاحق.[23]

ثانيًا: معيار نطاق السلطة

يُعد معيار نطاق السلطة من الضوابط الحاسمة في تحديد الطبيعة القانونية للّجان التدقيقية، إذ إنها لا تستند إلى نص تشريعي خاص يمنحها اختصاصًا تأديبيًا مستقلًا، وإنما تستمد وجودها من السلطة الرئاسية التي تخول الرئيس الإداري الإشراف والرقابة على مرؤوسيه وضبط سير العمل في المرفق العام، ومن ثم فإن دورها يظل محصورًا في الفحص والتحقق وإعداد التقارير دون ممارسة صلاحيات التحقيق الانضباطي المنصوص عليها قانونًا. وإذا كان النظام التأديبي يُعد امتدادًا للقانون الإداري بحكم ارتباطه بتنظيم الوظيفة العامة، فإن اللّجان التدقيقية تظل جزءًا من منظومة الرقابة الإدارية الداخلية، تمارس دورًا تمهيديًا في إطار السلطة التقديرية للإدارة، مع بقائها خاضعة لرقابة القضاء عند تجاوز حدودها.[24]

ثالثًا: معيار المساس بالمركز القانوني

على الرغم من الطبيعة التمهيدية للّجنة التدقيقية، إلا أن توصياتها قد تُمهد لتشكيل لجنة تحقيقية، ما يثير التساؤل حول مدى تأثيرها غير المباشر،[25] وهو اتجاه يعزز النظر إلى اللّجان التدقيقية بوصفها واقعة في المنطقة الوسطى ما بين الرقابة الداخلية والتمهيد التأديبي، بما يفرض إخضاعها لمعيار التأثير الواقعي لا الشكلي، وقد استقر القضاء المصري على أن العبرة في تحديد طبيعة العمل ليست بتسميته وإنما بأثره الحقيقي، فإذا تجاوز الإجراء التمهيدي حدوده وأثر فعليًا في المركز القانوني للموظف، أمكن إخضاعه للرقابة القضائية، ومن ثم فإن اللّجنة التدقيقية تظل إجراء إداريًا تمهيديًا ما دامت لا تتجاوز حدودها إلى ممارسة اختصاص تأديبي فعلي.[26]

---

[23] Conseil d'État, 2 juillet 1982, Huglo, Rec. Lebon, p. 257.

[24] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص 120.

[25] وتجدر الإشارة إلى أن أغلب الدراسات الحديثة في القانون الإداري المقارن تميل إلى وصف اللجان التدقيقية كجزء من منظومة الحوكمة الإدارية والرقابة الداخلية، لا بوصفها أداة عقابية؛ بل وسيلة لضبط الأداء ومنع الانحراف قبل تحوله إلى مسؤولية انضباطية.للمزيد من التفصيل ينظر: OECD, Public Governance and Internal Control Systems, Paris, 2017.

[26] ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2199 لسنة 46 قضائية، جلسة 6/15/ 2003.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للّجان التدقيقية وحدود مشروعيته

لاحظنا فيما تقدم أن اللّجان التدقيقية تمارس دورها في الواقع الإداري العراقي دون أن يستند تشكيلها إلى نص تشريعي صريح ينظم بنيتها واختصاصها وضماناتها، الأمر الذي يثير إشكالية تتعلق بمدى مشروعية هذا التشكيل وحدود الاستناد إلى السلطة الرئاسية في إقامته. فغياب التنظيم التشريعي لا يعني بالضرورة انعدام المشروعية، لكنه يفتح المجال واسعًا لاجتهادات تطبيقية قد تفتقر إلى الضبط القانوني.[27]

فالتدقيق الإداري ينطلق في الغالب، من معطيات أولية تَرِد إلى الإدارة عبر قنوات متعددة كالشكاوى والبلاغات والإخطارات والتقارير الدورية الصادرة عن الجهات الرقابية الداخلية والخارجية في بعض الأحيان. وتقتضي سلامة المسار الإداري الصحيح ألا تُبنى المساءلة الانضباطية على هذه المعطيات قبل التثبت من جديتها ودقتها وتحققها فعليًا؛ لأن فتح تحقيق انضباطي دون أساس كافٍ قد يمس بحقوق الموظف ويعطل سير العمل. فمن هنا تتجلى وظيفة اللّجنة التدقيقية كمرحلة تحقق أولي تُصفّي وتفرز المعلومات وتحدّد ما إذا كانت الواقعة تستلزم الإحالة للتحقيق أو تقتصر على معالجة إدارية داخلية.[28]

ولغرض دراسة ذلك، قُسِّم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول المطلب الأول الأساس القانوني لتشكيل اللّجان التدقيقية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة، بينما عالج المطلب الثاني مظاهر القصور التشريعي والآثار المترتبة عليه.

---

[27] د. ضياء عبدالله عبود الجابر، التحقيق الإداري بين النص القانوني والواقع العملي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة:2026/2/12 – وقت الزيارة:11:00 https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog.

[28] هشام زغلول إبراهيم، رؤية مقترحة للمراجعة الخارجية على أداء الحكومات في إدارة الكوارث (دراسة حالة)، بحث منشور في المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، المجلد 38، العدد الرابع، جامعة حلوان، مصر، 2024، ص 487 -488.

المطلب الأول

الأساس القانوني لتشكيل اللّجان التدقيقية في التشريع العراقي

يثير البحث في الأساس القانوني لتشكيل اللّجان التدقيقية مسألتين جوهريتين: الأولى تتعلق بموقف قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 النافذ والمعدل، والثانية بمدى كفاية الاستناد إلى السلطة الرئاسية كمصدر مشروع للتشكيل.

أولًا: موقف قانون انضباط موظفي الدولة

بالرجوع إلى نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 النافذ والمعدل، يتبين أن المشرّع العراقي قد نظم تشكيل اللّجنة التحقيقية تنظيمًا صريحًا، محددًا الجهة المختصة بالتشكيل واختصاصاتها، إلا أنه لم يرد في القانون ذاته أي نص يتناول تشكيل اللّجان التدقيقية أو يحدد طبيعتها أو نطاق عملها،[29] وهذا السكوت التشريعي يُفسَّر في ضوء القاعدة العامة التي تقضي بأن الأصل في الاختصاصات التأديبية أن تكون محددة بنص، بوصفها تمس بالمركز القانوني للموظف العام،[30] وقد أشار الدكتور فؤاد مهنا إلى أن (الاختصاص التأديبي لا يُفترض؛ بل يجب أن يستند إلى نص صريح يحدد نطاقه وضماناته)،[31] وهو ما يؤكد أن اللّجنة التدقيقية (لعدم تنظيمها بنص) لا يمكن وصفها جهة ذات اختصاص تأديبي.

ويكشف الواقع الإداري في العراق عن تطبيقات عملية لهذه الإشكالات، حيث تعتمد بعض الجهات الإدارية على تقارير اللّجان التدقيقية كأساس لاتخاذ قرارات أولية تمس المركز القانوني للموظف، كحجب الترقية أو تأخير الاستحقاقات، دون المرور بالإجراءات التأديبية الكاملة، وهو ما يعكس اتساع الأثر الواقعي لهذه اللّجان على الرغم من تكييفها كأعمال تمهيدية.

ثانيًا: حدود الاستناد إلى السلطة الرئاسية

يستند تشكيل اللّجان التدقيقية في التطبيق العملي إلى السلطة الرئاسية، التي تخول الرئيس الإداري الإشراف والرقابة على مرؤوسيه، ويقرر الفقه الإداري أن السلطة الرئاسية تتضمن ثلاث وظائف أساسية، هي: (التوجيه، والرقابة، والتصحيح)،[32] ومن ثم فإن فحص أعمـــال المرؤوسين والتحقق مـــن سلامتها

---

[29]. ينظر: المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

[30]. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مكتبة القانون، بغداد، 2012، ص 88.

[31]. د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص 354.

[32]. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 211.

يدخل في نطاق الرقابـــة الرئاسيـــة. إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة؛ بل تخضع لمبدأ المشروعية، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية (Jamart) على أن (للسلطة الإدارية حق تنظيم مرافقها الداخلية، لكن في حدود احترام القانون)،[33] فهذه القضية تكتسب أهمية خاصة في تكريس مبدأ التنظيم الذاتي للإدارة في غياب النص، إذ أقرت سلطة الإدارة في تنظيم مرافقها الداخلية لضمان حسن سير العمل. غير أن الاستناد إلى هذا الاتجاه لتبرير إنشاء اللّجان التدقيقية يظل محل نظر، ذلك أن ما أقره القضاء الفرنسي يرتبط بتنظيم المرفق العام، لا بإنشاء آليات قد يكون لها أثر غير مباشر في المسار التأديبي. ومن ثم، فإن القياس على هذه القضية ينبغي أن يتم في حدود ضيقة، بما لا يؤدي إلى تجاوز الضمانات الإجرائية المقررة للموظف العام. وعليه، فإن تشكيل لجنة تدقيقية يظل مشروعًا ما دام يندرج في إطار الرقابة الإدارية، ولا يمارس اختصاصًا تأديبيًا فعليًا، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن السلطة الرئاسية لا يجوز أن تتحول إلى وسيلة للالتفاف على الضمانات التأديبية المقررة قانونًا.[34]

بيد أن إسناد تشكيل اللّجان التدقيقية إلى السلطة الرئاسية يثير تساؤلًا جوهريًا في نطاق المشروعية الإدارية، مؤداه **هل يكفي الاختصاص الرئاسي بوصفه مظهرًا من مظاهر التنظيم الداخلي والرقابة على المرؤوسين لتبرير إنشاء آلية إجرائية تسبق المساءلة الانضباطية في ظل غياب نص تشريعي صريح ينظمها؟** والراجح أن الجواب يقتضي التمييز بين مستويين:

الأول: المستوى الرقابي الداخلي: وفيه يمكن قبول تدخل السلطة الرئاسية لتشكيل لجنة تدقيقية تتولى مجرد الفحص الأولي وجمع المعطيات والتحقق من جدية المعلومات؛ لأن ذلك يندرج في صميم مقتضيات حسن سير المرفق العام.

الثاني: المستوى التأديبي أو شبه التأديبي: وفيه لم يعُد الاستناد إلى السلطة الرئاسية كافيًا، لأن الأمر يتعلق بإجراء قد يُفضي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى المساس بالمركز القانوني للموظف، وهو مجال تحكمه القاعدة الشرعية الإجرائية التي لا تجيز إنشاء الاختصاص أو توسيع آثاره إلا بنص. وعليه، فإن القول بمشروعية اللّجان التدقيقية يظل قولًا مشروطًا بعدم تجاوزها حدود الرقابة الإدارية إلى ممارسة وظائف التحقيق أو الاتهام أو بناء قناعة إدارية مسبقة تمهد للجزاء، وإلا تحوّلت من أداة تنظيم داخلي مشروعة إلى آلية غير منصوص عليها تتعارض مع متطلبات المشروعية في القانون العام.

---

[33] Conseil d'État, 7 février 1936, Jamart, Rec. Lebon, p. 172.

[34] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1367 لسنة 37 قضائية، جلسة 1992/4/14.

المطلب الثاني

مظاهر القصور التشريعي في تنظيم اللّجان التدقيقية

تُبرز الممارسة الإدارية أن غياب إطار تنظيمي مُحكم لعمل اللّجان التدقيقية يفضي إلى تباين واسع في تشكيلها وإجراءاتها. فقد تُشكَّل بعدد أعضاء غير منضبط، أو من دون اشتراط الخبرة القانونية عند الحاجة، أو بلا سقف زمني واضح، فضلًا عن التفاوت الملاحظ في شكل المحاضر ومدى تسبيب النتائج. وهذه الفوضى الإجرائية لا تمس فقط بجودة الرقابة؛ بل قد تنعكس على مشروعية ما يُبنى لاحقًا من إجراءات انضباطية؛ لأن التقرير التدقيقي يصبح في الواقع بمثابة حجر الأساس الذي تُشيَّد عليه القناعة الإدارية الأولية، ومن ثم فإن أي خلل جوهري في التدقيق قد يمتد أثره إلى التحقيق وما بعده من نتائج وتوصيات وآثار.[35] فإذا كان الاستناد إلى السلطة الرئاسية يبرر من حيث الأصل تشكيل اللّجنة التدقيقية، فإن غياب تنظيم تشريعي مفصل يثير عددًا من الإشكالات العملية التي تمس الضبط القانوني للإجراءات،[36] ويعد من بين أهم الإشكالات:

أولًا: غياب الضوابط الشكلية للتشكيل

استقراء النصوص القانونية يكشف أن المشرع العراقي اعتمد تنظيمًا دقيقًا للّجنة التحقيقية، مقابل صمت شبه تام إزاء اللّجان التدقيقية، وهو تمييز تشريعي غير مبرر من الناحية المنهجية، نظرًا لكون هذه الأخيرة تمثل الحلقة السابقة مباشرة للمساءلة الانضباطية، حيث لم يحدد المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 النافذ والمعدل (عدد أعضاء اللّجنة التدقيقية– شروط العضوية– ضرورة وجود عضو قانوني– مدة عمل اللّجنة)،[37] بينما حرص المشرّع ذاته عند تنظيم اللّجنة التحقيقية على تحديد هذه العناصر بدقة.[38]

---

[35]. د. ضياء عبدالله عبود الجابر، التحقيق الإداري بين النص القانوني والواقع العملي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة:2026/2/12 – وقت الزيارة:11:00 https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog .

[36]. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 289.

[37]. د. أحمد فتحي سرور، ضمانات التحقيق التأديبي في القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة المصرية، العدد 45، 1998، ص 112–113.

[38]. هناء محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الإداري في كشف حالات الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين،2013، ص 55.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن الدكتور محمد الصغير بعلي أشار إلى أن غياب الضبط الشكلي في الإجراءات الإدارية يفتح المجال لعدم الاستقرار القانوني ويؤدي إلى تفاوت التطبيقات،[39] وعليه فإن غياب تنظيم تشريعي صريح يحدد شكل محاضر اللّجان التدقيقية ومحتواها يُفضي عمليًا إلى تفاوت في الصياغة وفي درجة التفصيل، الأمر الذي قد ينعكس سلبًا على مدى حجيتها عند الاستناد إليها كأساس لتحريك المساءلة الانضباطية. فالتقرير الذي يقتصر على سرد عام للوقائع يختلف في أثره القانوني عن التقرير الذي يتضمن عرضًا للأدلة وتحليلًا للوقائع وربطها بالنصوص ذات الصلة.[40]

ثانيًا: غموض نطاق الاختصاص

لا يوجد معيار تشريعي واضح يحدد متى يجب الاكتفاء بالتدقيق، ومتى يجب الانتقال إلى التحقيق التأديبي، ما يؤدي إلى تفاوت في الممارسة الإدارية، وقد تناولت عدة دراسات منشورة في مجلة مجلس الدولة المصرية مسألة التداخل بين الإجراءات التحضيرية والتحقيق التأديبي، مؤكدة ضرورة الفصل الواضح بين المرحلتين.[41]

ثالثًا: إشكال حجية محاضر التدقيق

يُعدّ محضر اللّجنة التدقيقية عملًا تمهيديًا لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، غير أنه قد يشكّل سببًا مباشرًا أو مرتكزًا موضوعيًا للقرار التأديبي اللاحق، الأمر الذي يجعله داخلًا ضمن عناصر المشروعية الخاضعة للرقابة القضائية غير المباشرة عند الطعن في القرار النهائي.[42] وعلى الرغم من أنه لا يُنشئ بذاته أثرًا تأديبيًا، فإنه غالبًا ما يمهّد لعمل اللّجنة التحقيقية ويؤسس لنتائجها، بما يجعله إطارًا مرجعيًا تستند إليه الإدارة في إصدار قراراتها. ومن ثمّ، فإن سلامة هذه المحاضر من حيث استيفاؤها عناصرها الجوهرية تمثل ضمانة أساسية لصحة القرارات الإدارية التي تُبنى عليها، ويؤدي أي خلل جوهري فيها إلى التأثير في مشروعية ما قد يصدر استنادًا إليها، مثل (بيان الإجراءات المتخذة، وتدوين الإفادات، وتحليل الأدلة، وصياغة الاستنتاجات والتوصيات)، ما يُضعف من قيمتها القانونية، ويحول

---

[39]. محمد الصغير بعلي، مصدر سابق، ص 289- 290.

[40]. فخري عبد الحسن علي، المرشد العملي للمحقق، مكتبة السنهوري، بغداد، دون سنة نشر، ص 16.

[41]. فخري عبد الحسن علي، المصدر نفسه، ص18-19.

[42]. (يتعين أن يكون السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري قائماً على وقائع صحيحة وثابتة في الأوراق، وإلا كان القرار مشوباً بعيب السبب) لمزيد من التفصيل ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1960 لسنة 29 قضائية، جلسة 1987/3/7 أشار إليه الدكتور حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص3115.

دون اعتمادها كأساس مشروع لاتخاذ القرار المناسب؛ وما يترتب على الإخلال بهذه الشكلية إعادة المحضر إلى اللّجنة المختصة لاستكمال متطلباته، ضمانًا لسلامة البناء الإجرائي.[43]

وفي هذا الشأن نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد حسم الجدل في هذا الموضوع فقرر (أن الإجراء التحضيري إذا كان له تأثير حاسم في القرار النهائي، فإنه يخضع للرقابة غير المباشرة عند الطعن في القرار)،[44] وهذا يعني أن أي خلل جوهري في أعمال اللّجنة التدقيقية قد ينعكس على مشروعية القرار التأديبي اللاحق.

وعلى الرغم من تحديد طبيعتها كعمل تحضيري، فإن الإشكال لا يقف عند هذا الحد؛ بل يمتد إلى تحديد قيمتها الإثباتية أمام القضاء الإداري. فمحاضر اللّجان التدقيقية تطرح إشكالية تتعلق بطبيعتها الإثباتية أمام القضاء الإداري، في ظل تكييفها بوصفها أعمالًا تحضيرية لا تُنشئ بذاتها أثرًا قانونيًا نهائيًا وهو ما يثير التساؤل حول ما إذا كانت هذه المحاضر ترقى إلى مرتبة الدليل الكامل، أم تظل مجرد قرائن بسيطة أم مجرد عنصر من عناصر الاستدلال؟

الراجح فقهًا وقضاءً أن هذه المحاضر لا تتمتع بقوة الدليل الكامل، نظرًا لصدورها عن جهة إدارية داخلية، وعدم إحاطتها بالضمانات الإجرائية الكفيلة بتحقيق التوازن بين الإدارة والموظف، لاسيما فيما يتعلق بحق الدفاع والمواجهة. ومع ذلك، فإنها لا تُجرد من كل قيمة؛ بل تُعد في أحسن الأحوال قرائن بسيطة أو وسائل استدلال أولية، يجوز للقاضي الإداري أن يأخذ بها على سبيل الاستئناس، دون أن تُقيّد سلطته التقديرية في وزن الأدلة، وبذلك، فإن حجية هذه المحاضر تظل حجية مرنة وغير ملزمة، تتعزز أو تضعف بحسب مدى اقترانها بأدلة أخرى، وبحسب درجة التزامها بالضمانات الإجرائية، الأمر الذي يمنع استخدامها كبديل عن التحقيق الرسمي أو كأداة لإثبات المسؤولية الانضباطية بصورة غير مباشرة، وهو ما يعيد ربط حجيتها بمدى احترام الضمانات الإجرائية.

وفي الشأن العراقي، يمكن أن نخلص إلى نتيجة مفادها أن غياب التنظيم التشريعي الصريح للّجان التدقيقية، مقابل التنظيم الدقيق للّجنة التحقيقية التي وردت في إطار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، يعكس حالة من القصور التشريعي في ضبط هذه الآلية

---

[43] زياد خلف نزال، التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة النهرين،.2006، ص87.

[44] محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمساءلة الموظف تأديبيا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2022, ص 46.

الرقابية، الأمر الذي يفتح المجال لتباين التطبيقات الإدارية واتساع السلطة التقديرية، بما قد ينعكس سلبًا على الضمانات الإجرائية للموظف العام، ويستدعي تدخلًا تشريعيًا يحدد إطارها القانوني وحدود اختصاصها بشكل واضح.

المبحث الثالث

أثر التكييف والتنظيم القانوني للّجان التدقيقية

على ضمانات الموظف العام

إن تحديد الطبيعة القانونية للّجان التدقيقية، وبيان حدود تنظيمها التشريعي، لا يقف عند الإطار النظري فحسب؛ وإنما ينعكس بصورة مباشرة على ضمانات الموظف العام، لاسيما في المرحلة السابقة على التحقيق التأديبي. فالإجراء الذي يُوصَف بأنه تمهيدي قد يتحول في التطبيق العملي إلى مرحلة مؤثرة في تكوين القناعة الإدارية بشأن المسؤولية، ما يثير إشكالات تتعلق بحق الدفاع، ومبدأ المواجهة، وضمان الحياد. ولغرض تناول هذه الإشكالية بشيء من التفصيل، قُسِّم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول في الأول نطاق ضمانات الموظف في مرحلة التدقيق الإداري، في حين خُصِّص الثاني لبحث حدود تأثير قرار اللّجنة التدقيقية في المسار التأديبي ومدى خضوع أعمالها للرقابة القضائية.

المطلب الأول

ضمانات الموظف العام في مرحلة التدقيق الإداري

لا يقتصر البحث في ضمانات الموظف العام على إبراز حقوقه في مواجهة الإدارة؛ بل يقتضي أيضًا تحقيق التوازن بين مقتضيات الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة لضمان حسن سير المرفق العام، وبين حقوق الموظف في المواجهة والاطلاع والدفاع. فالإدارة، وإن كانت تملك سلطة رقابية تقديرية، إلا أن هذه السلطة لا يجوز أن تُمارس على نحو يؤدي إلى تقييد الضمانات الأساسية أو الالتفاف عليها تحت غطاء الإجراءات التمهيدية.

فموضوع إخضاع الموظف العام لإجراءات التدقيق يثير تساؤلًا جوهريًا يتعلق بمدى تمتعه بالضمانات التي كفلها القانون في التحقيق التأديبي، ولاسيما حق الدفاع، ومبدأ المواجهة، ووجوب الحياد.

أولًا: نطاق حق الدفاع في الإجراءات التمهيدية

الأصل أن ضمانات التحقيق التأديبي تكمن في (تمكين الموظف من إبداء أقواله، والاطلاع على الأدلة، والاستعانة بمن يراه) ترتبط باللّجنة التحقيقية المنصوص عليها قانونًا، غير أن القضاء الإداري

المقـــــارن توسع في حماية حق الدفاع، بوصفه مبدأً عامًا من مبادئ القانون،[45] وعلى صعيد متصل نجد ان مجلس الدولـــــة الفرنسي قرر في حكمه الشهير (Dame Veuve Trompier-Gravier) الذي نص على أن (احترام حقوق الدفاع يُعد من المبادئ العامة للقانون التي يتعين مراعاتها متى كان القرار الإداري من شأنه التأثير سلبًا في المركز القانوني للفرد).[46]

كما أكد الحكم التاريخي في قضية (Aramu) الذي نص على أن (حقوق الدفاع مبدأ عام يطبق حتى في غياب نص صريح)،[47] وفي السياق ذاته، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (حق الدفاع من الضمانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي)،[48] وبالقياس على ذلك، فإذا تجاوزت اللّجنة التدقيقية حدود الفحص الموضوعي؛ وهو ما قد يشكل عيبًا في السبب أو عيبًا في الإجراءات عند الطعن في القرار التأديبي إلى مساءلة فعلية للموظف أو تكوين قناعة اتهامية مسبقة، وجب تمكينه من ممارسة حق الدفاع في هذه المرحلة.[49]

وعلى الرغم من أن اللّجنة التدقيقية لا تباشر اختصاصًا تأديبيًا مباشرًا، إلا أن توصياتها قد تُشكل الأساس الذي تُبنى عليه إجراءات المساءلة، ما يقتضي مراعاة حد أدنى من الضوابط الشكلية والموضوعية في عملها، حتى لا تتحول إلى مرحلة تحقيق غير معلنة (مقنعة) قد تؤثر في المركز القانوني للموظف دون تمكينه من الدفاع بصورة كافية.[50]

ثانيًا: مبدأ المواجهة والاطلاع

يقتضي مبدأ المواجهة تمكين الموظف من الاطلاع على الوقائع المنسوبة إليه ومناقشتها. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه تمثل ضمانة أساسية لا يجوز إغفالهـــا.[51]

---

45. لواء محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2004، ص72– 73.

46. Conseil d'État, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. Lebon, p. 133.

47. Conseil d'État, 26 octobre 1945, Aramu et autres, Rec. Lebon, p. 213.

48. ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 458 لسنة 32 قضائية، جلسة 1990/2/17.

49. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط2، دار الغريب للطباعة، القاهرة، 1986، ص 66.

50. نور الهدى ناظم فتاح عواد، المساءلة التأديبية والمدنية للموظف العام عند إخلاله بواجباته الوظيفية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (9) المجلد (9) العدد (4) الجزء (2)، 2025، ص675.

51. ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1887 لسنة 36 قضائية، جلسة 1992/3/21.

وفي الفقه الفرنسي، يُعد (مبدأ المواجهة contradictories) أحد متطلبات المحاكمة الإدارية العادلة، وقد أُدرج ضمن الضمانات الأساسية للإجراءات الإدارية المؤثرة،[52] ومن ثم فإن حجب نتائج التدقيق عن الموظف أو عدم اطّلاعه على الوقائع التي بُني عليها التقرير قد يُعد إخلالًا بضمانة أساسية، إذا ترتب عليه تأثير لاحق في المساءلة التأديبية، ولا يقتصر الإشكال على مسألة تمكين الموظف من المواجهة والاطلاع؛ بل يمتد إلى طبيعة الآثار التي قد تترتب على توصيات اللّجان التدقيقية ذاتها.

إن وصف توصيات اللّجان التدقيقية بأنها مجرد أعمال تحضيرية لا تُنشئ أثرًا قانونيًا مباشرًا لا يحول دون الاعتراف بما قد تُنتجه من آثار مادية مستترة، تظهر في الواقع العملي في صورة تأثيرات فعلية على المركز القانوني للموظف، كتعطيل مسار ترقيته أو تأخير استحقاقاته الوظيفية، وذلك قبل مباشرة الإجراءات التأديبية الرسمية.

وهو ما يكشف عن مفارقة دقيقة بين الطبيعة القانونية الظاهرة للعمل بوصفه إجراء تمهيديًا، وبين نتائجه الواقعية التي قد ترقى في بعض الحالات إلى مستوى التأثير في المركز القانوني بصورة غير مباشرة. ومن ثم، فإن التكييف القانوني لهذه التوصيات ينبغي ألا يُبنى على معيارها الشكلي فحسب؛ بل يتعين النظر إلى آثارها العملية، إذ إن الاعتداد بالأثر الواقعي يُعد مدخلًا ضروريًا لضمان عدم الالتفاف على الضمانات المقررة للموظف العام تحت ستار الأعمال التحضيرية.

ثالثًا: مبدأ الحياد والاستقلال

على الرغم من أن اللّجنة التدقيقية ليست جهة قضائية، إلا أن مبدأ الحياد يظل واجب التطبيق متى كان عملها مؤثرًا في المركز القانوني للموظف، وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن (مبدأ الحياد الإداري يُعد من متطلبات المشروعية الإجرائية)،[53] كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن (اشتراك من أبدى رأيًا مسبقًا في التحقيق يُعد عيبًا جوهريًا يؤدي إلى بطلان القرار)،[54] وعليه فإن اشتراك من له مصلحة مباشرة أو رأي سابق في موضوع التدقيــق قد يثير شبهة الانحراف بالإجراء.

ولا بد من الإشارة إلى أن هناك تساؤلًا يبرز حول الحدود الفاصلة بين التدقيق الإداري والتحقيق التأديبي، إذ قد يؤدي التوسع في سماع الأقوال واستجواب الموظف وجمع الأدلة بصورة معمقة إلى تجاوز

---

52. Jean Rivero & Jean Waline, Droit Administratif, 21e éd., Dalloz, Paris, 2006, p. 312.

53. Conseil d'État, 9 novembre 2016, n° 386121, Rec. Lebon.

54. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2561 لسنة 40 قضائية، جلسة 1995/6/4.

اللّجنة التدقيقية لوظيفتها الأصلية، بما يحولها فعليًا إلى جهة تحقيق غير معلنة، وهو ما قد يشكل مساسًا ضمنيًا بضمانات الدفاع المقررة في مرحلة المساءلة الانضباطية.[55]

وجدير بالذكر أن التطبيق العملي يكشف عن ظاهرة يمكن توصيفها بـ "التحقيق المقنّع"، تنشأ عندما تنزلق اللّجان التدقيقية من وظيفتها الأصلية بوصفها أداة رقابة تمهيدية إلى ممارسة اختصاصات ذات طبيعة تحقيقية، من دون التقيد بالإطار الإجرائي والضمانات المقررة قانونًا لمرحلة التحقيق الانضباطي.

ويقتضي ضبط هذه الظاهرة اعتماد معايير فاصلة، قوامها، أولًا: معيار طبيعة الإجراء، بحيث يظل التدقيق الرقابي في نطاق جمع المعطيات الأولية والتحقق المجرد من الوقائع، دون استجواب أو توجيه اتهام. ثانيًا: معيار الوظيفة، حيث يتحول التدقيق إلى تحقيق متى انطوى على تقييم سلوك الموظف في ضوء قواعد المسؤولية أو بناء قناعة إدارية مسبقة بشأن المخالفة. ثالثًا: معيار الأثر، حيث يُعد الإجراء أقرب إلى التحقيق إذا ترتب عليه أثر عملي يمس بالمركز الوظيفي أو يهيئ بصورة حاسمة لاتخاذ جزاء.

وبناءً عليه، فإن تجاوز هذه الحدود يُفضي إلى تحويل اللّجنة التدقيقية إلى آلية تحقيق غير معلنة، وهو ما يُعد مساسًا بمبدأ المشروعية الإجرائية، ويؤدي إلى الالتفاف على ضمانات الدفاع التي كفلها المشرّع للموظف العام في إطار المساءلة الانضباطية.

المطلب الثاني

حدود تأثير اللّجنة التدقيقية في المسار التأديبي والرقابة القضائية عليها

إذا كان تحديد الطبيعة القانونية للّجنة التدقيقية يكتسب بعدًا نظريًا، فإن انعكاس ذلك على ضمانات الموظف العام يمثل الجانب العملي الأكثر حساسية في هذا الموضوع، فاللّجنة التدقيقية لا تملك سلطة توقيع جزاء، فإن توصياتها قد تمثل الأساس الذي يُبنى عليه التحقيق التأديبي، ما يجعل أثرها غير المباشر ذا أهمية قانونية.

أولًا: التأثير غير المباشر في المركز الوظيفي

قد يترتب على تقرير اللّجنة التدقيقية: (إدراج اسم الموظف في تقارير رقابية- التأثير في تقييمه السنوي- تقييد فرص ترقيته) وهنا يبرز التساؤل حول ما إذا كان هذا الأثر الواقعي يُخضع التقرير للرقابة

[55]. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، 2006، ص 66.

الإدارية، لتتحقق الإجابة من خلال حكم القضاء الإداري المصري الذي قضى بأن (العبرة بطبيعة الأثر وليس بالتسمية الشكلية للعمل الإداري).[56]

ثانيًا: مخاطر تحويل التدقيق إلى تحقيق مقنّع

إذا باشرت اللّجنة التدقيقية استجوابًا فعليًا، وجمعت أدلة اتهامية، ودوّنت إفادات على نحو تحقيق رسمي، فإنها تتحول عمليًا إلى لجنة تحقيق دون سند قانوني.[57] وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن (الالتفاف على ضمانات التحقيق التأديبي تحت مسميات شكلية يُعد إخلالًا جوهريًا بالإجراءات).[58]

ثالثًا: الرقابة القضائية غير المباشرة

الأصل أن الأعمال التحضيرية لا تقبل الطعن استقلالًا، غير أن القضاء الفرنسي أقر (إمكان الطعن غير المباشر فيها عند الطعن في القرار النهائي إذا ثبت تأثيرها الحاسم)،[59] وقد اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى التوسع في مفهوم الأثر القانوني، بحيث لم يعد يشترط أن يكون الإجراء ملزمًا صراحة؛ بل يكفي أن يكون له تأثير ملحوظ في المركز القانوني أو في السلوك الإداري اللاحق،[60] وعليه، فإن أي إخلال جوهري في إجراءات اللّجنة التدقيقية قد يؤدي إلى إبطال القرار التأديبي الصادر استنادًا إليها.

رابعًا: إشكالية ازدواجية الإجراء

تثير الممارسة الإدارية إشكالية أخرى تتمثل فيما يمكن تسميته بازدواجية الإجراء، وذلك في الحالات التي يُبنى فيها القرار التأديبي بصورة مباشرة أو غير مباشرة على توصيات اللّجنة التدقيقية، دون المرور بالإجراءات القانونية المقررة لتشكيل لجنة تحقيقية رسمية وفق قانون انضباط موظفي الدولة، ويُعد هذا المسلك محل إشكال من زاوية المشروعية؛ لأن المساءلة الانضباطية لا يجوز أن تُباشر إلا من خلال القنوات الإجرائية المحددة قانونًا، والتي تكفل للموظف ضمانات الدفاع والمواجهة. ومن ثم، فإن الاستناد

---

[56]. ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3834 لسنة 42 قضائية، جلسة 1999/1/2.

[57]. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الدار العربية، بغداد، 1985، ص44.

[58]. ينظر: المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2199 لسنة 46 قضائية، جلسة 2003/6/15.

[59]. Conseil d'État, 21 mars 2016, n° 390023, Rec. Lebon.

[60]. (يجوز الطعن في بعض الإجراءات أو الوثائق ذات الطابع غير الإلزامي إذا كان لها تأثير ملحوظ في سلوك الأشخاص المعنيين أو في أوضاعهم القانونية) لمزيد من التفصيل ينظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي: Conseil d'État, 21 mars 2016, Fairvesta International GmbH, n° 368082.

إلى تقرير تدقيقي بوصفه أساسًا كافيًا لتوقيع الجزاء، أو تجاوز مرحلة التحقيق الرسمي، يُعد إخلالًا جوهريًا بالإجراءات، قد يترتب عليه بطلان القرار التأديبي عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري.[61]

وعلى هذا الأساس، فإن اللّجنة التدقيقية لا يمكن أن تحل محل اللّجنة التحقيقية، ولا يجوز أن تُستخدم كبديل عنها؛ بل يظل دورها محصورًا في التمهيد، على أن تُستكمل الإجراءات وفق الإطار القانوني المقرر للتحقيق الانضباطي، ضمانًا لمشروعية القرار وحمايةً لحقوق الموظف العام.

الخاتمة

بعد استكمال دراسة موضوع اللّجان التدقيقية بين الرقابة الإدارية والمساءلة الانضباطية، يتضح أن الإشكالية الجوهرية لا تتمثل في وجود هذه اللّجان بحد ذاتها، وإنما في غياب تأطير تشريعي واضح يحدد طبيعتها وحدود آثارها القانونية. فاللّجنة التدقيقية تقف في منطقة فاصلة بين الرقابة الداخلية والعمل التحضيري من جهة، والمسار التأديبي من جهة أخرى، الأمر الذي يثير جملة تساؤلات دقيقة حول مدى تأثيرها في المركز القانوني للموظف العام، وحدود خضوع أعمالها للرقابة القضائية.

أولا: النتائج

1. أن اللّجان التدقيقية تمثل آلية رقابية داخلية ذات طابع تمهيدي، لا ترقى إلى مرتبة الجهة المختصة بتوقيع الجزاء، إلا أن توصياتها قد تُشكل الأساس الواقعي الذي يُبنى عليه تحريك المساءلة الانضباطية.
2. أن غياب تنظيم تشريعي صريح للّجان التدقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 النافذ والمعدل أدى إلى تفاوت في تشكيلها واختصاصاتها وصياغة محاضرها، ما أوجد فراغًا تنظيميًا ينعكس على استقرار المراكز القانونية.
3. أن معيار الأثر القانوني الفعلي، وليس الوصف الشكلي للإجراء، هو المعيار الأجدر بالاعتماد في تحديد مدى قابلية أعمال اللّجنة التدقيقية للخضوع للرقابة القضائية غير المباشرة.
4. أن أعمال اللّجنة التدقيقية، وإن كانت تعد من قبيل الأعمال التحضيرية، إلا أن تجاوزها حدود الفحص الفني إلى جمع الأدلة واستجواب الموظف بصورة معمقة قد يؤدي عمليًا إلى تحويلها إلى تحقيق مقنّع، بما يمس ضمانات حق الدفاع.
5. أن سلامة محاضر اللّجان التدقيقية من حيث الشكل والمضمون تمثل شرطًا جوهريًا لسلامة القرار الإداري اللاحق، إذ إن الخلل في البناء الإجرائي الأولي ينعكس على مشروعية القرار النهائي.

[61]. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص 72.

ثانياً: التوصيات

1. ضرورة تدخل المشرع لتنظيم اللّجان التدقيقية بنصوص صريحة تحدد تشكيلها، واختصاصها، وإجراءاتها، وحدود توصياتها، منعًا للتداخل مع اللّجان التحقيقية.
2. النص على وجوب تضمين محاضر اللّجان التدقيقية عناصر شكلية محددة (الإجراءات، والأدلة، والتحليل، والاستنتاج، والتوصية) ضمانًا لحجيتها وسلامة البناء القانوني للقرار اللاحق.
3. وضع ضوابط تمنع تحول اللّجنة التدقيقية إلى أداة تحقيق غير معلنة، مع التأكيد على تمكين الموظف من الاطلاع وإبداء الملاحظات متى كان للتقرير أثر محتمل في مركزه القانوني.
4. إقرار مبدأ الرقابة القضائية غير المباشرة على توصيات اللّجان التدقيقية متى شكلت سببًا مباشرًا للقرار التأديبي، انسجامًا مع مبادئ المشروعية وحماية الحقوق الوظيفية.
5. إصدار تعليمات إدارية موحدة تنظم عمل اللّجان التدقيقية في المؤسسات الحكومية، تحقيقًا للاتساق المؤسسي واستقرار المعايير الإجرائية.

وفي ضوء ما تقدم، يقترح الباحث إدراج النص الآتي ضمن المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة فلا تكتمل جدوى التوصيات السابقة ما لم تُترجم إلى صياغة تشريعية عملية، الأمر الذي يقتضي اقتراح نص قانوني يمكن إدراجه ضمن قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل:

(للسلطة المختصة عند الضرورة تشكيل لجنة تدقيقية تتولى جمع المعلومات والتحقق الأولي من الوقائع المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إلى الموظف، على أن يقتصر عملها على الفحص الإداري التمهيدي دون ممارسة صلاحيات التحقيق أو الاستجواب، ويشترط في تشكيل اللّجنة أن تضم عددًا مناسبًا من الأعضاء، ويكون من بينهم عضو مؤهل قانوني عند الاقتضاء، وأن تُحدَّد مدة عملها بقرار التشكيل، وتلتزم اللّجنة بإعداد محضر يتضمن بيان الإجراءات المتخذة، والأدلة التي تم الاطلاع عليها، وتحليل الوقائع، والاستنتاجات، والتوصيات المقترحة، ولا تعد توصيات اللّجنة التدقيقية ملزمة، ولا تُنشئ بذاتها أثرًا تأديبيًا، وإنما تُعد من قبيل الإجراءات التحضيرية التي تستأنس بها الجهة المختصة عند اتخاذ قرارها، وعلى الجهة المختصة تمكين الموظف من الاطلاع على نتائج التدقيق وإبداء ملاحظاته متى كان من شأنها التأثير في مركزه القانوني، وذلك دون الإخلال بأحكام التحقيق الانضباطي المنصوص عليها في هذا القانون).

بيان تضارب المصالح

يقر جميع المؤلفين أنه ليس لديهم أي تضارب في المصالح.

قائمة المصادر والمراجع

أولًا: الكتب العربية

1. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
2. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
3. عبد الغني بسيوني عبد الله، الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
4. عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، بغداد، 2008.
5. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
6. عدي عبد الباقي، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية، القاهرة، 1951.
7. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الدار العربية، بغداد، 1985.
8. مهارات المراجعة القانونية في كشف المخالفات المالية والإدارية، الطبعة الأولى، بغداد، 2009.
9. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، 2006.
10. شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مكتبة القانون، بغداد، 2012.
11. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998.
12. فخري عبد الحسن علي، المرشد العملي للمحقق، مكتبة السنهوري، بغداد، دون سنة نشر.
13. لفتة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، 2021.
14. لواء محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2004.
15. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار الغريب للطباعة، القاهرة، 1986.
16. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

17. محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمساءلة الموظف تأديبيًا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2022.

ثانيًا: الأطروحات والمذكرات

1. زياد خلف نزال، التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2006.
2. هناء محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الإداري في كشف حالات الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2013.

ثالثًا: الدوريات

1. أحمد حمدي يحيى الربيعي، التنظيم القانوني للجان التدقيقية في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 15، العدد 2، جامعة بابل، 2023.
2. أحمد فتحي سرور، ضمانات التحقيق التأديبي في القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة المصرية، العدد 45، 1998.
3. نور الهدى ناظم فتاح عواد، المساءلة التأديبية والمدنية للموظف العام عند إخلاله بواجباته الوظيفية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 9، العدد 4، 2025
4. هشام زغلول إبراهيم، رؤية مقترحة للمراجعة الخارجية على أداء الحكومات في إدارة الكوارث (دراسة حالة)، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، المجلد 38، العدد 4، جامعة حلوان، 2024.
5. د. حامد أبو سمرة، "لجان الاستماع البرلمانية ما بين السرية والعلنية (دراسة مقارنة بين المجلس التشريعي الفلسطيني والبرلمانات في الأنظمة السياسية الأخرى)"، *المجلة العصرية للدراسات القانونية*، رام الله، المجلد 2، العدد 1، 2023، ص 263.

رابعًا: المواقع الإلكترونية

1. ضياء عبد الله عبود الجابر، التحقيق الإداري بين النص القانوني والواقع العملي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لكلية القانون، جامعة كربلاء، https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog.
2. محمد حسين ضياء مرزة الهاشمي، رؤية قانونية حول الفرق بين اللّجان التحقيقية واللّجان التدقيقية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لكلية القانون، جامعة كربلاء: https://la.uokerbala.edu.iq/2025/10/21/1211/.
3. هدى حسن شلاكة، نظرة عامة عن اللّجان التدقيقية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لكلية القانون، جامعة كربلاء، https://la.uokerbala.edu.iq.

خامسًا: المصادر الأجنبية

1. H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law, 11th ed., Oxford University Press, Oxford, 2014.
2. Jean Rivero & Jean Waline, Droit Administratif, 21e éd., Dalloz, Paris, 2006.
3. René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001.
4. OECD, Public Governance and Internal Control Systems, Paris, 2017.
5. Hamdi Yasin Akasha, Mawsu‘at al-Qarar al-Idari fi Qada’ Majlis al-Dawla (Encyclopedia of Administrative Decisions in the Jurisprudence of the State Council), 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution, Cairo, 2018.
6. Sulaiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Qada’ Al-Idari (Administrative Judiciary), Vol. 1, 6th ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2006.
7. Abd Al-Ghani Basyuni Abdullah, Al-Riqaba Al-Idariyya (Administrative Control), Mansha’at Al-Ma‘arif, Alexandria, 2003.
8. Abd Al-Ghani Basyuni Abdullah, Al-Nazariyya Al-‘Amma lil-Qarar Al-Idari (The General Theory of Administrative Decision), Mansha’at Al-Ma‘arif, Alexandria, 2005.
9. Adi Abd Al-Baqi, Sharh Qanun Al-Ijra’at Al-Jina’iyya (Explanation of Criminal Procedure Law), Vol. 1, 1st ed., Al-Matba‘a Al-‘Alamiyya, Cairo, 1951.
10. Ali Khalil Ibrahim, Jarimat Al-Muwazzaf Al-‘Amm Al-Khadi‘a lil-Ta’dib fi Al-Qanun Al-‘Iraqi: Dirasah Muqaranah (The Disciplinary Offense of Public Employees in Iraqi Law: A Comparative Study), Arab House Press, Baghdad, 1985.
11. Uthman Salman Ghaylan, Al-Murshid Al-‘Amali fi Maharat Al-Tahqiq Al-Idari (Practical Guide to Administrative Investigation Skills), 1st ed., Baghdad, 2008.
12. Uthman Salman Ghaylan, Maharat Al-Muraja‘a Al-Qanuniyya fi Kashf Al-Mukhalafat Al-Maliyya wal-Idariyya (Legal Review Skills in Detecting Financial and Administrative Violations), 1st ed., Baghdad, 2009.
13. Ghazi Faisal Mahdi, Sharh Ahkam Qanun Indibat Muwazzafi Al-Dawla wal-Qita‘ Al-‘Amm No. (14) for 1991 (Explanation of the State Employees Discipline Law), Encyclopedia of Iraqi Laws, Baghdad, 2006.
14. Ghazi Faisal Mahdi, Sharh Qanun Indibat Muwazzafi Al-Dawla wal-Qita‘ Al-‘Amm (Explanation of the State Employees Discipline Law), Law Library, Baghdad, 2012.
15. Fuad Mahna, Mabadi’ wa Ahkam Al-Qanun Al-Idari (Principles and Provisions of Administrative Law), Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1998.
16. Fakhri Abd Al-Hassan Ali, Al-Murshid Al-‘Amali lil-Muhaqqiq (Practical Guide for the Investigator), Al-Sanhouri Library, Baghdad, n.d.
17. Lafta Hamil Al-Ajeeli, Al-Tahqiq Al-Idari fi Al-Wazifa Al-‘Amma (Administrative Investigation in Public Office), Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2021.
18. Liwa’ Muhammad Majid, Sharh Al-Ijra’at Al-Ta’dibiyya (Explanation of Disciplinary Procedures), Mansha’at Al-Ma‘arif, Alexandria, 2004.
19. Maher Abd Al-Hadi, Al-Shar‘iyya Al-Ijra’iyya fi Al-Ta’dib (Procedural Legitimacy in Discipline), 2nd ed., Dar Al-Ghareeb Printing, Cairo, 1986.
20. Muhammad Al-Saghir Baali, Al-Qanun Al-Idari (Administrative Law), Dar Al-‘Ulum for Publishing and Distribution, Annaba, 2004.

21. Muhammad Abbas Sahar Al-Jubouri, Al-Damanat Al-Lahiqa li-Masa'alat Al-Muwazzaf Ta'dibiyan (Subsequent Guarantees for Disciplinary Accountability of Public Employees), Duroob Al-Ma'rifa Publishing, Alexandria, 2022.
22. Ziyad Khalaf Nazzal, Al-Tahqiq Al-Idari: Dirasah Muqaranah (Administrative Investigation: A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, Al-Nahrain University, 2006.
23. Hanaa Muhammad Rakban Al-Obaidi, Dawr Al-Tahqiq Al-Idari fi Kashf Halat Al-Fasad Al-Mali wal-Idari (The Role of Administrative Investigation in Detecting Financial and Administrative Corruption), Master's Thesis, College of Law, Al-Nahrain University, 2013.
24. Ahmed Fathi Sorour, Damanat Al-Tahqiq Al-Ta'dibi fi Al-Qada' Al-Idari (Guarantees of Disciplinary Investigation in Administrative Judiciary), Egyptian State Council Journal, No. 45, 1998.
25. Ahmed Hamdi Yahya Al-Rubaie, Al-Tanzim Al-Qanuni lil-Lijan Al-Tadqiqiyya fi Al-Iraq (The Legal Regulation of Audit Committees in Iraq), Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences, Vol. 15, No. 2, University of Babylon, 2023.
26. Hisham Zaghloul Ibrahim, Ru'ya Muqtaraha lil-Muraja'a Al-Kharijiyya 'ala Ada' Al-Hukumat fi Idarat Al-Kawarith (Case Study) (A Proposed Vision for External Audit of Government Performance in Disaster Management), Scientific Journal for Commercial Research and Studies, Vol. 38, No. 4, Helwan University, 2024.
27. Noor Al-Huda Nazim Fattah Awad, Al-Masa'ala Al-Ta'dibiyya wal-Madaniyya lil-Muwazzaf Al-'Amm (Disciplinary and Civil Liability of Public Employees), Tikrit University Journal of Law, Vol. 9, No. 4, 2025.
28. Diaa Abdullah Aboud Al-Jabir, Al-Tahqiq Al-Idari bayn Al-Nass Al-Qanuni wal-Waqi' Al-'Amali (Administrative Investigation between Legal Text and Practice), Article published on the website of the College of Law, University of Karbala: https://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog .
29. Huda Hassan Shalaka, Nazra 'Amma 'an Al-Lijan Al-Tadqiqiyya (Overview of Audit Committees), Article published on the website of the College of Law, University of Karbala: https://la.uokerbala.edu.iq .
30. Muhammad Hussein Diaa Marza Al-Hashimi, Ru'ya Qanuniyya hawl Al-Farq bayn Al-Lijan Al-Tahqiqiyya wal-Lijan Al-Tadqiqiyya (Legal Perspective on the Difference between Investigative and Audit Committees), Article published on the website of the College of Law, University of Karbala: https://la.uokerbala.edu.iq/2025/10/21/1211/.

This work is licensed under a

Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0

International license.