( ٣٧ )

بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢٨م

١ - تشريع - الجهة المختصة بمراجعته .

حظر النظام الأساسي للدولة على أي جهة في الدولة إصدار أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد ، وفي الوقت ذاته فوض المشرع بتحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والجهات الحكومية الأخرى ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها - ناط المشرع بوزارة الشؤون القانونية الاختصاص بمراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية ، وأوجب المشرع نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية ، واعتبر المشرع النشر قرينة على علم الكافة بها .

٢ - وزارة الشؤون القانونية - اختصاصها بمراجعة التشريع - الحكمة منه وأثر عدم تمكينها من اختصاصها بالمراجعة .

ناط المشرع بوزارة الشؤون القانونية الاختصاص بمراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية - الحكمة من ذلك - توخي سلامة هذه التشريعات والقرارات من مظنة مخالفتها لأحكام النظام الأساسي للدولة ، أو تعارض الأدنى منها مع من يعلوه مرتبة في مدارج القواعد القانونية - يستوجب ذلك - خضوع اللوائح والقرارات للمراجعة من قبل وزارة الشؤون القانونية للتحقق

من اتساقها وعدم تعارضها مع القوانين النافذة في السلطنة ، ومن باب أولى مع النظام الأساسي للدولة - أثر ذلك - إن مراجعة التشريعات من قبل وزارة الشؤون القانونية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية تعد ضرورة حتمية يقتضيها صون أحكام القانون من العدوان عليها ، وإجراء لازما وجوهريا لا فكاك منه لحماية مبدأ المشروعية الذي غدا أصلا ثابتا في النظام القانوني للسلطنة - مقتضى ذلك - يتعين على الجهات الحكومية أن تنهض إلى تنفيذ حكم القانون تنفيذا صحيحا ، وذلك بعرض جميع مشروعات لوائحها على وزارة الشؤون القانونية لاستنهاض ولايتها في هذا الشأن ، فإذا لم تلتزم بذلك ، وأهدرت الغاية من اختصاص وزارة الشؤون القانونية بمراجعة التشريعات قبل إصدارها ونشرها ، فإنها بذلك تكون قد أسقطت كل حجية للنصوص القانونية ، وساغ - بعدئذ - للوزارة رفع يدها عن النظر في أي طلب للرأي القانوني يتصل بتلك اللوائح التي لم تتم مراجعتها ونشرها في الجريدة الرسمية .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم : ..... بتاريخ ..... ، الموافق ..... بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى جواز تعيين الفاضل /..... رئيس وحدة التدقيق الداخلي بشركة المطاحن ..... عضوا بمجلس إدارة شركة المزارع ..... ، ورئيسا للجنة التدقيق فيها .

وتخلص وقائع الموضوع - حسبما ورد في طلب إبداء الرأي ومرفقاته - في أن جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة لدى قيامه بفحص بعض الأعمال المالية والإدارية لشركة المطاحن .....والشركات التابعة لها خلال الفترة من ٢٠١٣م إلى ٢٠١٥م تكشفت لديه ملاحظة تتعلق بتعيين الفاضل / ..... - رئيس وحدة التدقيق الداخلي بشركة المطاحن .....- عضوا بمجلس إدارة شركة المزارع ..... ، ورئيسا للجنة التدقيق فيها منذ شهر يوليو ٢٠١٣م ، وحتى تاريخه ، وذلك بالمخالفة لحكم المادة (٩- ب) من القرار الإداري رقم ٢٠٠٢/٦

الصادر من الهيئة العامة لسوق المال بشأن ضوابط تشكيل لجنة التدقيق الداخلي ، والتي تنص على أنه : " يجب أن تتمتع وحدة التدقيق الداخلي بدرجة عالية من الاستقلالية ، ويحظر الإسناد إليها أو قيامها بأي مهام أو وظائف أخرى قد تخضع للمراجعة والتقييم من قبلها " .

وإزاء ذلك ، قام الجهاز بالكتابة إلى وزارة المالية في هذا الشأن بموجب الكتاب رقم : ... ، المؤرخ في ..... ، والكتاب رقم : ..... ، المؤرخ في ..... ، وقد أوصى فيه باتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب الوضع القانوني للمذكور بما يتوافق والنظم المعمول بها في هذا الشأن ، باعتبار أن تعيين المذكور في الوظيفة المشار إليها سيؤثر بلا شك على استقلالية ومهنية عمله كرئيس لوحدة التدقيق الداخلي في الشركة الأم .

وتذكرون أن وزارة المالية أفادت بكتابها رقم : .....المؤرخ في ..... ، وكذلك بكتابها رقم : .....المؤرخ في ..... بأنه لا يوجد تعارض بين رئاسته وحدة التدقيق ، والعضوية في مجلس إدارة إحدى الشركات التابعة بصفته الشخصية ، نظرا لكون شركة المزارع ..... هي شركة مستقلة ، ولها مجلس إدارة مستقل عن شركة المطاحن ..... ، مرتكنة في ذلك إلى الرأي القانوني الذي قامت باستطلاعه من أحد مكاتب الاستشارات القانونية .

ويبدي الجهاز أن المذكور باعتباره رئيس وحدة التدقيق الداخلي للشركة الأم ، سيكون بطبيعة الحال في موضع المقيم ، والمتابع للشركة الذي هو عضو في مجلس إدارتها ، ورئيس للجنة التدقيق بها ، مما سيؤثر على مصداقية ومهنية التقارير التي ستعد بشأن تقييم الشركة التابعة ، وتأثيره المباشر على استقلالية وحدة التدقيق ، وانتظام عملها بالشركة الأم ، وبالتالي مخالفته لحكم المادة (٩-ب) من القرار الإداري رقم ٢٠٠٢/٦ المشار إليه .

وإذ تستطلعون الرأي القانوني في الموضوع المشار إليه .

وردا على ذلك ، نفيد بأن المادة (٦٩) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١ تنص على أنه : " يحدد القانون اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والجهات الحكومية الأخرى ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها ، كما يبين كيفية تمثيل الدولة وسائر الهيئات والمؤسسات العامة أمام جهات القضاء" .

كما تنص المادة (٧٤) من النظام الأساسي للدولة المشار إليه على أنه : " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ، ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على تاريخ آخر" .

وتنص المادة (٨٠) من النظام ذاته على أنه : " لا يجوز لأية جهة في الدولة إصدار أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد" .

وينص المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون القانونية على اختصاص الوزارة بـ : " ..... مراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية....." .

وتنص المادة (٣) من قانون الجريدة الرسمية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/٨٤ على أنه : "ينشر في الجريدة الرسمية المواد الآتية :

١- القوانين ... ٦- القرارات الوزارية والقرارات الإدارية الأخرى التي تصدرها وحدات الجهاز الإداري للدولة التي توجب القوانين أو المراسيم السلطانية نشرها في الجريدة الرسمية ، أو تقتضي المصلحة العامة نشرها بحسب تقدير الوزير أو من يفوضه " .

كما تنص المادة (٥) من القانون ذاته على أنه : " يعمل بالقوانين والمراسيم السلطانية ذات الطبيعة التشريعية واللوائح من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو ملاحقها ما لم ينص فيها على تاريخ آخر ، ويعد النشر قرينة على علم الكافة بها ولا يقبل دليل خلاف ذلك" .

وحيث إن مفاد ما تقدم ، أن النظام الأساسي للدولة قد حظر على أي جهة في الدولة إصدار أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد ، وفي الوقت ذاته فوض المشرع بتحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والجهات الحكومية الأخرى ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها ، وقد ناط المشرع بوزارة الشؤون القانونية الاختصاص بمراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية ، وأوجب المشرع نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية ، واعتبر نشرها قرينة على علم الكافة بها .

ولا محيد من أن المشرع حينما ناط بوزارة الشؤون القانونية اختصاص مراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية ، فإنه بذلك يتوخى سلامة هذه التشريعات من مظنة مخالفتها لأحكام النظام الأساسي للدولة ، أو تعارض الأدنى منها مع ما يعلوه في المرتبة في مدارج القواعد القانونية ، مما يستوجب خضوع اللوائح والقرارات للمراجعة من قبل وزارة الشؤون القانونية للتحقق من اتساقها ، وعدم تعارضها مع القوانين النافذة في السلطنة ، ومن باب أولى مع النظام الأساسي للدولة .

وبالبناء على ما تقدم ، فإنه لما كانت مراجعة التشريعات من قبل وزارة الشؤون القانونية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية تعد ضرورة حتمية ، وإجراء لازما وجوهريا لا فكاك منه لحماية مبدأ المشروعية الذي غدا أصلا ثابتا في النظام القانوني للسلطنة ، مما يتعين معه على الجهات الحكومية أن تنهض إلى تنفيذ حكم القانون تنفيذا صحيحا ، فإذا لم تلتزم بذلك ، وأهدرت الغاية من اختصاص وزارة الشؤون القانونية بالمراجعة قبل إصدارها ونشرها ، فإنها تكون بذلك قد أسقطت كل حجية للنصوص القانونية ، وساغ - بعدئذ - للوزارة رفع يدها عن النظر في أي طلب للرأي القانوني يتصل بتلك اللوائح والقرارات التي لم تتم مراجعتها ، ونشرها في الجريدة الرسمية .

وبالتطبيق على ما تقدم ، ولما كان الثابت أن القرار الإداري رقم ٢٠٠٢/٦ الصادر من الهيئة العامة لسوق المال بشأن ضوابط تشكيل لجنة التدقيق الداخلي - محل طلب الرأي - لم تتم مراجعته من قبل وزارة الشؤون القانونية بموجب الاختصاص المعقود لها ، فضلا عن عدم نشره في الجريدة الرسمية ، فإنه يتعذر على وزارة الشؤون القانونية إبداء الرأي في الحالة المعروضة ، على النحو السالف بيانه .

**فتوى رقم (١٦٢٧٠٠٠١٩٩٥) بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢٨م**