

(٦)

٢٠٢١/٢/١ م

١ - تفسير - تفسير النصوص القانونية - القواعد الأصولية في التفسير .
المقرر إنه إذا كانت عبارة النص جلية المعنى، قاطعة الدلالة على قصد المشرع، فلا يجوز الالتفاف حولها بتفسيرها، وحمل عباراتها على معانٍ أخرى، لاستنباط أحكام لا تحتلها هذه العبارات، أو إطلاق ما أسبغه المشرع عليها من تقييد، أو تخصيص بما يؤول بها إلى الالتفاف بها عن سياقها الذي تحدد لها، ويدفعها كرها إلى نطق أحكام لم ترد بها، وهو ما يعبر عنه في القاعدة الأصولية: "لا اجتهاد مع صراحة النص"، وأن مدلول النص على مقتضى مقصد الشارع إنما يجليه عند الإبهام، ويحدده، أو يخصه عند الإطلاق سائر النصوص، وعبارات القانون الأخرى، حيث إنه لا ينبغي تفسير نص لاستظهار حكم القانون منه بمعزل عن غيره من النصوص المرتبطة به، باعتبار أن نصوص القانون الواحد، بل نصوص القوانين السارية في الدولة - ينظر إليها ككل، ويفسر ويكمل بعضها بعضاً، ويستخلص مفادها من بعضها البعض بما يعين على استجلاء مقصد المشرع منها، وحقيقة مرمى النص - تطبيق .

٢ - هيئة - هيئة الطيران المدني - وجوب تعيين مراقب حسابات خارجي لدى الهيئة .

حدد المشرع في نظام الجهاز الإداري للدولة، اختصاصات مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة ومنها اعتماد تقارير التدقيق المالي والإداري عن سير أعمالها وأي اختصاصات أخرى يحددها نظام الهيئة أو المؤسسة العامة - نص نظام هيئة الطيران المدني باختصاص مجلس إدارتها بتعيين مراقب حسابات خارجي مرخص له بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة - مؤدى ذلك - أن خلو نظام الجهاز الإداري للدولة من النص على وجوب تعيين مراقب حسابات خارجي لا يؤدي إلى تعطيل العمل بالنصوص الواردة في أنظمة الهيئات والمؤسسات متى أوجبت تعيين مراقب حسابات خارجي - أثر ذلك - وجوب تعيين مراقب حسابات خارجي لدى هيئة الطيران المدني - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم: بتاريخهـ،
الموافقم بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى إلزامية
تعيين مراقب حسابات خارجي لدى هيئة الطيران المدني بعد صدور نظام الجهاز
الإداري للدولة.

وحاصل وقائع الموضوع - حسبما ورد في الكتاب المشار إليه - أن نظام
الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٧٥، قضى بأن من
بين اختصاصات مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة، اعتماد تقارير التدقيق
المالي والإداري عن سير أعمال الهيئة أو المؤسسة العامة، وفق القواعد المالية
المعتمدة، طبقاً لحكم البند (٤) من المادة (١٣) منه، دون الإشارة لتعيين مراقب
حسابات خارجي للهيئات والمؤسسات العامة، في حين أن نظام هيئة الطيران
المدني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٣ قضى باختصاص مجلس إدارة
الهيئة بتعيين مراقب حسابات خارجي وتحديد أتعابه، إعمالاً لحكم المادة (١٤)
منه.

وتذكرون بأن المشرع أوكل لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بموجب
المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١ مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال
المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية
والإدارية، فضلاً عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته، والتي من بينها هيئة
الطيران المدني باعتبارها وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة.

وإزاء ما تقدم، فإنكم تطلبون الإفادة بالرأي القانوني في الموضوع.
ورداً على ذلك يسرني أن أفيد سعادتكم بأن المادة (٤) من قانون الرقابة
المالية والإدارية للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١ تنص على
أنه: "يتولى الجهاز مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال المملوكة للدولة
أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية والإدارية فضلاً
عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً للقواعد المبينة في هذا القانون
واللائحة".

وتنص المادة (١٤) من نظام هيئة الطيران المدني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٣ على أنه: "يعين للهيئة مراقب حسابات مرخص له بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة يصدر بتعيينه وتحديد أتعابه قرار من المجلس، وذلك دون الإخلال بأحكام قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة".

وتنص المادة (١٣) من نظام الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٧٥ على أنه: "يتولى مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة رسم سياستها العامة بما يكفل تحقيق أهدافها، وله على الأخص الآتي:

.....

٤ - اعتماد تقارير التدقيق المالي والإداري عن سير أعمال الهيئة أو المؤسسة العامة وفق القواعد المالية المعتمدة.

.....

٧ - أي اختصاصات أخرى يحددها نظام الهيئة أو المؤسسة العامة".

والمستفاد من النصوص أن المشرع حدد بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٧٥ المشار إليه، اختصاصات مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة بما يكفل لها تحقيق أهدافها، ومن بين تلك الاختصاصات اعتماد تقارير التدقيق المالي والإداري عن سير أعمالها وفق القواعد المالية المعتمدة، وكذلك أي اختصاصات أخرى يحددها نظام الهيئة أو المؤسسة العامة، وفي سبيل تمكين هيئة الطيران المدني من القيام بدورها، ألزم المشرع مجلس إدارتها بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٣ المشار إليه، بتعيين مراقب حسابات خارجي مرخص له بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة وتحديد أتعابه دون الإخلال بأحكام قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة، كما عقد المشرع لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١ مهمة الرقابة المالية والإدارية على الأموال المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارتها أو الإشراف عليها وكافة التصرفات المالية والإدارية، فضلا عن متابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته، والتي من بينها هيئة الطيران المدني باعتبارها وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة.

ولما كان من المقرر أنه إذا كانت عبارة النص جلية المعنى، قاطعة الدلالة على قصد المشرع، فلا يجوز الالتفاف حولها بتفسيرها، وحمل عباراتها على معانٍ آخر، لاستنباط أحكام لا تحتملها هذه العبارات، أو إطلاق ما أسبغه المشرع عليها من تقييد، أو تخصيص بما يؤول بها إلى الالتفاف بها عن سياقها الذي تحدد لها، ويدفعها كرها إلى نطق أحكام لم ترد بها، وهو ما يعبر عنه في القاعدة الأصولية: "لا اجتهاد مع صراحة النص"، وأن مدلول النص على مقتضى مقصد الشارع إنما يجليه عند الإبهام، ويحدده، أو يخصه عند الإطلاق سائر النصوص، وعبارات القانون الأخرى، حيث إنه لا ينبغي تفسير نص لاستظهار حكم القانون منه بمعزل عن غيره من النصوص المرتبطة به، باعتبار أن نصوص القانون الواحد، بل نصوص القوانين السارية في الدولة - ينظر إليها ككل، ويفسر ويكمل بعضها بعضاً، ويستخلص مفادها من بعضها البعض بما يعين على استجلاء مقصد المشرع منها، وحقيقة مرمى النص.

وبتطبيق ما تقدم، ولما كان المشرع قد وضع تنظيمًا عامًا - بموجب نظام الجهاز الإداري للدولة المشار إليه - لمجالس إدارة الهيئات، والتي تندرج معها بلاشك هيئة الطيران المدني، وقضى باختصاص هذه المجالس في اعتماد تقارير التدقيق المالي والإداري عن سير أعمالها العامة وفق القواعد المالية المعتمدة، ولما كان نص المادة (١٤) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٣ المشار إليه، واضحاً وصريحاً بوجوب تعيين مراقب حسابات خارجي للهيئة، دون خروج عن أحكام قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة المشار إليه، باعتبارها مخاطبة بأحكامه، ولغاية مبتغاها التدقيق المالي والإداري لأعمال الهيئة، وفق القواعد المالية المعتمدة، فإن تعيين مراقب خارجي على نحو ما تقدم يكون لازماً إعمالاً للنص.

ولا ينال من ذلك، خلو نظام الجهاز الإداري للدولة من النص على وجوب تعيين مراقب حسابات خارجي، إذ إن ذلك لا يؤدي إلى تعطيل العمل بالنصوص الواردة في أنظمة الهيئات والمؤسسات متى أوجبت تعيين مراقب حسابات خارجي، كما أن خضوع الهيئة لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة لا ينفي إلزامية تعيين مراقب حسابات خارجي من ناحية، وأن هذا التعيين لا يخل باختصاصات الجهاز المنصوص عليها في قانون جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة من ناحية أخرى، وذلك عملاً بصريح نص المادة (١٤) من نظام الهيئة المشار إليه.

لذلك، انتهى الرأي إلى وجوب تعيين مراقب حسابات خارجي لدى هيئة الطيران المدني، وذلك على النحو المبين في الأسباب.

فتوى رقم (٢٠٢٧٣٨٠١٢) بتاريخ ١ من فبراير ٢٠٢١م