

2019

## The relationship between the audit bureau of Jordan and the judiciary and the executive authority "a comparative study"

Muner Mnaseer  
munermnaseer@gmail.com

Follow this and additional works at: [https://digitalcommons.aaru.edu.jo/anutr\\_b](https://digitalcommons.aaru.edu.jo/anutr_b)

---

### Recommended Citation

Mnaseer, Muner (2019) "The relationship between the audit bureau of Jordan and the judiciary and the executive authority "a comparative study", *An-Najah University Journal for Research - B (Humanities)*: Vol. 33 : Iss. 11 , Article 1.

Available at: [https://digitalcommons.aaru.edu.jo/anutr\\_b/vol33/iss11/1](https://digitalcommons.aaru.edu.jo/anutr_b/vol33/iss11/1)

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in An-Najah University Journal for Research - B (Humanities) by an authorized editor. The journal is hosted on [Digital Commons](#), an Elsevier platform. For more information, please contact [rakan@aarj.edu.jo](mailto:rakan@aarj.edu.jo), [marah@aarj.edu.jo](mailto:marah@aarj.edu.jo), [u.murad@aarj.edu.jo](mailto:u.murad@aarj.edu.jo).

علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية والتنفيذية "دراسة مقارنة"

**The relationship between the audit bureau of Jordan and the judiciary and the executive authority "a comparative study"**

منير المناصير

**Muner Mnaseer**

ديوان المحاسبة الأردني، الأردن

بريد الكتروني: munermnaseer@gmail.com

تاريخ التسليم: (2017/11/29)، تاريخ القبول: (2018/9/17)

**ملخص**

يتناول هذا البحث موضوعاً مهماً على الصعيد النظري والعملي وهو علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، تمارس الدولة ثلاث وظائف قانونية وهي التشريع<sup>(1)</sup> والتنفيذ<sup>(2)</sup> والقضاء<sup>(3)</sup> يكفل القضاء احترام القوانين بينما تسهر السلطة التنفيذية على تنفيذها ليعاقب المخالف ويقام العدل حسب إرادة الأمة وفقاً للقانون فالسلطة التنفيذية تطبق القوانين على المكلفين ويحاسب القضاء من يخالف تلك القواعد، وتلعب تقارير ديوان المحاسبة دوراً حيوياً في بسط رقابته على نشاط الحكومة إذ أن علاقة ديوان المحاسبة بالسلطتين القضائية والتنفيذية قوية على النحو الذي سنشير إليه في هذا البحث. حيث عالج الباحث هذا البحث في مبحثين في المبحث الأول علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية، وفي المبحث الثاني علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية، وأخيراً توصل الباحث من خلال البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات، هذا وسيجد القارئ الكريم في هذا البحث إن الباحث لم يأل جهداً في سبيل تحقيق الغاية التي قصدها، مبتغي بكل ذلك وجه الله سبحانه وتعالى.

**الكلمات المفتاحية:** ديوان المحاسبة الأردني، السلطة القضائية، السلطة التنفيذية.

**Abstract**

This research deals with an important topic theoretically and practically, the topic is "The relationship between the Audit Bureau of

(1) المادة (25) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، منشورات مركز عدالة.

(2) المادة (26) من الدستور الأردني أعلاه.

(3) المادة (27) من الدستور الأردني أعلاه.

Jordan and the Judiciary and the Executive Authority "a comparative study". The government exercises three legal functions: legislation<sup>(1)</sup>, Execution<sup>(2)</sup> and Judiciary<sup>(3)</sup>, the Judiciary Authority ensures that the laws are respected and the Executive Authority ensure that the law are implemented to punish the offender and that justice is carried out according to the will of the nation in accordance with the law. The Executive Authority applies the laws to those who are responsible and the judiciary shall hold accountable those who violate these rules the Audit Bureau reports play a vital role in controlling the activity of the government, as the relationship between the Audit Bureau and the Judiciary and the Executive Authority is strong, as we will be noted in this research. We discuss this research in two topics in the first opicwe studied the Audit Bureau relation with the Judiciary Authority, in the second topic we studied the Audit Bureau relation with the Executive Authority. Finally we have come through this study to a number of conclusions and recommendations, thus the noble reader will find in this research that we didn't preserve any effort in order to achieve the aim of this research, Intending to all that the face of God Almighty.

**keywords:** The audit bureau of Jordan, judiciary authority, executive authority.

#### أهمية البحث

يأتي هذا الموضوع لإلقاء الضوء على موضوع من الموضوعات التي تتسم بالأهمية وهي علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية والتنفيذية "دراسة مقارنة" وذلك من خلال دراسة بعض جوانبه في الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته وقانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952 وتعديلاته وقانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته وغيره من القوانين الأردنية والعربية ذات العلاقة والتي نشير اليها في البحث.

(1) Article (25) of the Jordanian Constitution of 1952 and its amendments

(2) Article (26) of the Jordanian Constitution of 1952 and its amendments

(3) Article (27) of the Jordanian Constitution of 1952 and its amendments.

### إشكالية البحث

تكمن إشكالية هذا البحث في الإطار القانوني الذي يحكم العلاقة ما بين ديوان المحاسبة والسلطتين القضائية والتنفيذية في إطار المحافظة على المال العام وإبراز حدود هذه العلاقة كما ويتفرع عن هذه الإشكالية إشكالية أخرى تتمثل في هل الإطار القانوني الناظم للعلاقة بين الديوان المحاسبة والسلطتين القضائية والتنفيذية قادر على ضبط هذه العلاقة بصورة تتحقق معها معالم وصلاحيات كل سلطة دون تؤثر على عمل الديوان في القيام بعمله الرقابي على أكمل وجه؟.

### أسباب اختيار البحث

1. لأهمية علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية والتنفيذية في المحافظة على المال العام.
2. قلة - بل ندرة الأبحاث التي تناولت الموضوع.
3. غياب التنظيم التشريعي لهذا الموضوع بشكل واضح في قانون ديوان المحاسبة الأردني.

### منهج البحث

سوف نتناول موضوع هذا البحث من خلال المنهج الوصفي التحليلي المقارن حيث نبداً بشرح علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية والموضوعية، ثم نتناول علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية من خلال تحليل النصوص ومقارنتها ببعضها ببعض، كما سوف نقارن تلك النصوص مع نصوص مقابلة في أنظمة قانونية أخرى، ومع قانون ديوان المحاسبة الأردني وسوف نقسم الدراسة إلى مبحثين نتناول علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية في المبحث الأول ونتناول في المبحث الثاني علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية.

### أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى توضيح علاقة ديوان المحاسبة بالسلطتين القضائية والتنفيذية عند قيامه بمهامه الرقابية من خلال عقد مقارنة ما بين ديوان المحاسبة الأردني والتشريعات التي تنظم الأجهزة العليا للرقابة ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال مجموعة من الأهداف الفرعية يمكن تخلص أبرزها في الآتي:

1. التعرف على الوضع الحالي لديوان المحاسبة.
2. تقصي ما إذا كان هنالك تعاون ما بين ديوان المحاسبة والسلطتين القضائية والتنفيذية في الرقابة على المال العام.
3. الخروج ببعض المقترحات والتوصيات التي يأمل أن تسهم في استقلالية ديوان المحاسبة.

**أسئلة البحث**

1. ما هي علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية؟
2. هل يمتلك مدقق ديوان المحاسبة إبلاغ المدعي العام عن الجرائم التي يكتشفها أثناء التدقيق وتشكل اعتداء على المال العام؟؟
3. هل يمتلك ديوان المحاسبة تحريك الدعوى الجزائية في جرائم المال العام؟
4. ما هي علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية؟

**حدود البحث**

سوف يقتصر ملامح هذا البحث على تحديد العلاقة ما بين ديوان المحاسبة والسلطين التنفيذية والقضائية من خلال عقد مقارنة بين القوانين التي تنظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية هذا بالإضافة إلى القوانين الأخرى ذات العلاقة بموضوع البحث.

**صعوبة الدراسة**

تتمثل صعوبة الدراسة في حداثة الموضوع وقلة المراجع والأبحاث التي تناولت موضوع علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطين القضائية والتنفيذية بالإضافة الى ندرة القرارات القضائية المتعلقة بهذا الموضوع في المملكة الأردنية الهاشمية.

**الدراسات السابقة**

لم نجد مرجعاً واحداً يقدم دراسة مستفيضة ومقارنة لديوان المحاسبة مع السلطين القضائية والتنفيذية لذلك تبرز أهمية البحث في هذا الموضوع ولتغطية هذا الموضوع وإعطاءه ما يستحق من الاهتمام فقد رجعنا إلى مراجع عديدة أهمها:

جيهان حسن سيد: دور السلطة في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

كامل السعيد، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

علي محمد محسن العفاسي: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، 2014.

مقبل عبد الرحمن دبوان الطويري: الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني، دراسة مقارنة (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة عدن، كلية الحقوق، 2007.

نواف كنعان: الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، بحث منشور، مجلة جامعة الشارقة، جامعة الإمارات، 2006.

### خطة البحث

المبحث الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية.  
المطلب الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية.  
المطلب الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الموضوعية.  
المبحث الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية.  
المطلب الأول: أوجه التعاون مابين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية.  
المطلب الثاني: تقرير ديوان المحاسبة وخلافاته مع الجهات الخاضعة للرقابة.

### تمهيد

تمارس الدولة ثلاث وظائف قانونية كما أشرنا سابقاً وهي التشريع والتنفيذ والقضاء<sup>(1)</sup>، تتولى السلطة التنفيذية وضع الخطط العامة لتنفيذ الأهداف العامة المراد الوصول إليها والطريق إلى ذلك هي الموازنة العامة، وهي مطالبة بإدارة المال العام وفق أحكام الدستور والقوانين والأنظمة دون تجاوز أو إهمال، بينما يكفل القضاء احترام القوانين الصادرة أصلاً عن السلطة التشريعية والتي تسهر السلطة التنفيذية على تنفيذها ليعاقب المخالف ويقام العدل حسب إرادة الأمة وفقاً للقانون فالسلطة التشريعية تخلق وتنشئ القواعد التشريعية المجردة وتطبقها الحكومة على المكلفين ويحاسب القضاء من يخالف تلك القواعد<sup>(2)</sup>.

تخضع السلطة القضائية لرقابة ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالأمور المالية والإدارية كباقي الجهات الخاضعة للرقابة سواء كانت وزارات أو مؤسسات أو دوائر حكومية إلا أنه يتم استثناء ما يتعلق في اختصاصها القضائي وذلك كون القضاء مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

تلعب تقارير ديوان المحاسبة على النحو الذي سوف نشير إليه لاحقاً دوراً حيوياً في معاونة أعضاء مجلس النواب في بسط رقابته على نشاط الحكومة إذ أن علاقة ديوان المحاسبة بالسلطتين القضائية والتنفيذية قوية على النحو الذي سنشير إليه في هذا البحث.

وعليه نقسم هذا البحث على النحو الآتي

- المبحث الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية.
- المبحث الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية.

(1) د محمد جمال عثمان جبريل: النظم السياسية، مطبعة حمادة الحديثة، 2005، ص 290-291.  
(2) د. غالب محمد القرالة: القضاء المدني الأردني، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1994، ص (50-51).

**المبحث الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية**

تهدف الرقابة القضائية إلى حماية المال العام من تعسف الإدارة وبطشها أو سوء تطبيقها للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم سير العمل في الوظيفة العامة ولكن في حال تم مخالفة هذه التشريعات تفرض هذه الرقابة عقوبة مناسبة عليهم، حيث تقوم هذه الرقابة بوضع السلوك الإداري داخل الإطار القانوني ومعاينة المخالفات أو الانحرافات التي تصدر عن هذا السلوك بسلطة الجزاءات التي تقوم المحاكم النظامية بتوقيعها<sup>(1)</sup>.

تخضع السلطة القضائية لرقابة ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالأمور المالية والإدارية كباقي الجهات الخاضعة للرقابة إذ أنه يتم تدقيق إيرادات ونفقات السلطة القضائية وكذلك الاشتراك في لجان العطاءات إلا إنه يتم استثناء ما يتعلق في اختصاصها القضائي وذلك كون القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون<sup>(2)</sup>.

وعليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

— المطلب الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية

— المطلب الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الموضوعية

**المطلب الأول: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية**

تبرز أهمية بحث علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية وذلك في حالة عدم التزام موظفي الدولة بقانون ديوان المحاسبة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى في حال ارتكب موظفي ديوان المحاسبة جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة كرشوة الاختلاس أو التزوير والسرقة وهذا ما سيتم معالجته على النحو الآتي:

**الفرع الأول: عدم التزام موظفي الدولة بقانون ديوان المحاسبة**

تبرز علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الشكلية من خلال الأمور التالية<sup>(3)</sup>:

- (1) علي محمد محسن العفاسي: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، 2014، ص37.
- (2) نص المادة (97) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
- (3) يتم تشكيل محكمة صيانة أموال الدولة /وفقاً لقانون صيانة أموال الدولة رقم (20) لسنة 1966 وتعديلاته من رئيس محكمة استئناف عمان رئيساً وعضوية موظفين آخرين يعين أحدهما عطوفة رئيس ديوان المحاسبة والثاني يعينه معالي وزير المالية على أن لا تقل درجة كل منهما عن الدرجة الثانية، وتنعقد هذه المحكمة كلما طلب إليها عطوفة رئيس ديوان المحاسبة في المكان والزمان المعينين إلا أنه تم تعديل هذه المادة بموجب القانون المعدل رقم (17) لسنة 1998 لتصبح على النحو الآتي "تشكل محكمة خاصة تسمى (محكمة صيانة أموال الدولة) برئاسة قاض تمييز وعضوية قاضيين يعينهم المجلس القضائي بالإضافة لوظائفهم، ويمثل الادعاء العام أمام المحكمة النائب العام أو المحامي العام المدني، كل حسب اختصاصه وتنعقد المحكمة في

### أولاً: تطبيق السلطة القضائية لقانون العقوبات الأردني

في حال رفض أي موظف من موظفي الدولة لرئيس ديوان المحاسبة أو من يفوضه بإجراء التدقيق والفحوص المصرح بها الإقدام على فض الشمع الأحمر عن الصناديق والخزائن وذلك على النحو الآتي:

1. إذا رفض أي شخص السماح لرئيس ديوان المحاسبة أو لأي موظف مفوض من قبله بإجراء التدقيق والفحوص المصرح بها بمقتضى هذا القانون يحق للرئيس أو الموظف المذكور أن يشمع الصناديق أو الخزائن أو المحلات الأخرى التي توجد فيها الأشياء والحسابات المراد فحصها وتدقيقها بالشمع الأحمر وان يختتمها بالخاتم الرسمي، وله في حالة ممانعة ذلك الشخص أن يستدعي أفراد الضابطة العدلية ويستعين بهم لتنفيذ هذه العملية ولحراسة الأمكنة المختومة إلى أن يتم فضها بموافقة رئيس ديوان المحاسبة<sup>(1)</sup>.
2. إذا أقدم أي شخص على فض الختم الرسمي الموضوع على الصناديق أو الخزائن أو المحلات الأخرى التي توجد فيها الأشياء والحسابات المراد فحصها وتدقيقها بعد أن تم شمعها بالشمع الأحمر<sup>(2)</sup>.
3. إذا رفض أي شخص السماح لموظفي ديوان المحاسبة بإجراء واجباتهم الرسمية<sup>(3)</sup> هذا بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في أنظمة الموظفين ونورد وعلى سبيل المثال نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته.

### الفرع الثاني: ارتكاب موظفي الديوان جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة

في حال ارتكب احد موظفي ديوان المحاسبة جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير والسرقة فانه يطبق عليه قانون العقوبات الأردني ويتم تحويله إلى السلطة القضائية لاتخاذ المقتضى القانوني إذ يبنى سلوك الموظف غير المشروع سواء كان يشكل جريمة تأديبية فقط أم كان يشكل جريمة تأديبية وجنائية في ذات الوقت على أفعال قام بها أو أمتنع عن القيام بها بحيث يعتبر هذا

---

المكان والزمان اللذين يعينهما رئيسها". يرى الباحث بان تشكيل أعضاء محكمة صيانة أموال الدولة قبل التعديل من رئيس محكمة استئناف عمان رئيساً وعضوية موظفين آخرين يعين أحدهما عطوفة رئيس ديوان المحاسبة والثاني يعينه معالي وزير المالية على أن لا تقل درجة كل منهما عن الدرجة الثانية كانت أفضل وذلك لأنها كانت تجمع الخبرات القانونية والمالية في آن واحد و تحقق فائدة كبيرة في المحافظة على المال لما يتمتع به موظفي ديوان المحاسبة من خبرة واسعة في التدقيق على الجهات الخاضعة للرقابة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى موظفي وزارة المالية هم ممثلي الدولة في المحافظة على المال العام وأخيراً كانت برئاسة رئيس محكمة الاستئناف والذي عادة يتمتع بخبرات قانونية واسعة وقدرة على الفصل في القضايا التي فيها اعتداء على المال العام.

(1) المادة (17) من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) المادة (18) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه.

(3) المادة (18) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه.



الفعل أو الامتناع انحرافاً عن السلوك القويم الذي يتطلبه المجتمع أو الوظيفة العامة التي يقوم بأعبائها<sup>(1)</sup>.

فقد يرتكب موظف ديوان المحاسبة فعلاً واحداً غير مشروع يعرضه للمسؤولية الجنائية والتأديبية والمدنية، فإذا تأخر الموظف عن الحضور للعمل في المواعيد الرسمية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته وتعليمات الدوام الرسمي والإجازات السنوية ومنح المغادرات ونماذجها الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بموجب المادتين (38/ج)، (118) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته يشكل جريمة تأديبية ولكن قد يكون لهذا الفعل نطاق أوسع مما يترتب عليه المسؤولية الجنائية والتأديبية كجريمة الرشوة لها عقوبة جزائية في قانون العقوبات ولها عقوبة تأديبية هي العزل من الخدمة لإخلال موظف ديوان المحاسبة بمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة<sup>(2)</sup>.

ويعزل الموظف من وظيفته في حال تم الحكم عليه في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة دون المخالفات إلا إن المشرع لم يحدد مفهوم الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة لا في التشريعات الوظيفية ولا في أي تشريع آخر، وترك تحديد ما يعتبر جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة العامة إلى تقدير الإدارة خاضعة في ذلك لرقابة القضاء<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الموضوعية

تبرز أهمية بحث علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة القضائية من الناحية الموضوعية في المخالفات التي تعتبر من وجهة نظر ديوان المحاسبة جريمة من جرائم الاعتداء على المال العام وكذلك فيما يتعلق بأدلة الإثبات كالشهادة والخبرة وتحريك دعوى الحق العام وهذا ما سيتم معالجته على النحو الآتي:

- (1) محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 292.
- (2) عيسى مناصرة: التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، جامعة القاهرة، 2012 ص 143-142، محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، بلا طبعة، لم يذكر مكان النشر، 1948، ص 190 ويترتب على التمييز ما بين العقوبة والجزاء التأديبي ما يلي: جواز الجمع بين العقوبة والجزاءات والتعويضات، قد يفرض القانون عقوبة واحدة من أجل جرائم متعددة بينما يحق للسلطة الإدارية الحكم بجزاءات تأديبية متعددة وإلزام الفاعل بتعويض الضرر الناتج عن كل فعل على حدة، د محمد علي سالم: شرح قانون العقوبات /القسم الخاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 112.
- (3) عيسى مناصرة: التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، المرجع السابق، ص 142-143، محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، بلا طبعة، لم يذكر مكان النشر، 1948، ص 190 ويترتب على التمييز ما بين العقوبة والجزاء التأديبي ما يلي: جواز الجمع بين العقوبة والجزاءات والتعويضات، قد يفرض القانون عقوبة واحدة من أجل جرائم متعددة بينما يحق للسلطة الإدارية الحكم بجزاءات تأديبية متعددة وإلزام الفاعل بتعويض الضرر الناتج عن كل فعل على حدة، د محمد علي سالم: شرح قانون العقوبات /القسم الخاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 112، راجع قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2016/121) تاريخ 2016/4/27 منشورات مركز عدالة.

### الفرع الأول: المخالفات التي تعتبر من وجهة ديوان المحاسبة جريمة من جرائم الاعتداء على المال العام

تعتبر السلطة القضائية من سلطات الدولة كما أشرنا سابقاً وهي التي تنتظر في القضايا التي يكشفها موظفي ديوان المحاسبة أثناء التدقيق أو الفحوص الفجائية ويتم تحويلها إلى القضاء مثل قضايا الفساد المالي<sup>(1)</sup> والإداري والاختلاس<sup>(2)</sup>، إساءة الائتمان<sup>(3)</sup>، الرشوة<sup>(4)</sup>، استثمار الوظيفة (175-176 عقوبات).

وبما إن المخالفة المالية قد ترتبط بجريمة من جرائم الاعتداء على المال العام فتتناول النيابة العام التحقيق فيها وهذا ما نصت عليه المادة (2) من قانون أصول المحاكمات الجزائية<sup>(5)</sup> "تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون".

يلحظ الباحث إن المشرع لم ينص صراحة في قانون ديوان المحاسبة الأردني على تحويل قضايا الاعتداء على المال العام إلى النيابة العامة (المدعي العام) وإنما لا بد من الرجوع إلى معالي وزير المالية حيث نصت المادة (54) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 على ما يلي: "مع مراعاة أحكام أي قانون آخر، إذا وقع اختلاس وضياع في الأموال العامة أو حصل تلاعب أو تزوير في المستندات أو القسائم المالية أو في أي وثيقة أخرى تتخذ الإجراءات التالية:

أ. على الوزير المختص إعلام الوزير فوراً بذلك وإن يتخذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك التحقيق وتشكيل اللجان اللازمة وتزويد الوزير بنتائج تلك الإجراءات.

ب. الوزير إذا استدعى الأمر أن يشكل لجنة تحقيق خاصة تمثل فيها الوزارة وديوان المحاسبة والدائرة ذات العلاقة لإعادة أو إكمال التحقيق وعلي هذه اللجنة رفع نتيجة تحقيقاتها إلى الوزير".

يتبين من خلال استقراء النص أعلاه أن صلاحية تشكيل لجنة للتحقيق الداخلي في أية قضية هي من اختصاص معالي الوزير المختص (الخارجية وشؤون المغتربين، التربية والتعليم، الثقافة.... الخ) شريطة إن يعلم معالي وزير المالية بذلك ويزوده بالنسخة الأولى من تقرير

(1) وقد عرف البعض الفساد على أنه استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، د. حسين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص13.

(2) المادة (174) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

(3) المادة (422) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 أعلاه.

(4) المادة (260-265) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، ومن التشريعات التي تكافح الفساد في الأردن (قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016، قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته، قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (46) لسنة 2007. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007، قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014، منشورات مركز عدالة.

(5) قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته.

اللجنة الداخلية، وإذا اقتضى الأمر تشكيل لجنة تدقيق وتحقيق مشتركة فإن تشكيلها من صلاحيات معالي وزير المالية بموجب الفقرة (ب) من المادة المشار إليها أعلاه.

يرى معالي وزير المالية <sup>(1)</sup> بأنه حتى يتم تجنب حدوث أي إرباك في متابعة تنفيذ ما تتوصل إليه لجان التدقيق والتحقيق من توصيات ونتائج لا سيما وأن هناك بعض القضايا لا يستدعي تحويلها إلى النائب العام مباشرة حيث يمكن معالجتها بإجراء إدارياً و تأديبي وبالتالي عدم إحالة أي موضوع يتعلق باختلاس أو ضياع أو نقص في الأموال العامة إلى النائب العام أو المدعي العام إلا عن طريق وزارة المالية وبمعرفة وبعد استكمال الإجراءات اللازمة لرفع الدعوى وضمان الفصل بها لصالح الخزينة.

**والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل يمتلك مدقق ديوان المحاسبة إبلاغ المدعي العام عن الجرائم التي يكتشفها أثناء التدقيق وتشكل اعتداء على المال العام؟؟؟**

نصت المادة (25) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته على كل سلطة رسمية أو موظف عام علم أثناء إجراء وظيفته بوقوع جناية أو جنحة أن يبلغ الأمر في الحال المدعي العام المختص وأن يرسل إليه جميع المعلومات والمحاضر والأوراق المتعلقة بالجريمة.

وهذا يعني إن بلاغ المدعي العام وجوبي على مدقق ديوان المحاسبة في كل الجرائم التي فيها اعتداء على المال العام سواء كانت جنائية أو جنحة وأن يرسل إليه جميع المعلومات والمحاضر والأوراق المتعلقة بالجريمة الواقعة على المال العام.

يرى الباحث أن مدقق ديوان المحاسبة في حال اكتشافه مخالفة مالية أو ما يشير إلى وقوع جريمة على المال العام أثناء تدقيق الحسابات أو الفحوص الفجائية أو الاشتراك باللجان المختلفة في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان فإنه ليس له أن يجزم بوقوعها أو أن يتدخل في تكيفها <sup>(2)</sup> أو حتى وصفها في أنها جريمة جنائية أو يتهم أشخاص محددين فإن ذلك ليس من سلطته واختصاصه وإنما من سلطة النيابة العامة.

(1) تعميم معالي وزير المالية رقم 5028/1/1/25 تاريخ 1994/4/11، وتعميمه رقم 4923/2/1/25 تاريخ 1999/5/10.

(2) التكليف القانوني هو "الإجراء الأولي الذي يقوم به القاضي لتحديد الوصف الصحيح للتصرف القانوني أو للواقعة القانونية موضوع النزاع، وذلك تمهيداً لتحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق، وفي بعض الأحيان يتوقف تحديد المحكمة المختصة للنظر في النزاع على التكليف القانوني السليم للوقائع موضوع هذا النزاع. ويتربط على ذلك أنه يتوجب على القاضي أن يكون متبحراً في دراسة أحكام القانون الذي يطبق في دولته وفهمها.

## الفرع الثاني: الشهادة والخبرة وتحريك دعوى الحق العام

### الشهادة والخبرة

تتمثل العلاقة ما بين ديوان المحاسبة والسلطة القضائية بجرائم الاعتداء على المال العام عن طريق شهادة وخبرة موظفي ديوان المحاسبة وذلك على النحو الآتي:

#### 1. استدعاء الشهود

نشير بداية إلى أن موضوع الاشتراك في لجان التدقيق والتحقق من المهام الأساسية التي يشارك فيها موظف ديوان المحاسبة في الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة مع وزارة المالية والجهة المختصة<sup>(1)</sup> وذلك في حالات حصول اختلاس أو تلاعب أو تزوير أو أي تعديل أو تغيير في المستندات والسجلات والقيود أو ضياع أموال عامة أو الإهمال والتقصير أو إساءة استعمال السلطة التي تؤدي إلى الأضرار بمصالح الدولة أو استثمار الوظيفة. .... الخ. " (2).

يتم تشكيل لجنة من وزارة المالية والجهة المختصة وديوان المحاسبة، وترفع هذه اللجنة بنتائج أعمالها تقريراً يبلغ لوزير المالية<sup>(3)</sup> الذي يقوم بدوره بإحالة القضية للنيابة العامة (المدعي العام).

يتولى المدعي العام دراستها وتقديم الأدلة على ثبوتها ورفعها أمام القضاء المختص ليتم النظر فيها، وقد يرى عدم صلاحية القضية للنظر أمام القضاء إذا لم تكن الأدلة كافية أو لأنها لا تشكل جرمًا عقابياً فيقوم بحفظها<sup>(4)</sup>.

قد يحتاج المدعي العام إلى سماع شهادة<sup>(5)</sup> أعضاء لجنة التدقيق والتحقق أعلاه ومن ضمنهم مدقق ديوان المحاسبة وبالتالي يتم استدعاء موظف ديوان المحاسبة لسماع شهادته في القضية محل التحقيق أمام النيابة العامة.

وعليه نقول أن للشهادة في هذه الحالة أهمية كبيرة في الإثبات الجزائي في الجرائم الواقعة على المال العام إذ يوجد الكثير من الوقائع المادية التي يصعب أثباتها بأدلة الإثبات الأخرى،

(1) عبد الرؤوف جابر: دور رقابة ديوان المحاسبة "دراسة قانونية مقارنة"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1997، ص82.

(2) سنداً لأحكام المادة (54) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته، منشورات مركز عدالة.

(3) سنداً لأحكام المادة (54/ب) من النظام المالي أعلاه.

(4) نصت المادة (131) من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعلاه على ما يلي "إذا تبين للمدعي العام أن الفعل يؤلف مخالفة يحيل المشتكى عليه إلى المحكمة المختصة ويأمر بإطلاق سراحه إن لم يكن موقوفاً لسبب آخر"، راجع محمد سعيد النمر أصول الإجراءات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 524.

(5) ميس فايز أحمد صبيح: سلطات المدعي العام لدى المحكمة الجنائية الدولية (دراسة مقارنة مع سلطات المدعي العام في القانون الجنائي الوطني)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2019، ص170.

لكون هذه الوقائع تحدث فجأة وبدون أن يكون هناك علم مسبق بحدوثها، فالجريمة تعتبر أمراً عارضاً لكل من شاهدها أو أدرك وقائعها<sup>(1)</sup>.

نظم المشرع الأردني إجراءات سماع الشهود أمام المدعي العام في المواد من (68) إلى (80) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والشهادة أمام المدعي العام تعتبر إلزامية لمصدق ديوان المحاسبة فكل شخص تتم دعوته للشهادة أمام المدعي العام مجبر على الحضور وأداء الشهادة<sup>(2)</sup>.

وإجراءات سماع الشهود أمام المدعي العام تبدأ أولاً؛ بتعيين المدعي العام أسماء الشهود الذين يرغب بسماع شهادتهم ويتم ذلك من خلال دراسة الأخبار والشكوى المقدمة له، وكذلك بناءً على طلب الخصوم، والمدعي العام له السلطة المطلقة كذلك بدعوة أي شخص يتبين له علاقة بالجريمة أو أحوالها، كما في المادة (68) من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعلاه.

**ونورد وعلى سبيل المثال لا الحصر بعض القضايا التي تم طلب موظفي ديوان المحاسبة فيها للشهادة:**

1. تم طلب شهادة موظفة ديوان المحاسبة (.....) بجلسة (2004/12/28) في القضية الجزائية رقم (2002/2) والمنظورة لدى محكمة جنايات عمان أمام المدعي العام وأمام المحكمة، وتتلخص وقائع القضية بأن المتهم كان يعمل موظف صيانة في وزارة التنمية الاجتماعية وخلال عمله كلف بشراء قطع ومواد صحية وأقدم على تزوير (90) مستند صرف قلد فيها توقيع مندوبة ديوان المحاسبة لدى وزارة التنمية الاجتماعية وتوقيع زملاء له بالعمل كما قبض بعض الفواتير نيابة عن أصحابها وتمكن من الاستيلاء على مبلغ (13800) دينار و(421) فلساً وضبط بمنزله دفاتر لمحات تتعامل مع الوزارة ومستندات صرف. ....
2. شهادة موظفة ديوان المحاسبة بناء على تقرير اللجنة المشكلة من معالي وزير المالية بناء على طلب وزير التنمية الاجتماعية والتي شارك فيها مندوب ديوان المحاسبة سنداً لأحكام المادة (54) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994.

(1) ونشير إلى تعريف بعض الفقهاء للشهادة حيث عرفها البعض بأنه "تقرير الإنسان بما يعلمه عن أمر معين، أو واقعة معينة، وصلت إليه عن طريق الرؤية أو السماع المباشر، وهذه الشهادة المعول عليها في إثبات الوقائع من الناحية القانونية، أما الشهادة السمعية التي تروى بطريق غير مباشر فلا يمكن الاستناد إليها إلا إذا توافرت أدلة أخرى أو قرائن أخرى تعززها. د. شهاد هابيل البرشاوي، الشهادة الزور من الناحيتين القانونية والعملية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 18. إن سماع الشهود أمام النيابة العامة (المدعي العام) تعتبر من إجراءات التحقيق الجزائية للمزيد من التفصيل راجع، د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر، القاهرة، 1973، ص 378.

(2) نصت المادة (75) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على ما يلي: "1. كل من يدعى لأداء الشهادة مجبر على الحضور أمام المدعي العام وأداء شهادته. 2. للمدعي العام في حالة تخلف الشاهد عن الحضور أن يقرر إحضاره ويغرمه حتى عشرين ديناراً غرامة وله أن يعفيه من الغرامة إذا كان تخلفه بسبب معقول".

يرى الباحث بأنه يترتب على موظف ديوان المحاسبة عند طلبه لأداء الشهادة ما يلي:

1. أن يبادر إلى الشهادة في الموعد المحدد لان الاستدعاء ملزم بحيث لا يملك مدقق ديوان المحاسبة صلاحية في تنفيذ طلب الاستدعاء من عدمه مع مراعاة إحاطة عطوفة الرئيس علماً بالاستدعاء وموضوعه.
2. عدم التأخر في المثول أمام المدعي العام لأنه قد يدفعه إلى إصدار مذكرة جلب بواسطة الشرطة حتى يدلي الموظف بشهادته، فللمدعي العام القرار بإحضار وفرض غرامة مالية على الموظف أو يعفيه منها إذا ثبت أن تخلفه كان لعذر مقبول<sup>(1)</sup>.
3. أن يجيب على قدر السؤال الموجه إليه وان لا يسترسل بالإجابة.
4. عدم تكييف الوقائع أو الاتهام وإنما يقف دوره عند شرح الوقائع وترك الأمر للنأيابة العامة في الاتهام والادعاء والتكييف.
5. أن يكون حيادي عند الإدلاء بشهادته ولا يرضخ لأي ضغط وأن يعرف إن الرقيب عليه في الحالة هو الله وضميره بالإضافة إلى التزامه بمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.

#### الاستعانة بخبرات موظفي ديوان المحاسبة

يحق للمدعي العام أو المحكمة الاستعانة بموظفي ديوان المحاسبة كأهل خبرة وذلك فيما يتعلق بالجرائم الواقعة على الأموال وذلك في معرض قيامهم بالتحقيقات طالما أن القضية لا تزال عالقة لديه<sup>(2)</sup>.

- (1) ميس فايز أحمد صبيح: سلطات المدعي العام لدى المحكمة الجنائية الدولية (دراسة مقارنة مع سلطات المدعي العام في القانون الجنائي الوطني)، المرجع السابق، ص 87.
- (2) تعرف الخبرة بأنها النتيجة التي تسفر عنها الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي أو المحقق في مجال الإثبات لمساعدته على تقرير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنية أو دراية علمية لا تتوفر لدى عضو السلطة القضائية المختص بحكم عمله وثقافته، د. أمال عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1989، ص 410. نصت المادة (71) من قانون البيئات رقم (30) لسنة 1952 وتعديلاته "تعتبر جزءاً من البيئات المعاينة والخبرة التي تجري وفقاً لأحكام المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية". وكذلك نصت المادة (1/83) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 وتعديلاته على أنه "للمحكمة في أي دور من ادوار المحاكمة أن تقرر الكشف والخبرة من قبل خبير أو أكثر على أي مال منقول أو غير منقول أو لأي أمر ترى لزوم إجراء الخبرة عليه، فإذا اتفق الفرقاء على انتخاب الخبير أو الخبراء وافقت المحكمة على تعيينهم وإلا تولت انتخابهم بنفسها ويتوجب عليها أن تبين في قرارها الأسباب الداعية لإجراء الكشف والخبرة والغاية من ذلك مع تحديد مهمة وتأمير بإيداع النفقات وتعيين الجهة المكلفة بها". أما بالنسبة لنظام الخبرة أمام المحاكم النظامية رقم (78) لسنة 2011 فقد نص في المادة (8) على ما يلي مع مراعاة الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية: أ: تقديم الخبرة أمام المحاكم والنأيابة العامة من: 1. الخبراء المسجلين في الجدول حسب الدور وإذا لم يتوافر الخبير المختص في منطقة اختصاص محكمة من محكمة البداية يحل خبير الدور المسجل في جدول محكمة البداية الأقرب لها ضمن منطقة اختصاص محكمة الاستئناف التابعين لها". 2. الأطباء الشرعيين العاملين في

فالخبير يؤدي نفس الدور الذي يؤديه الشاهد باعتبارهم من أدلة الإثبات التي تؤدي إلى كشف الحقيقة والتوصل إلى الحكم النهائي في الدعوى، فالخبير شخص تتوافر لديه معرفة علمية وفنية متخصصة في فرع معين<sup>(1)</sup>.

يرى الباحث انه للمحكمة والنيابة العامة الاستعانة بالخبراء من موظفي ديوان المحاسبة في الجرائم الواقعة على المال العام وذلك لما يتمتعون به من خبرة وكفاءة ونزاهة وحيادية وأمانة ومعرفة وتقنية عالية في الجرائم التي يتم ارتكابها في حق المال العام، ولا يوجد ما يمنع من الناحية القانونية من مشاركة موظف ديوان المحاسبة كخبير أمام المحاكم المختصة وذلك لان الخبرة ليست عمل وإنما تكون بناء على أمر قضائي صادر من المحكمة.

ومن التطبيقات العملية بأنه سبق وان تم الاستعانة بخبرة احد موظفي ديوان المحاسبة من قبل مدعي عام المزار الجنوبي في القضية رقم (2010/134) سنداً لأحكام المادة (1/83) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 188 والمادة (2/8) من نظام الخبرة أمام المحاكم النظامية رقم (7) لسنة 2001 المشار إليهما أعلاه وقد أجازت للمحكمة في أي طور من أطوار الدعوى أن تستعين بمن تراهم من الخبراء في موضوع القضية المطروحة أمامها للفصل فيها.

وكذلك تم الاستعانة بخبرة اثنين من موظفي ديوان المحاسبة في مراقبة الكرك كخبراء لبيان المبالغ التي تم اختلاسها من مديرية أوقاف الكرك.

#### مدى صلاحية ديوان المحاسبة بتحريك الدعوى الجزائية في جرائم المال العام

نشير بداية على أن دعوى الحق العام تعد وسيلة المجتمع العام لاستيفاء حقه في العقاب، وكل جريمة يتولد عنها بالضرورة دعوى عمومية يباشرها المجتمع بواسطة ممثليه، ويستهدف بها الوصول إلى معرفة مرتكب الجريمة وفرض الجزاءات الرادعة بحقه<sup>(2)</sup>.

وزارة الصحة أو في غيرها. ب. إذا تعذر وجود خبير فني مسجل في الجدول للمحكمة المختصة بالاستعانة بأي من ذوي الخبرة ممن مارسوا العمل مدة خمس سنوات على الأقل إذا توافرت لديه معرفة فنية خاصة تؤهله لمثل هذه الخبرة. ولقد نص المشرع الأردني على الخبرة في المواد (38 و39 و40 و41) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، ووردت في الفصل الخاص بوظائف المدعى العام ولم ينص عليها في النصوص الخاصة بالمحاكمة، ولكن هذا لا يمنع المحكمة من الاستعانة بالخبرة كلما عرض عليها وقائع تحتاج حلها أو كشفها إلى خبرة فنية، وهذا اللجوء إلى الخبرة ليس إلزامي على المحكمة، ولكنه متروك للسلطة التقديرية للقاضي، ولكن اللجوء إلى الخبرة يكون إلزامي إذا كان هناك مسألة فنية بحته، حسن جوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 288 وما بعدها.

- (1) أمال عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، المرجع السابق، ص 411.
- (2) د. نائل عبد الرحمن صالح: محاضرات في المحاكمات الجزائية: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1997، ص 69، د. عمر السعيد رمضان: شرح قانون العقوبات اللبناني، القسم الخاص، بيروت، الدار المصرية، 1971، ص 47، يقصد بتحريك دعوى الحق العام رفعها أمام الجهة المختصة التي قد تكون جهة تحقيق أو محاكمة لأن النيابة العامة تجمع في يدها سلطتي الادعاء والتحقيق في آن واحد، وتحريك دعوى الحق العام هو كل إجراء أو عمل تبدأ به إجراءات التحقيق أو يبدأ به طرح الخصومة أمام القضاء

تعد النيابة العامة ممثل المجتمع القانوني الذي ينوب عنه في إقامة الدعوى الجزائية ضد من يرتكب الجرائم الواقعة على المال العام سواء أكان شخصاً عادياً أم معنوياً<sup>(1)</sup>، مع مراعاة إن هنالك جهات أخرى قد يحددها المشرع ويعطيها صلاحيات ملاحقة مرتكبي بعض أنواع هذه الجرائم ومنها جرائم الاعتداء على المال العام وتحريك الدعوى الناتجة عنها، بعكس ديوان المحاسبة الذي يهدف إلى النيابة عن الدولة في ممارسة الرقابة على أجهزة الدولة المختلفة.

أما عن دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في تحريك دعوى الحق العام المتعلقة بالجرائم الواقعة على المال العام فإنها تختلف من دولة إلى أخرى وكالاتي:

يلاحظ الباحث في قانون ديوان المحاسبة الإماراتي بأنه إذا أسفر التحقيق في المخالفة المالية عن وجود جريمة جزائية يحيل الديوان الأوراق إلى النيابة العامة لاتخاذ ما تراه مناسباً في هذا الشأن<sup>(2)</sup>.

كما إن محكمة الحسابات الفرنسية تطلب من المدعي العام إحالة أي جريمة أو مخالفة خطيرة تكتشفها من خلال فحص الحسابات إلى السلطات القضائية المناسبة، وهذه الجرائم تشمل في العادة الجرائم المتعلقة بالفساد مثل الرشوة والاختلاس والسرقة<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة لديوان المحاسبة القطري فإنه في حال شك في أن هنالك اعتداء على المال العام يقوم بإجراء عملية التحقيق والتي تشمل أنواعاً مختلفة من تقنيات التقصي مثل: المقابلات، الملاحظات، فحص الوثائق وتحليل الأصول المالية الشخصية، تحديد كافة الأدلة أو الأدلة المحتملة ورقابتها وضمانها وبعد انتهاء الديوان من مرحلة التحقيق الأول وجمع الأدلة الكافية يقوم بإحالة موضوع القضية إلى النيابة العامة لإجراء التحقيق اللازم وتحويل القضية إلى القضاء وهنالك تنسيق كامل ما بين ديوان المحاسبة وكل من النيابة العامة وجهاز أمن الدولة في مجال منع جرائم المال العام ومكافحة الفساد<sup>(4)</sup>.

وهنا نتمنى على مشرعنا الأردني أن يحذو حذو المشرع الإماراتي والقطري والفرنسي بأنه في حال أسفر التحقيق في المخالفة المالية عن وجود جريمة جزائية يحيل ديوان المحاسبة الأوراق إلى النيابة لإجراء التحقيق اللازم وتحويل القضية إلى القضاء لاتخاذ المقتضى القانوني.

- 
- ومن أمثلة ذلك اتخاذ النيابة العامة إجراء انتداب أحد أفراد الضابطة العدلية لإجراء تفتيش منزل أو إلقاء القبض على مشتكي عليه أو استجوابه أمام المدعي العام د. نائل عبد الرحمن صالح: محاضرات في المحاكمات الجزائية، المرجع السابق، ص 80.
- (1) انظر المواد (2)، (8)، (51) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته، منشورات مركز عدالة.
  - (2) المادة (26) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي أعلاه.
  - (3) الموقع الإلكتروني لمحكمة الحسابات الفرنسية.
  - (4) مريم عبد الله جاسم بن ثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد، ورقة بحثية مقدمة في إطار الموضوع الفني الثاني الذي سيناقش في الورقة العاشرة للجمعية العامة للمجموعة العربية في السعودية، 2009، ص 26.



أما بالنسبة إلى الجهاز المركزي للحسابات المصرية فحالته كحال ديوان المحاسبة الأردني لا يمتلك إحالة أي مخالفات مالية يشك أنها تشكل جريمة جنائية إلى النائب العام لأنه يحتاج إلى أدلة تحولها إلى اتهامات جنائية وتقديم مثل هذه الأدلة أمر يحتاج في الغالب إلى تحريات ومراقبة وهذه الأعمال ليست من صلاحيات الجهاز القيام بها ولذلك يقوم الجهاز بإرسال صورة من تقاريره السنوية إلى هيئة الرقابة المالية لمعاونتها في الكشف عن مرتكبي المخالفات والجرائم المالية والإدارية وجرائم الاعتداء على المال العام ونورد مثال حقيقي على ذلك "رصد تقرير الجهاز المركزي للحسابات عن إحدى شركات القطاع العام عدة مخالفات مضمونها قيام الشركة باستيراد المواد الخام أو شرائها من الداخل والخارج حسب الرغبة الشخصية لرئيس الشركة مما تسبب في تزايد المخزون ونقص السيولة واضطرار الشركة للسحب على المكشوف.... وقد اعتمدت هيئة الرقابة المالية على هذه المعلومات والبيانات في تتبع المخالفات المالية داخل هذه الشركة وقامت بالتحري عن رئيس الشركة وحصلت على أدلة مادية تدنيه في الحصول على عمولات من الشركات الأجنبية الموردة للمواد الخام للشركة وتم إحالة الموضوع للمحاكمة"<sup>(1)</sup>.

يلاحظ الباحث بأنه لا يوجد أي صفة قضائية لديوان المحاسبة عند ممارسته لعمله وبالتالي لا بد من فرض هيئة القضاء على جهاز الديوان بأن تجعل من ديوان المحاسبة هيئة قضائية<sup>(2)</sup>، وذلك لأنه في حال تم فرض هيئة القضاء على ديوان المحاسبة بأن تسمى محكمة المحاسبات الأردنية فأنها تتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية وبالمزايا المكفولة للسلطة القضائية وتركز على التدقيق بعد الصرف فالمحكمة تقوم بفحص حسابات الإيرادات والنفقات و تقر أو لا تقر صحتها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يكون لأحكامها قوة تنفيذية شأنها في ذلك شأن المحاكم النظامية حيث تقوم كل جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بتقديم حساباتها للمحكمة سواء كانت إيرادات أو نفقات وتقوم المحكمة بفحصها وتدقيقها وتصدر حكمها بذلك ويكون لأحكامها القوة التنفيذية كالتي تنصف بها الأحكام القضائية التي تصدر عن الحاكم النظامية وهذا ما أخذت به فرنسا بحيث أصبحت المحكمة سلطة رابعة مضافة إلى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(3)</sup> هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تشكل ضمانات قوية تحمي القضاة من الوقوع تحت أي ضغط أو تأثير خارجي يمكن أن يؤثر على عملهم.

(1) جهاز المحاسبات المصري: العلاقة والتكامل بين أجهزة الرقابة المالية وأجهزة الرقابة الإدارية، بحث مقدم للدورة التاسعة للجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، الأردن، 2004، ص28.

(2) وهناك بعض الأجهزة الرقابية العربية يتمتع بعض موظفيها بالصفة القضائية ونورد على سبيل المثال ما نص عليه المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم (138) لسنة 1992 "يتألق الديوان من قضاة..... الخ، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.coa.gov.lb/print.php?id=5>

(3) د. احمد مصطفى صبح: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدار العربية للنشر والتوزيع، 2016، ص350.

### المبحث الثاني: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية

تتأط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور<sup>(1)</sup>، وإن قدرة ديوان المحاسبة على العمل بمهنية وفعالية رهين باستقلاله عن السلطة التنفيذية وهذا لا يعني أنه لا تربطه علاقة بالسلطة التنفيذية ولكن في إطار قانوني ينظم شؤونه ويحدد طبيعة العلاقة، وعلى الرغم من اختلاف دور كل من السلطة التنفيذية وديوان المحاسبة إلا إنهما يعملان لهدف واحد مشترك وهو تحقيق المصلحة العامة بما في ذلك الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي وعليه نقسم هذا المبحث على النحو الآتي:

#### المطلب الأول: أوجه التعاون ما بين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية

يتمثل أوجه التعاون ما بين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية في المحافظة على المال العام أولاً وفي تعيين رئيس ديوان المحاسبة وإنهاء خدمته وحصانته ثانياً وهذا ما سيتم معالجته على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: المحافظة على المال العام

من أوجه التعاون ما بين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية هو المحافظة على المال حيث يعد ديوان المحاسبة الأردني أقدم جهاز رقابي وهو يمثل الأمة في الرقابة على المال العام<sup>(2)</sup>، وإن محل الرقابة هو المال العام<sup>(3)</sup>، والأموال التي تملكها الدولة وأشخاصها المعنوية العامة تتمثل في نوعين: أموال خاصة وهذه تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للأفراد في القانون المدني والمنازعات التي تتعلق بهذه الأموال تخضع إلى اختصاص القضاء العادي وليس القضاء الإداري<sup>(4)</sup>، أموال عامة تملكها الدولة تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري وتمتاز بحماية خاصة نظراً لما تقوم به من تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز حجزها أو التصرف

(1) المادة (25) من الدستور الأردني أعلاه.

(2) إلا أن هنالك بعض التشريعات العربية تهدف إلى حماية الأموال العامة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتثبت من مدى ملائمة أنظمة الضبط والرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية والإدارية وإتباعها للقوانين واللوائح والقرارات الإدارية (المادة 8/أ)، (المادة 5/20) من قانون الرقابة المالية والإدارية لدولة سلطنة عمان رقم (2011/11)، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://qanoon.om/p/2011/rd20111111>

(3) لقد عرف قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح رقم (2011/112) المال العام بأنه "كل عقار أو منقول مملوك ملكية عامة أو خاصة للدولة أو لإحدى وحدات الجهاز الإداري بها أو الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (40%)، والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها تلك الوحدات، كأموال الوقف والزكاة وأموال الأيتام والقصر".

(4) خالد سمارة الزعبي: القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، 1993، ط2، ص269.

بها أو تملكها بالتقادم<sup>(1)</sup>، وفي حال حدوث نزاع حول الأموال العامة يتم اللجوء إلى القضاء الإداري للفصل بالنزاع.

تحتاج الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية إلى أموال متنوعة، منها الثابتة ومنها المنقولة، وقد تكون هذه الأموال خاصة أو عامة، ومن البديهي أن الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية حتى تتمكن من القيام بوظائفها كاملة، لابد من أن تتاح لها الأموال اللازمة التي تمكنها من القيام بعملها المكلف به وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات، لكن في نفس الوقت يتعين إحاطة هذه الأموال بحماية صارمة، وهذا ما يعرف بحماية المال العام من خلال الرقابة عليه من قبل ديوان المحاسبة.

اهتمت التشريعات بتأمين الحماية للأموال العامة لما لها من أهمية وما تؤديه من خدمات، وقد اختلفت هذه الحماية في وسائلها ومداها فذهب بعضها<sup>(2)</sup> إلى النص على هذه الحماية في الدستور لأهميتها القصوى، واكتفت أنظمة أخرى<sup>(3)</sup> بالنص على هذه الحماية في قوانينها العادية من دون الدستور وهذا ما ذهب إليه المشرع الأردني إذ لم ينص صراحة على وجوب حماية الأموال العامة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (1952) مكتفياً بالنصوص الواردة في القوانين الأخرى كالقانون المدني.

يلحظ الباحث هنا أنه من الأهمية بمكان أن يكون هنالك نص صريح في الدستور الأردني أسوة بالمشرع العراقي والمصري ينص على حرمة المال العام وضرورة تحصينه وحمايته وتجريم الاعتداء عليه أو المساس به.

وكذلك يلاحظ الباحث إن التشريعات الأردنية، جاءت على ذكر مصطلح المال العام في العديد من المواضيع المختلفة إلا أنها لم تجمع على مدلول وافي للمال العام، لذا جاءت تلك التعريفات غير منضبطة، ومن أمثلة ذلك ما أورده القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة

(1) وكذلك لا تسقط بالتقادم وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية في قرارها رقم 1995/901 (هيئة خماسية) تاريخ 1995/6/25، منشورات مركز عدالة بأنه "قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 1995/901 (هيئة خماسية) تاريخ 1995/6/25 منشورات مركز عدالة" تحصيل رسوم خدمات المكاتب المهنية في المناطق البلدية وفق أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية يسبغ على هذا الرسوم صفة المال العام، ولما كانت هذه الأموال مخصصة للنفع العام عملاً بأحكام المادة (41) من قانون البلديات فإن حق المطالبة بهذه الرسوم لا يسقط بالتقادم، ولا ينطبق عليها حكم المادة (41) من قانون المدني ولا يعتبر من الحقوق الدورية المتجددة وإن كانت هذه الرسوم تستحق على المكلف سنوياً كأجور المباني والمرتببات والمعاشات ولا تخضع للتقادم".

(2) وهذا ما ذهب إليه المشرع العراقي في المادة (15) من الدستور الصادر سنة (1970)، والمشرع المصري في المادة (33) من الدستور المصري لعام (2007) إذ نصت على أن "الملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون. .... الخ.

(3) يكون على النحو الآتي "الملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون. .... الخ.

1976<sup>(1)</sup> في المواد (53، 54، 60) منه. فالمادة (53) نصت على أنه: "كل شيء يمكن حيازته مادياً أو معنوياً والانتفاع به انتفاعاً مشروعاً ولا يخرج عن التعاون بطبيعته، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية". أما المادة (60) كانت أوضح في بيان المقصود بالمال العام، حيث نصت على أنه: "تعتبر أموالاً عامه جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكومية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام"<sup>(2)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك فقد عرف قانون صيانة أموال الدولة رقم (20) لسنة 1966، الأموال العامة على أنها: "أية أموال منقولة تعود للدولة أو لإدارة عامة أو صندوق مالي خاضع لإشرافها بما في ذلك النقود والسندات والتحويلات ذات القيمة المالية"<sup>(3)</sup>.

أما فيما يتعلق بالنظام المالي رقم (3) لسنة 1994 فقد عرف الأموال العامة في نص المادة (2) على أنها "الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لأي دائرة أو مؤسسة بما فيها الإيرادات".

وبالرغم من تفاوت بعض النصوص القانونية في المال العام حكماً إلا أن هنالك بعض التشريعات شملت العديد من الأموال بحمايتها شأنها شأن الأموال العامة بطبيعتها<sup>(4)</sup>.

**ويلاحظ الباحث** بأن أفضل تعريف للمال العام ما أورده القانون المدني الأردني المشار إليه أعلاه في المادة (60)، التي وضحت بشكل واضح عناصر المال العام وأهم الخصائص المميزة له مع بيان الغاية التي وجد من أجلها<sup>(5)</sup>.

وحسناً ما فعل المشرع الأردني في التشريعات المشار إليها أعلاه من توسع المشرع في تعريف المال العام لغايات توسيع الرقابة على المال العام وحمايته من التلاعب به.

- (1) راجع نص المادة (87) والمادة (88) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 وتعديلاته، منشور على الموقع الإلكتروني: [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/eg/eg026ar.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/eg/eg026ar.pdf)
- (2) من أمثلة الأموال العامة العقارية: الطرق، الميادين العامة، الجسور، المطارات، السكك الحديدية، المتنزهات العامة، الأنهار، السدود البحرية والنهرية، العقارات الحكومية والمباني المقامة عليها أو الملحقة بها، أبنية المتاحف، دور الكتب أو المكتبات، الآثار، معسكرات الجند، ينابيع المياه، الخ..... ومن أمثلة الأموال العامة المنقولة: النقود المصرفية الحكومية، والأثاثات الحكومية المكتنية وغير المكتنية، الكتب والوثائق بالمكتبات العامة، الأسلحة والذخائر الخاصة بالقوات المسلحة والشرطة. الخ.....
- (3) المادة (2) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.
- (4) وهذا ما نصت عليه المادة (2/ب) من قانون الجرائم الاقتصادية أعلاه على أنه "وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها: (1) الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة. مجلسا الأعيان والنواب. (2) البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة. (3) النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي. (4) البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة. (5) الأحزاب السياسية. (6) أي جهة يتم رفق موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة. (7) أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة".
- (5) أما بالنسبة لحماية المال العام فإنه هنالك نوعين من أنواع حماية المال العام وهما الحماية الجزائية والحماية المدنية وللمزيد من التفصيل راجع محمد أحمد الفريحات: الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، 1996، ص 65 وما بعدها.

وبهذا يكون للسلطة التنفيذية دور هام وحيوي في حماية الأموال العامة، ويشترك كل من مجلس الوزراء وديوان المحاسبة لتحقيق هذه الحماية خاصة وان ديوان المحاسبة مؤسسة وطنية دستورية لا تتدخل في الصراعات السياسية والاقتصادية بل يقتصر دورها على الرقابة على المال العام ورفع التقرير السنوي إلى الجهات المختصة وحسب الأصول وفقاً لنتائج التدقيق وعلى النحو الذي سنشير إليه لاحقاً.

تتولى السلطة التنفيذية وضع الخطط العامة لتنفيذ الأهداف العامة المراد الوصول إليها والطريق إلى ذلك هي الموازنة العامة، وهي مطالبة بإدارة المال العام وفق أحكام الدستور والقوانين والأنظمة دون تجاوز أو إهمال.

نصت المادة (2) من قانون ديوان المحاسبة الأردني على ما يلي "يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويعد رئيس ديوان المحاسبة موازنتها لإدراجها في الموازنة العامة للدولة وفقاً للأصول المتبعة".

وبناء على ما تقدم ومن خلال استقراء النص القانوني أعلاه وتحليله يلاحظ الباحث بأن ديوان المحاسبة الأردني كغيره من الوزارات والمؤسسات والهيئات والدوائر الخاضعة لرقابته يقوم بإعداد موازنته السنوية لإدراجها في الموازنة العامة للدولة، وبالتالي فإن الديوان كغيره من الجهات الخاضعة لرقابته يشترط أن تقوم وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة باعتماد ميزانيته بعد مناقشتها وتعديل بعض البنود التي ترى أنها ضرورية لتعديلها أو حذف بنود في موازنة الديوان، أي بمعنى من الممكن تخفيض هذه الموازنة ثم تعرض على مجلس النواب ضمن الموازنة العامة للدولة وليس في إطار مستقل عنها.

**ويلاحظ الباحث كذلك هنا بان هذا يعتبر قصوراً في استقلال ديوان المحاسبة الأردني لأن السلطة التنفيذية لها القول الفاصل في إقرار الموارد المالية للديوان وهو يعتبر تدخلاً في تحديد الاحتياجات التي يتطلبها الديوان، وهنا نقترح بان بأن يتم إعطاء رئيس الديوان الصلاحيات الكافية في إعداد وإقرار ميزانية الديوان، ثم تقديمها ضمن الإطار العام للموازنة العامة للجهات التشريعية لإقرارها من دون تدخل السلطة التنفيذية.**

يلاحظ الباحث كذلك من خلال استقراء نص المادة (2) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه بأن صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة لا تختلف عن صلاحيات باقي الوزراء في تنفيذ موازنة ديوان المحاسبة، حيث لم ينص قانون ديوان المحاسبة على أية امتيازات لرئيس ديوان في تنفيذ موازنته وبدون اللجوء إلى السلطة التنفيذية لاعتمادها كما أشرنا أعلاه.

بالنهاية يلاحظ إن وزارة المالية وهي إحدى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة تملك تغيير البنود الواردة في الموازنة التقديرية وتنفيذه لاحقاً وبالتالي فإن القصور في استقلالية ديوان المحاسبة في إعداد موازنته واضح وخاصة إذا ما تم مقارنته بنصوص بعض الإعلانات الدولية ومنها ما نص عليه بيان سدني بقوله "يجب أن تتوفر للأجهزة العليا للرقابة الحرة المطلقة في إعداد ميزانيته دون تدخل من أي سلطة، وبحيث تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة لتنفيذها كما

هي، وما على السلطة التنفيذية سوى إدخال الموارد التي يطلبها الجهاز الأعلى للرقابة ضمن موازنة الدولة ودون أي تعديلات"، وإعلان مكسيكو اعلاه الذي ينص على توفر الاستقلال المالي للأجهزة العليا للرقابة<sup>(1)</sup>.

وبما أن قانون ديوان المحاسبة الأردني، لا يؤكد على الاستقلال المالي الذي يشمل إعداد وإقرار الموازنات بدون تدخل الحكومة وأجهزتها، كما تنص عليه المعايير الدولية، حيث نقترح هنا على إضافة مادة تنص على أن يتم إعداد موازنة الديوان وإرسالها إلى دائرة الموازنة العامة لإدراجها، كما هي، في قانون الموازنة العامة دون أن يتم تعديلها من قبل الحكومة. وتكون السلطة التشريعية مسؤولة عن ضمان توفير الموارد التي تمكن الديوان من القيام بالمهام المنوطة به، حيث لا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها يتم إقرارها كبند إجمالي من قبل السلطة التشريعية.

وعليه يلاحظ الباحث ومن خلال استقراء بعض قوانين الدول العربية للأجهزة العليا للرقابة إنها التزمت تشريعاتها عند وضع موازنة أجهزتها الرقابية بالمعايير الدولية المشار إليها أعلاه ونورد على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة (75) من قانون ديوان المحاسبة الكويتي رقم (30) لسنة 1964 "يضع رئيس الديوان مشروع ميزانية الديوان بالاتفاق مع رئيس مجلس الأمة الذي يرسله في الميعاد القانوني إلى وزارة المالية والصناعة، ويدرج وزير المالية والصناعة المشروع كما ورد إليه من رئيس مجلس الأمة تحت قسم خاص بالميزانية العامة للدولة، وإذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق جاز لوزير المالية والصناعة الاكتفاء بإدراج اعتماد العام السابق، وعرض الأمر فيما يتعلق بالزيادة على مجلس الأمة للبت فيه بعد الاستماع إلى رأي وزير المالية والصناعة ورئيس الديوان".

وكذلك نصت المادة (41) من ذات القانون على ما يلي "..... كما يكون له (لرئيس الديوان) السلطة المخولة لوزير المالية والصناعة، وذلك فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان. ....".

وبناء على ما سبق نقترح إضافة نص مادة إلى قانون ديوان المحاسبة بخصوص إعداد واعتماد وتنفيذ موازنة ديوان المحاسبة لتنماشى مع إعلان سدني وأسوة بالمشروع الكويتي بحيث تكون على النحو الآتي "يضع رئيس الديوان مشروع موازنة الديوان بالاتفاق مع رئيس مجلس الأمة الذي يرسله في الميعاد القانوني إلى وزارة المالية، ويدرج وزير المالية المشروع كما ورد إليه من رئيس مجلس النواب دون تعديل من وزارة المالية".

(1) محمد ياسين الرحالة: دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، بحث منشور في المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2006، ص 292.

**الفرع الثاني: تعيين رئيس ديوان المحاسبة وإنهاء خدمته وحصانته****أولاً: تعيين رئيس ديوان المحاسبة**

يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) <sup>(1)</sup>، يلاحظ الباحث إن قانون ديوان المحاسبة أعطى الصلاحية لمجلس الوزراء الموقر بالتنسيب إلى جلالة الملك بتعيين رئيس ديوان المحاسبة وهذا يعني إن السلطة التنفيذية والتي هي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة هي التي تنسب بتعيين رئيس الديوان.

**ويلاحظ الباحث كذلك بأن** تعيين رئيس ديوان المحاسبة عن طريق تنسيب مجلس الوزراء يؤدي إلى إضعاف استقلالية رئيس الديوان لوجود تأثير مباشر من السلطة التنفيذية على إدارة الديوان، وهذا مخالف للإعلانات الدولية وبعض ما نصت عليه بعض القوانين المنظمة لعمل الأجهزة العليا للرقابة ونورد وعلى سبيل المثال: يعين رئيس ديوان المحاسبة الإماراتي ونوابه بمرسوم من رئيس الدولة ومعاملتهم من حيث الراتب وقواعد المحكمة التأديبية معاملة تحفظ استقلالهم <sup>(2)</sup>.

**ثانياً: إنهاء خدمات وحصانة رئيس ديوان المحاسبة**

أما فيما يتعلق بإنهاء خدمات الرئيس سواء كان بالعزل أو النقل أو الإحالة على التقاعد فيلاحظ الباحث إن السلطة التنفيذية والتي هي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة هي التي تنسب بتعيين رئيس الديوان وتطبيقاً للقاعدة التي تقول من يملك التعيين يملك العزل فان مجلس الوزراء الموقر يستطيع التنسيب بعزل رئيس ديوان المحاسبة.

أما بالنسبة لحصانة رئيس الديوان نصت المادة (2/119) من الدستور الأردني المشار إليه أعلاه على ما يلي "يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها: 2. ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة".

**يلاحظ الباحث بالرغم النص الصريح والواضح على** حصانة رئيس ديوان المحاسبة المنصوص في المادة (2/119) من الدستور الأردني المشار إليها أعلاه إلا أن نص المادة (5) قانون ديوان المحاسبة الأردني أفرغت من مضمونها وذلك عندما سمحت لمجلس الوزراء في فترة عدم انعقاد مجلس النواب بالتنسيب إلى جلالة الملك بعزل رئيس ديوان المحاسبة أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكيه عليه.

(1) المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه.

(2) المادة (32) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم (8) لسنة 2011، لم يحدد هذا القانون مدة عضوية الرئيس ونائبه وإنما حدد أسباب انتهاء خدمة رئيس الديوان وهي الاستقالة وثبوت عجزه عن القيام بمهام وظيفته لأسباب صحية وإسناد منصب آخر إليه بموافقة والوفاء والإعفاء من منصبه بمرسوم اتحادي (نص المادة 36) من القانون أعلاه، منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.moe.gov.ae/Arabic/Documents>

**وكذلك يلاحظ الباحث** إن قانون ديوان المحاسبة الأردني لم يحقق استقلالية رئيس ديوان المحاسبة من حيث التعيين وإنهاء الخدمة والحصانة القانونية وعليه نصي بتعديل نص المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة بحيث تصبح صلاحية تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل الملك مباشرة وذلك على النحو الآتي "يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية سامية وبيلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة جلالة الملك".

وبمقارنة ديوان المحاسبة الأردني بالأجهزة الرقابية المالية في الدول العربية يلاحظ وعلى سبيل المثال أن رئيس الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني يتمتع بالحصانة وكذلك نائبه والمدير وموظفو الديوان عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامه<sup>(1)</sup> وهذا يتماشى مع مبدأ الاستقلال للديوان، ولا يجوز عزله لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس<sup>(2)</sup> وهذا يتماشى مع إعلان مكسيكو مما يدعم استقلالية الديوان<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد منح رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حصانة من نوع آخر فلم يجوز إعفائه من منصبه وجعل قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية، أما في شأن اتهامه ومحاكمته فتسري عليه القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء<sup>(4)</sup>، وهذا وبالعكس ما

- (1) وهذا ما نصت عليه المادة (11) من قانون الرقابة المالية والإدارية في فلسطين رقم (15) لسنة 2004 منشور على الموقع الإلكتروني <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14742>
- (2) وهذا ما نصت عليه المادة (10) من قانون الرقابة المالية والإدارية في فلسطين أعلاه.
- (3) وهذا ما نصت عليه المادة (10) من قانون الرقابة المالية والإدارية في فلسطين أعلاه.
- (4) راجع نص المادة (20) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 2004 <https://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/download/newlaws2004>، وقدم نظم هذه الإجراءات قانون محكمة الوزراء رقم (79) لسنة 1958. على أنه "تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضوا ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة يختارون بطريق القرعة وستة من مستشاري محكمة النقض ومحكمة التمييز يختار ثلاثة منهم بطريق القرعة مجلس القضاء الأعلى في كل إقليم، ويختار بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع منه يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سنا إذا كان من أعضاء مجلس الأمة، ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية وفي الباب الثاني وتحت بند مسؤولية الوزراء نصت المادة (5) من القانون أعلاه على ما يلي: مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة في القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية: 1) الخيانة العظمى: تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصا عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحددا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت. 2) مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور. 3) التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان في أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير. 4) استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة. 5) المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى. 6) لعمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية



عليه الحال في ديوان المحاسبة الأردني الذي كما أشرنا سابقاً لم يتمتع بالحصانة بالرغم من النص عليها في الدستور الأردني بشكل صريح وواضح.

أما المشرع الإماراتي فقد عامل رئيس الديوان معاملة الوزراء من حيث الاتهام والمحاكمة بحيث تختص المحكمة الاتحادية العليا مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمراسيم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى للاتحاد، أما إعفائه من منصبه فيكون بمرسوم اتحادي<sup>(1)</sup>.

يلاحظ الباحث بان المشرع الأردني لم ينظم إجراءات استقالة الرئيس داعمين المشرع معالجة هذا القصور بعكس ما عليه الحال بالنسبة للمشرع الإماراتي فقد حدد أسباب انتهاء خدمة رئيس الديوان وهي الاستقالة وثبوت عجزه عن القيام بمهام وظيفته لأسباب صحية وإنساد منصب آخر إليه بموافقة والوفاء والإعفاء من منصبه بمرسوم اتحادي<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن المشرع الأردني حسن ما عمل من خلال انه اصبح الصفة الدستورية على ديوان المحاسبة بحيث يترتب على ذلك بأنه يجب على المشرع التقيد بالنص الدستوري وعدم مخالفته وذلك من منطلق إن الدستور هو أعلى وأسمى قوانين الدولة.

ومن هذا يجد الباحث إن حصانة رئيس ديوان المحاسبة بالأصل ما هي إلا عبارة عن مجموعة من القواعد الخاصة المقررة لتأمين استقلاليته عن السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ولتمكينه من القيام بواجباته الدستورية وعدم مؤاخذه رئيس الديوان عما يقدمه من تقارير بعمله الرقابي وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضده إلا بعد الحصول على إذن المجلس القضائي التابعين له.

أما بالنسبة لموظفي ديوان المحاسبة الأردني فإن القانون جردهم من أية حصانة سواء كانوا مدققين أو فنيين أو إداريين مما قد يؤدي إلى إخضاعهم لرغبات السلطة التنفيذية على عكس الحال بالنسبة لموظفي الأجهزة الرقابية في البلدان العربية ونورد على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة (17) من قانون الرقابة المالية والإدارية لسلطنة عمان "في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز إلقاء القبض على العضو أو حبسه احتياطياً إلا بإذن من الرئيس".

والمادة (18) من ذات القانون بأنه "لا يجوز اتخاذ إجراءات التحقيق من المدعي العام أو رفع دعوى على العضو إلا بإذن من الرئيس بناء على طلب من المدعي العام".

هيئة خولها القانون اختصاصا في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية. (7) التدخل في عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

(1) المادة (32) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي المشار إليه أعلاه، المادة (7/33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (10) لسنة 1973 وتعديلاته.

(2) المادة (36) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي أعلاه.

وفي انجلترا يتولى ما يسمى المراقب المحاسب العام وهو موظف عام بدرجة وزير يعين من الملك، ويتمتع بحصانة حيث لا يجوز عزله إلا بناء على طلب من البرلمان<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: تقرير ديوان المحاسبة وخلافاته مع الجهات الخاضعة للرقابة

يتضمن تقرير ديوان المحاسبة ملاحظاته على الدوائر والمؤسسات التي كلف بالتدقيق على حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة الأردني مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب ذلك وفي حال وقوع خلاف ما بين ديوان المحاسبة وإحدى الوزارات أو المؤسسات أو الدوائر الحكومية فإن الخلاف يعرض على مجلس الوزراء للبت فيه وهذا ما سيتم معالجته على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: تقرير ديوان المحاسبة

تنصب رقابة ديوان المحاسبة الأردني بشكل أساسي على السلطة التنفيذية من خلال مراقبات ديوان المحاسبة الميدانية المنتشرة في كل الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، ويشترك ديوان المحاسبة مع هذه اللجان وعلى سبيل المثال في لجان العطاءات والتحكيق والإتلاف والتسويات، ويدقق حساباتها المختلفة، لذلك توجد علاقات متعددة ومتشابكة ما بين ديوان المحاسبة والسلطة التنفيذية بحيث يسودها الود في بعض الحالات ويكتنفها الشد في حالات أخرى وخاصة في حال تبين وبعد التدقيق بان هنالك مخالفات وملاحظات على الوزارة أو الدائرة الحكومية أو المؤسسة الخاضعة لرقابة الديوان<sup>(2)</sup>.

**يلاحظ الباحث** أن أكثر مصدر إزعاج للسلطة التنفيذية هو تقرير ديوان المحاسبة السنوي وحالات الاختلاس التي يكتشفها ديوان المحاسبة لدى التدقيق والفحوص الفجائية على الجهات الخاضعة للرقابة، مما يترتب بعد ذلك توجيه انتقادات حادة للسلطة التنفيذية من قبل مجلس النواب والإعلام المرئي والمكتوب والمسموع، وقد يترتب في بعض الحالات توجيه استجوابات بناءً على هذه التقارير للوزراء أو لرئيس الوزراء.

يقدم رئيس ديوان المحاسبة صورة من التقرير السنوي إلى دولة رئيس الوزراء ووزير المالية على أن يتضمن هذا التقرير ملاحظاته الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة الأردني مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب من ذلك.

يترتب على وزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة الحساب الختامي عن كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة<sup>(3)</sup>، وعند تقديمه يقوم ديوان

(1) د.نواف كنعان: الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، بحث منشور، مجلة جامعة الشارقة، جامعة الإمارات، 2006، ص113.

(2) وهذا ما نصت عليه المادة (1/22) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه.

(3) وهذا ما نصت عليه المادة (3/22) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه.

## 1770 "علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية و....."

المحاسبة بدراسة وتحليل وتقويم الحساب الختامي من خلال فريق عمل متخصص وفق خطة عمل يحدد فيها المهام والواجبات وخلال فترة زمنية تتراوح من (3-4) أشهر ويتم إدراج النتائج التي توصل إليها في التقرير السنوي.

يستند ديوان المحاسبة في إعداد تقاريره من المصادر التالية<sup>(1)</sup>:

1. الاستيضاحات والكتب الرقابية ومذكرات المراجعة ولوائح التدقيق المسبق.
  2. متابعات الديوان المستمرة مع الجهات الخاضعة للرقابة.
  3. الكشوفات الميدانية والفنية والهندسية ومتابعة انجاز المشاريع الرأسمالية.
  4. الحسابات الختامية للدولة والموازنات والحسابات الختامية لمختلف الجهات الخاضعة للرقابة.
  5. النشرات والتقارير والدراسات والإحصائيات الصادرة عن مختلف الجهات الحكومية.
  6. التقارير الصادرة عن الديوان بخصوص رقابة الأداء والرقابة على البيئة والاستشارات القانونية الداخلية والخارجية الصادرة عن الجهات ذات العلاقة.
- ونورد عدد المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة لعامي (2016، 2015) على النحو الآتي:<sup>(2)</sup>

المخرجات الرقابية	2015	2016
الاستيضاحات والكتب الرقابية	1246	1172
مذكرات المراجعة ولوائح التدقيق المسبق	3976	3758
استشارات قانونية	1188	786
لجان تدقيق وتحقيق	233	217
فرق عمل (شركات)	35	27

#### الفرع الثاني: خلافات ديوان المحاسبة مع الجهات الخاضعة للرقابة

في حال وقوع خلاف ما بين ديوان المحاسبة وإحدى الوزارات أو المؤسسات الدوائر الحكومية فإن الخلاف يعرض على مجلس الوزراء للبت فيه وهذا يعني أن مجلس الوزراء وهو السلطة التنفيذية هو صاحب الولاية في الفصل في النزاع وهو الأمر الذي لا يتفق مع مبدأ الاستقلال الذي يجب أن يمنح للديوان خاصة وأن معظم الآراء الخلافية يتم حلها لمصلحة

(1) التقرير السنوي الخامس والستون 2016، منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.representatives.jo/sites/default/files>

(2) التقرير السنوي الخامس والستون 2016، ص 2 أعلاه.

السلطة التنفيذية الأمر الذي يجعل من السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في نفس الوقت<sup>(1)</sup>، ونورد على سبيل المثال لا الحصر بعض المواضيع الخلافية التي عرضت على مجلس الوزراء للبت فيها.

### مكافأة موظفي مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة

صدر في هذه المكافأة كتاب رقابي من ديوان المحاسبة رقم (5695/3/9/21) تاريخ (2014/4/15) نتيجة تدقيق حسابات الجامعة الهاشمية حيث تبين وبشكل ملخص أنه تم صرف مكافآت لموظفي مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة / وزارة المالية الذي يقومون بتحصيل أموال الجامعة بناء على اتفاقيات معقودة بين الجامعة ووزارة المالية دون وجود سند قانوني لإبرام الاتفاقيات لأن مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة هي الجهة المنوط بها وفقاً لأحكام التعليمات أعلاه صلاحية تحصيل الأموال العامة أياً كانت الجهة صاحبة الحق بالتحصيل وبالتالي لا يوجد سند قانوني لصرف المكافآت لموظفي هذه المديرية لأن هذا يدخل في صميم عملهم الذي يتقاضون مقابل رواتبهم وعلاواتهم.

### رأي الجامعة الهاشمية

تري الجامعة أن صرف المكافآت لمديرية الشؤون القانونية والأموال العامة مقابل قيام هذه المديرية بتحصيل أموال الجامعة المستحقة على الغير جاء سندا للاتفاقيات المبرمة ولا يشوبه أية مخالفة وذلك لأن قرار مجلس الوزراء رقم (4002) لا يشمل موظفي مديرية الأموال العامة.

### رأي ديوان المحاسبة

لا يوجد سند قانوني لإبرام اتفاقيات بين الجامعة الهاشمية ووزارة المالية / مديرية الشؤون القانونية والأموال العامة بخصوص قيام هذه المديرية بتحصيل أموال الجامعة المستحقة على الغير مقابل مكافآت تصرف لهم من الجامعة وذلك لأن تحصيل هذه الأموال من صلاحية هذه المديرية كون أموال الجامعة تعتبر أموالاً عامة.

(1) نصت المادة (23) من قانون ديوان المحاسبة الأردني أعلاه "إذا وقع خلاف في الرأي بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه، وعلى رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها". وهذا ما نصت عليه المادة (13) من نظام ديوان المراقبة العام السعودي، صدر بالمرسوم رقم (م/9) تاريخ 1391/2/11 هجري "إذا وقع خلاف بين الجهة المختصة وبين الديوان ولم تقتنع الجهة بوجهة نظر الديوان الأخيرة وجب عليه عندئذ المختصة عرض الأمر في الحال على رئيس مجلس الوزراء للفصل فيه" والمادة (33) من قانون ديوان المحاسبة الكويتي بقولها "إذا وقع خلاف بين الجهة الديوان وإحدى الوزارات أو المصالح أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات بشأن الرقابة التي يمارسها الديوان يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه ويعمل بالقرار الذي يصدره هذا المجلس"، منشور على الموقع الإلكتروني:

[http://www.gab.gov.sa/Documents/GabSystem/5\\_1.pdf](http://www.gab.gov.sa/Documents/GabSystem/5_1.pdf).

1772 "علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطين القضائية و....."

### قرار مجلس الوزراء

اتخذ مجلس الوزراء قراره رقم (4904) تاريخ 2014/7/20 بالموافقة على الرأي الوارد بكتاب ديوان التشريع والرأي رقم (د ت 1/1/2017) تاريخ 2014/7/9 القاضي بالموافقة على منحهم مكافأة على أن تكون وفقاً لتعليمات صادرة من وزير المالية بهذا الخصوص.

#### الخلاف الحاصل بين ديوان المحاسبة ومؤسسة الموائى<sup>(1)</sup>

قامت مؤسسة الموائى بصرف أجر شهر (ثالث عشر) في نهاية كل عام لجميع عمال المؤسسة الخاضعين لقانون العمل وذلك دون سند قانوني.

ردت المؤسسة بكتابها رقم (3470/3/4) تاريخ 2010/4/27 إن قرار صرف أجر الثالث عشر يتفق وأحكام قانون العمل الذي أجاز منح العامل حقوق أفضل مما هي مقررة في قانون العمل.

أصبح الموضوع خلافياً وتمت مخاطبة دولة رئاسة الوزراء بخصوص الموضوع بموجب الكتاب رقم (13428/3/13/13) تاريخ 2010/8/3.

أيد ديوان التشريع والرأي بموجب كتابه رقم (د ت 1/1/184) تاريخ 2011/10/3 إجراء المؤسسة.

#### الخلاف الحاصل بين ديوان المحاسبة وجامعة مؤتة حول احتساب مكافأة نهاية الخدمة للمحاضر المتفرغ<sup>(2)</sup>

قامت جامعة مؤتة بصرف مكافأة نهاية الخدمة للمحاضر المتفرغ بالجامعة استناداً لنص المادة (3/أ) من نظام المكافأة والتعويض وصندوق الادخار للعاملين في جامعة مؤتة رقم (172) لسنة 2003 على الرغم من إن عقد المذكور خلا من تطبيق نظام المكافأة والتعويض عليه خلال الفترة من (2001/2/27 – 2003/8/12).

جاء رد الجامعة بموجب كتابها رقم (5376/74/135) تاريخ 2010/9/6 بقانونية صرف المكافأة للمحاضر المتفرغ وفقاً للإجراء الذي قامت به الجامعة.

أصبح الموضوع خلافياً وتم مخاطبة دولة رئيس الوزراء بخصوص الموضوع بموجب الكتاب رقم (19687/3/6/21) تاريخ 2010/11/10.

أيد دولة رئيس الوزراء الأفخم بكتابها رقم (7993/1/5/73) تاريخ 2011/4/13 رأي الديوان بعدم قانونية احتساب الفترة التي عمل فيها محاضراً متفرغاً لدى الجامعة ضمن مدة الخدمة الخاضعة لمكافأة نهاية الخدمة لعدم نص عقده على شموله بأحكام النظام.

(1) المصدر كتاب الديوان رقم (4293/3/13/13) تاريخ 2010/3/22.

(2) المصدر كتاب الديوان رقم (12991/3/6/21) تاريخ 2010/7/26.

وهناك تدخل للسلطة التنفيذية في عمل الديوان من خلال تكليف مجلس الوزراء ديوان المحاسبة بتدقيق حسابات أي جهة إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة<sup>(1)</sup>، وكذلك ما جاء في نص المادة (25) من القانون أعلاه والتي اشترطت على ديوان المحاسبة للتدقيق على النفقات قبل الصرف أخذ موافقة دولة رئيس الوزراء.

إن من أبرز القرارات التي عززت تبعية ديوان المحاسبة للسلطة التنفيذية قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (16) لسنة 1978 والمتضمن "أن ديوان المحاسبة يعتبر دائرة رسمية من دوائر الحكومة وأن موظفيه يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة حسب نظام تشكيلات الوزارة والدوائر الحكومية الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة".

يلاحظ الباحث من خلال استقراء القرار أعلاه بأنه قام بتعزيز تبعية ديوان المحاسبة للسلطة التنفيذية عندما اعتبرها دائرة رسمية من دوائر الحكومة وموظفيه يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة مما قد يتم التحكم بهم في حال تم الرقابة على السلطة التنفيذية بشكل فعال وبالتالي لا يتمتع الديوان بالاستقلالية التامة التي تمكنه من ممارسة عمله الرقابة على السلطة التنفيذية بشكل كامل هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قد يتم إعاقة عمل ديوان المحاسبة من خلال تحكم السلطة التنفيذية بتعيينات موظفي ديوان المحاسبة.

ويقترح الباحث بأن يتم إعطاء ديوان المحاسبة صلاحية تعيين موظفيه مباشرة دون تدخل السلطة التنفيذية من خلال ديوان المحاسبة في تعيين الموظفين وكذلك عزل أي موظف يرى الديوان بأنه ليس بحاجة إليه.

وعليه يرتبط ديوان المحاسبة من الناحية الإدارية برئيس مجلس الوزراء وفقاً لما جاء بنظام ارتباط الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة رقم (2) لعام 1952، وتم التأكيد عليه بموجب نظام تنظيم ارتباط الوزارات والدوائر.

وعليه يلاحظ الباحث أن ديوان المحاسبة الأردني لا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري إذ أنه يرتبط إدارياً بمجلس الوزراء بعكس ما عليه الحال في كثير من الأجهزة العليا للرقابة المالية والتي ترتبط برئيس الدولة ونورد وعلى سبيل المثال لا الحصر جهاز الرقابة المالية والإدارية لسلطنة عمان<sup>(2)</sup>.

## النتائج

1. تخضع السلطة القضائية لرقابة ديوان المحاسبة باستثناء ما يتعلق في اختصاصها القضائي.

(1) ما نصت عليه المادة (4/ج) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه.  
(2) وهذا ما نصت عليه المادة (2) من قانون الرقابة المالية والإدارية لسلطنة عمان أعلاه على أنه "يتمتع الجهاز بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويتبع جلالة السلطان مباشرة".

2. يحتاج المدعي العام أحيانا إلى سماع شهادة أعضاء لجان التدقيق والتدقيق والاستعانة بخبرات موظفي ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالجرائم الواقعة على الأموال العامة لما يتمتعون به من كفاءة ونزاهة وخبرة وحيادية ومعرفة.
3. جرد قانون ديوان المحاسبة الأردني موظفيه من أية حصانة سواء كانوا مدققين أو فنيين أو إداريين مما قد يؤدي إلى إخضاعهم لرغبات السلطة التنفيذية على عكس الحال بالنسبة لموظفي الأجهزة الرقابية في البلدان العربية.
4. إن صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة الأردني لا تختلف عن صلاحيات باقي الوزراء في تنفيذ موازنة ديوان المحاسبة، حيث لم ينص قانون ديوان المحاسبة على أية امتيازات لرئيس ديوان في تنفيذ موازنته وبدون اللجوء إلى السلطة التنفيذية لاعتمادها.
5. إن السلطة التنفيذية والتي هي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة هي التي تنسب بتعيين رئيس الديوان وتطبيقا للقاعدة التي تقول من يملك التعيين يملك العزل فان مجلس الوزراء الموقر يستطيع التنسب بعزل رئيس الديوان واتخاذ أي إجراء بحق الرئيس وخاصة في فترة عدم انعقاد مجلس النواب<sup>(1)</sup>.
6. إذا وقع خلاف ما بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر فان الخلاف يعرض على مجلس الوزراء للبت فيه وهذا يعني أن مجلس الوزراء وهو السلطة التنفيذية هو صاحب الولاية في الفصل في النزاع وهو الأمر الذي لا يتفق مع مبدأ الاستقلال الذي يجب أن يمنح للديوان خاصة وان معظم الآراء الخلافية يتم حلها لمصلحة السلطة التنفيذية الأمر الذي يجعل من السلطة التنفيذية خصماً وحكماً في نفس الوقت.
7. تدخل السلطة التنفيذية في عمل الديوان من خلال تكليف مجلس الوزراء ديوان المحاسبة بتدقيق حسابات أي جهة إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة، وكذلك ما جاء في نص المادة (25) من القانون أعلاه والتي اشترطت على ديوان المحاسبة للتدقيق على النفقات قبل الصرف أخذ موافقة دولة رئيس الوزراء.
8. أن ديوان المحاسبة الأردني لا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري إذ انه يرتبط إداريا بمجلس الوزراء بعكس ما عليه الحال في كثير من الأجهزة العليا للرقابة المالية والتي ترتبط برئيس الدولة.
9. إن ديوان المحاسبة الأردني بحاجة إلى أن يكون أكثر استقلالية إداريا وماليا؛ حيث ما يزال ديوان المحاسبة في الأردن يتبع لرئيس الحكومة من حيث التعيين، وماليا من حيث أن موازنته ضمن موازنة الدولة.

(1) نصت عليه المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة أعلاه.

## التوصيات

1. إضافة نص مادة إلى قانون ديوان المحاسبة أسوة بقانون ديوان المحاسبة الإماراتي تكون على النحو الآتي "إذا أسفر التحقيق في المخالفة المالية عن وجود جريمة جزائية، أحال الديوان الأوراق إلى النيابة العامة لاتخاذ ما تراه مناسباً في هذا الشأن".
2. في حال تبين لموظف ديوان المحاسبة أثناء التدقيق أو الفحوص الفجائية أو الاشتراك باللجان المختلفة وجود مخالفة مالية أو ما يشير إلى وقوع جريمة على المال فإنه ليس أن يجزم بوقوع الجريمة أو إن يتدخل في تكييفها أو حتى وصفها في أنها جريمة جنائية أو يتهم أشخاص محددين فإن ذلك ليس من سلطاته واختصاصه وإنما من سلطة النيابة العامة.
3. فرض هيئة القضاء على الديوان بأن تجعل من ديوان المحاسبة هيئة قضائية ويكون مسماه محكمة الحسابات الأردنية أسوة بمحكمة الحسابات الفرنسية والتركية والهولندية.
4. إضافة نص مادة إلى القانون تكون على النحو الآتي "يكون للرئيس والأمين العام صفة الضابطة العدلية لغايات قيامها بالمهام المناطة بهما على أن يتم تحديد الوظائف في الديوان التي يتمتع بها شاغلها بصفة الضابطة العدلية بقرار من الرئيس بناء على تنسيب الأمين العام".
5. إضافة نص مادة إلى القانون تتضمن بأنه لا يوجد ما يمنع من مشاركة موظف ديوان المحاسبة كخبير أمام المحاكم المختصة وذلك لأن الخبرة ليست عمل وإنما تكون بناء على أمر قضائي صادر من المحكمة.
6. إضافة نص مادة إلى قانون ديوان المحاسبة بخصوص إعداد واعتماد وتنفيذ موازنة ديوان المحاسبة لتتماشى مع إعلان سدني واسوه بالمشروع الكويتي بحيث تكون على النحو الآتي "يضع رئيس الديوان مشروع موازنة الديوان بالاتفاق مع رئيس مجلس النواب الذي يرسله في الميعاد القانوني إلى وزارة المالية، ويدرج وزير المالية المشروع كما ورد إليه من رئيس مجلس النواب دون تعديل من وزارة المالية".
7. إعطاء رئيس الديوان الصلاحيات الكافية في إعداد وإقرار ميزانية الديوان، وتقديمها ضمن الإطار العام للموازنة العامة للجهات التشريعية لإقرارها من دون تدخل السلطة التنفيذية.
8. تعديل نص المادة (5) من قانون ديوان المحاسبة بحيث تصبح صلاحية تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل الملك مباشرة وذلك على النحو الآتي "يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية سامية ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة جلالة الملك".



1776 "علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطتين القضائية و....."

9. تعديل نص المادة (23) من قانون ديوان المحاسبة على النحو الآتي "إذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان يعرض موضوع الخلاف على مجلس النواب للفصل فيه".

## References (Arabic & English)

### Book

- Ahmed Mustafa Sobh. (2016). *Financial and Administrative Control and its Role in Reducing Administrative Corruption*, First Edition, Dar Al-Arabiya Publishing and Distribution Center,
- Amal Othman. (1989). *Explanation of the Code of Criminal Procedure*, General Egyptian Book Organization, Cairo.
- Jamil Al-Sharqawi. (1980). *Principles of Law*, Dar Alnahda, Cairo,
- Jihan Hassan Sayed. (2002). *The Role of the Authority in Auditing Public Funds*. Dar Alnahda , Cairo,
- Hassan Jokhdar. (1997). *Criminal trial procedures*, Dar Al Thaqafa For Publishing & Distributing, Amman.
- Hussein Mohammadi Bawadi. (2008). *Administrative Corruption the Language of Interests*, University Press Shop, Alexandria.
- Khaled Samara Al-Zuabi. (1993). *Administrative Law and Its Application in the Hashemite Kingdom of Jordan*, Dar Al Thaqafa For Publishing & Distributing, Amman.
- Shahed Habil Al-Barshaoui. (1982). *Perjury from a legal and practical point of view*, Dar Alfikr Alarabi, Cairo.
- Omar Al-Saeed Ramadan. (1971). *Explanation of the Lebanese Penal Code*, Special Section, Beirut, El Dar El Masria.
- Ghaleb Mohammad Al-Qarala. (1994). *The Jordanian Civil Justice*, 1st ed., Without publishing house, Amman.

مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) المجلد 33 (11) 2019

- Kamel Al-Saeed. (2005). *Explanation of the Criminal trial procedures Code*, Dar Al Thaqafa For Publishing & Distributing, Amman.
- Mohammed Jamal Othman Jibril. (2005). *Political Systems*, Hamada Modern Press.
- Mohammed Said Al-Nemour. (2014). *The Criminal Procedures*: Dar Al Thaqafa for Publishing & Distributing, Amman,
- Mohammed Ali Salem. (2006). *Explanation of the Penal Code / Special Section*, First Edition, Dar Al Thaqafa For Publishing & Distributing, Amman.
- Mohamed Mokhtar Othman. (1948). *Disciplinary crime between administrative law and the science of public administration*, without an edition, did not mention the place of publication.
- Mahmoud Mahmoud Mustafa. (1973). *Explanation of the Code of Criminal Procedure*, second edition, Dar Al Thaqafa For Publishing, Cairo.
- Nael Abdul Rahman Saleh. (1997). *Lectures in Criminal Trials*: Dar Al-Fikr for Printing, Publishing and Distribution, First Edition.
- Noman Ahmed Al-Khatib. (2011). *Mediator in Political Systems and Constitutional Law*: Dar Al Thaqafa, 7th Edition.

#### Theses

- Aqal maqablah. (1988). *Legal Immunities in Criminal Matters*, PhD Thesis, Ain Shams University,
- Ali Mohammed Mohsen Al Afasi. (2014). *SAI Administrative and Financial Audit of Government Agencies*, Master's Thesis, Faculty of Law, Middle East University,
- Issa Manasra. (2012). *Administrative discipline in the civil service and how it is affected by criminal sentencing*, a Comparative Study (Master Thesis), Unpublished, Cairo University.

- Labras. (1970). *Ocular immunity*, Ph.D. Thesis, Paris,
- Mohammed Ahmad Al-Fraihat. (1996). *Legal Protection of Public Money*, Master Thesis, Faculty of Law, University of Jordan.
- Muqbel Abdul Rahman Dabwan Al-Tuwairi. (2007). *Legal Status of Public Money in Yemeni Legislation, A Comparative Study (Master Thesis)*, Unpublished, Aden University, Faculty of Law,
- Mays Fayez Ahmad Sobeih. (2019). *Powers of the Prosecutor of the International Criminal Court (Comparative Study with Prosecutor Authorities in National Criminal Law)*, Master Thesis, Middle East University,

#### Scientific Journals

- The Egyptian Central Auditing Organization. (2004). The relationship and integration between the financial control bodies and the administrative control bodies, *research submitted to the ninth session of the General Assembly of the ARABOSAI*, Jordan.
- Fathallah Abdelkader Ahafida. (2010). Introducing the Judicial Control Commissioner and how to collect inferences and legal adaptation of the facts, *Financial Review Journal*, Issue 6.
- Mohammed Yassin Al-Rahaha. (2006). The Role of the Audit Bureau Law in Maintaining Public Funds in the Hashemite Kingdom of Jordan in the Context of Contemporary Variables, *Research published in the Jordanian Journal of Business Administration*, Volume II, Issue 2.
- Maryam Abdullah Jassim bin Thani. (2009). The role of SAIs in the fight against corruption, a research paper presented in the framework of the second technical topic, which will be discussed in the 10th paper of the General Assembly of the Arab Group in Saudi Arabia,
- Nawaf Kanaan. (2006). Financial Control of Government Agencies, Published Research, *Sharjah University Journal*, UAE University.