(٥١)

بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢م

١ - قانون - المقصود به - قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ .

يشمل مصطلح القانون بالإضافة إلى القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية اللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية الصادرة بناء على تفويض تشريعي - تطبيق .

٢ - هيئة عامة - الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية - اللوائح الإدارية والمالية وشؤون الموظفين - مدى إلزامية عرض تلك اللوائح على وزارة الشؤون القانونية للمراجعة ونشرها في الجريدة الرسمية .

فوض النظام الأساسي للدولة القانون في تحديد الجهة التي تقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها - نص المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ على اختصاص وزارة الشؤون القانونية بمراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية - مقتضى ذلك - الاختصاص يشمل كافة القرارات ذات الصبغة التشريعية - علة ذلك - تحصين قرارات وحدات الجهاز الإداري للدولة بما فيها الهيئات العامة من مظنة مخالفتها لأحكام النظام الأساسي للدولة أو تعارضها مع القوانين واللوائح السارية أو التعارض مع أحكام الاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد - أثر ذلك - خضوع كافة لوائح الهيئات للمراجعة

في وزارة الشؤون القانونية والنشر في الجريدة الرسمية بحسبانها وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة - النشر في الجريدة الرسمية يعد الوسيلة الوحيدة التي رسمها القانون لنشر اللوائح والقرينة على العلم بها ، وعدم جواز التذرع بعدم العلم بها أو الإتيان بدليل يخالفها - تطبيق .

بالإشارة إلى الكتاب رقم : ..... بتاريخ .....الموافق ..... بشأن الإفادة بالرأي عن ماهية القواعد والنظم الحكومية التي لا تتقيد بها الهيئة العامة ..... ، وهل تشمل اختصاص وزارة الشؤون القانونية بمراجعة مشروعات اللوائح والقرارات ونشرها في الجريدة الرسمية .

وتتلخص الوقائع - حسبما يبين من كتاب معاليكم المشار إليه والمكاتبات التي تمت بين ..... والهيئة العامة ..... - إلى أنه لدى قيام المختصين ..... بفحص بعض الأعمال المالية والإدارية بالهيئة العامة ..... تبين أن الهيئة قامت بإصدار لائحة الخدمة (بمثابة لائحة تنظم أوضاع وشؤون موظفي الهيئة) فضلا عن أنظمة إدارية ومالية دون أن تتم مراجعتها من قبل وزارة الشؤون القانونية ودون نشرها في الجريدة الرسمية .

وتبدون أن الهيئة العامة ..... أفادت - في معرض ردها على طلب ..... بموافاته بنسخة من الأنظمة الخاصة بشؤون الموظفين بالهيئة لعدم نشرها - أن قناعة الإدارة التنفيذية للهيئة بأن اقتناء الموظف لنسخ من اللائحة يعد ممارسة غير عملية من وجهة نظر الإدارة التنفيذية للهيئة ، وفي ضوء ذلك قام الجهاز بالرد على الهيئة بضرورة اتخاذ إجراءات تصحيح الوضع القانوني لأنظمة الهيئة بما يتفق والقوانين النافذة بالسلطنة ، إلا أن الهيئة العامة ..... أفادت بأن المشرع قد منح الهيئة الاستقلال الإداري والمالي على النحو

الوارد بقانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩١/٧٢ ، وانتهت في ضوء ذلك إلى أحقيتها في إصدار اللوائح الخاصة بشؤون الموظفين دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية ، وأنها قامت بإصدار تلك الأنظمة استنادا لهذا النص المؤيد بفتاوى وزارة الشؤون القانونية .

وإزاء ما دار بين ..... والهيئة العامة .....من خلاف فإنكم تستطلعون رأي وزارة الشؤون القانونية عن ماهية القواعد والنظم الحكومية التي لا تتقيد بها الهيئة ، وهل من بينها عدم مراجعة اللائحة من قبل وزارة الشؤون القانونية ، ومدى تعارض مثل هذا النص مع النظام الأساسي للدولة الذي ناط بالقانون تحديد الجهة التي تقوم بصياغة القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها والتي حددها المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بوزارة الشؤون القانونية .

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 ... " .

وتنص المادة (٧٤) من هذا النظام على أنه : "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ، ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على تاريخ آخر" .

كما تنص المادة (٨٠) من ذات النظام 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" .

وتنص المادة (٣) من قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ على أنه : " في هذا القانون وفي أي قانون آخر ، تكون للكلمات والتعبيرات التالية المعاني المبينة أمام كل منها ما لم يقتض النص معنى آخر ، أو ما لم ينص على معنى أو تفسير مغاير في ذلك القانون الآخر :

.....

قانون : تعني أي تشريع أو نظام أو أي مرسوم سلطاني وأي قرار سلطاني ذي طبيعة تشريعية وكل اللوائح والقواعد والأوامر التشريعية الصادرة بموجب أي قانون" .

وتنص المادة (٥) من قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩١/٧٢ على أنه :

"أ - تنشأ هيئة عامة تسمى (الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية) وتكون لها شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتبع الوزير ... " .

كما تنص المادة (٧) من ذات القانون على أن : " يتولى المجلس إدارة شؤون الهيئة والإشراف على أعمالها ، وتناط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة بما في ذلك : ...

٣ - إصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للهيئة وشؤون الموظفين دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية " .

وينص المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون القانونية على أن من بين اختصاصاتها "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 ٨٤/ ٢٠١١ على أنه : "ينشر في الجريدة الرسمية المواد الآتية :

.....

٥ - اللوائح .." .

كما تنص المادة (٥) من ذات القانون 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 على خلاف ذلك" .

والمستفاد من النصوص السالفة الذكر أن النظام الأساسي للدولة قد قرر أصلا عاما مفاده وجوب نشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ صدورها على أن يعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ آخر ، ويمتد هذا الأصل ليشمل إلى جانب القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية وبموجب مراسيم سلطانية ، اللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية ، وهو ما أفصحت عنه المادة (٣) من قانون التفسيرات والنصوص العامة ، والتي قطعت بأن مصطلح القوانين يمتد في تفسيره ليشمل اللوائح الصادرة بناء على تفويض تشريعي ، ويؤكد ذلك ما أوجبه قانون الجريدة الرسمية من نشر اللوائح التي تصدرها وحدات الجهاز الإداري للدولة ، وقرر القانون نتيجة لذلك قرينة العلم اليقيني بتلك الأحكام بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية ، ولا يجوز الإتيان بدليل على خلافها .

أما فيما يتصل باختصاص وزارة الشؤون القانونية بمراجعة اللوائح والقرارات الصادرة من وحدات الجهاز الإداري للدولة ، نجد أن النظام الأساسي للدولة قد فوض القانون بموجب أحكام المادة (٦٩) منه على تحديد الجهة التي

تقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها ، ومن بين اختصاصات وزارة الشؤون القانونية المحددة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ مراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية ، وقد توخى النظام الأساسي للدولة في تقريره لهذا الأصل العام الذي يشمل كافة القرارات التي تصطبغ بالصبغة التشريعية المقدمة من سائر وحدات الجهاز الإداري للدولة تحصين هذه القرارات من مظنة مخالفتها لأحكام النظام الأساسي للدولة أو تعارضها مع القوانين واللوائح السارية مما يستوجب خضوعها للمراجعة من قبل جهة - وهي بطبيعة الحال وزارة الشؤون القانونية - تتولى التأكد من اتساق هذه القرارات واللوائح مع القوانين السارية في السلطنة فضلا عن عدم تعارضها مع النظام الأساسي للدولة .

وإذ استبان ذلك ، وبتطبيق ما سلف على الواقعة المعروضة ، فإن الهيئة العامة ..... تعد وفقا للتكييف القانوني السليم وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري ، ومن ثم فإن استقلال الهيئة لا ينفي عنها كونها وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة ، ولا يغير من طبيعة القرارات الإدارية التي تصدرها من اعتبارها قرارات إدارية على النحو المستقر عليه في تعريف القرارات الإدارية ، ومن ثم تغدو اللوائح والقرارات التي تصدرها خاضعة للرقابة المسبقة من قبل وزارة الشؤون القانونية على النحو السالف بيانه ، كما أنه من الواجب نشرها في الجريدة الرسمية ، ولا حجة لما أبدته الهيئة العامة ..... من أن النشر يعد ممارسة غير عملية ، باعتبار أن النشر يعد الوسيلة التي رسمها القانون لنشر اللوائح ، وهو القرينة على العلم بها ، والتي لا يجوز التذرع بعدم العلم بها على النحو المبين سالفا .

كما أنه لا حجة لما أبدته الهيئة من أن عدم قيامها بطلب مراجعة لائحة شؤون موظفيها فضلا عن لوائحها المالية والإدارية يرجع لعدم خضوعها للقواعد والنظم الحكومية على النحو المبين في البند (٣) من المادة (٧) من قانون التأمينات الاجتماعية ، بحسبان أن هذا النص وضع للخروج على بعض القواعد العامة لتتمكن الهيئة من تحقيق أهدافها ومهامها على الوجه الأكمل بما يحقق المصلحة العامة ، كما يمنح الهيئة المرونة الكافية في إصدار قواعد منظمة للشؤون الوظيفية والإدارية والمالية بها دون التقيد بأحكام القانون المالي وقانون الخدمة المدنية وغيره من القوانين السارية على وحدات الجهاز الإداري للدولة ، على أن ذلك لا يمتد ليشمل القواعد المقررة لمراجعة تلك القرارات من قبل وزارة الشؤون القانونية فضلا عن نشرها في الجريدة الرسمية باعتباره عاما مقررا بموجب أحكام النظام الأساسي للدولة ، يتوخى المشرع من خلاله تحقيق المصلحة العامة في عدم إصدار وحدات الجهاز الإداري للدولة لوائح وقرارات من شأنها مخالفة أحكام النظام الأساسي للدولة أو التعارض مع أحكام القوانين والمراسيم النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد .

لذلك انتهى الرأي إلى التزام الهيئة العامة ..... بعرض لائحة شؤون موظفيها فضلا عن لوائحها الإدارية والمالية على وزارة الشؤون القانونية لمراجعتها توطئة لنشرها في الجريدة الرسمية تحقيقا للعلم اليقيني بها .

فتوى رقم (و ش ق/ م و/ ٢٠١٢/٢١٢٤/٧/٢٢م) بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢م