(٢٤)

بتاريخ ٥/ ٤/ ٢٠١٥م

١ - مال عام - حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح - مناط الحظر ونطاقه والاستثناء الوارد عليه .

حظر المشرع بموجب المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ بحماية المال العام وتجنب تضارب المصالح على المسؤول الحكومي وعلى أقربائه حتى الدرجة الثالثة أن تكون لهم - في نطاق عمله الحكومي الأصلي أو أي عمل حكومي آخر يكلف به - حصة أو مصلحة ما في مشروع تجاري أو عمل يهدف إلى الربح يتصل بالحكومة - الهدف من ذلك - حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح وإبعاد المسؤول الحكومي عن تحقيق مصلحة شخصية له عن طريق ما يجريه من معاملات تتعلق بصميم عمله الحكومي وعلى حساب المصلحة العامة ، ودرءا لشبهة استغلال النفوذ وتضارب المصالح والمحاباة ، أو غير ذلك مما يتنافى مع طبيعة المال العام وحرمته - استثناء من ذلك - من اكتسب تلك المصلحة قبل إلزامه بالعمل في الحكومة ، واستمر في الاحتفاظ بها ، متى قام بالإبلاغ عنها عند التحاقه بالخدمة أو ارتباطه بالعمل الحكومي - كما حظر المشرع على أي جهة حكومية أن تتعاقد أو تتعامل مع أي مشروع تجاري يكون مملوكا لمسؤول حكومي أو له مصلحة فيه ، مع علمها بذلك - استثناء من ذلك - الحصول على ترخيص مسبق من جلالة السلطان المعظم إذا كان المسؤول الحكومي وزيرا ، أو من رئيس الوحدة لغيره من المسؤولين الحكوميين - فرض المشرع بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ بإصدار قانون حماية المال العام وتجنب

تضارب المصالح حظرا مطلقا على تعامل وحدات الجهاز الإداري للدولة التي يشرف عليها المسؤول الحكومي مع أي شركة أو مؤسسة تكون له مصلحة فيها ، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، دون أن يورد أي استثناء في هذا الشأن- كما حظر أن تكون للمسؤول الحكومي أو لأبنائه القصر ، حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل يهدف إلى الربح ، ويتصل بجهة عمله بطريقة مباشرة - استثناء من ذلك - من اكتسب تلك الحصة قبل العمل بأحكام هذا القانون .

٢ - قانون - نفاذ القانون الجديد - القانون الواجب التطبيق بشأن السلوك الإداري .

المستقر عليه أن القانون الجديد بما له من أثر مباشر تبدأ ولايته من يوم نفاذه ، ليس فقط على ما سوف ينشأ من أوضاع قانونية في ظله ، ولكن كذلك على الآثار المستقبلية التي تترتب ابتداء من تاريخ نفاذ القانون الجديد بالنسبة لوضع قانوني تكون قبل هذا التاريخ - القانون الواجب التطبيق بشأن السلوك الإداري هو القانون الذي تمارس الإدارة سلطاتها في ظله ؛ ومن ثم يكون هذا القانون دون غيره سندها فيما قد تصدره من قرارات في ظل سريان أحكامه - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم : ..... بتاريخ ..... ، الموافق ..... ، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى صحة استئجار بعض موظفي ..... للأراضي والمباني الكائنة بالمناطق الصناعية والخاضعة لإشرافها ، سواء قبل صدور قانون حماية المال العام ، وتجنب تضارب المصالح الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ ، أو بعد صدوره ، ومدى تعارض هذه الحالات مع القانون المشار إليه من عدمه .

وتخلص وقائع الموضوع - حسبما ورد في الأوراق - في أن المؤسسة العامة للمناطق الصناعية أنشئت بموجب المرسوم السلطاني رقم ٩٣/٤ ، وأنها تشرف على المناطق الصناعية بالسلطنة التي تقع ضمن نطاقها ، كما أن من بين مصادر عائداتها المالية عملية تأجير الأراضي الصناعية أو الأراضي والمباني ذات الاستعمال التجاري والخدمي الذي يتعلق بخدمة المستثمرين الصناعيين في هذه المناطق .

وبمناسبة صدور قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ ثارت لدى المؤسسة ..... تساؤلات حول مدى صحة استئجار بعض موظفي المؤسسة للأراضي والمباني الكائنة بالمناطق الصناعية والخاضعة لإشرافها ، سواء كان قبل صدور قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح المشار إليه ، أو بعد صدوره ، وذلك إزاء بعض الحالات التي صادفتها المؤسسة ، وهي :

أولا : حالة الفاضل / ..... ، موظف لدى المؤسسة .... بوظيفة ..... ، وهو شريك مفوض بالإدارة والتوقيع لدى شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢١م أبرمت هذه الشركة ملحقا لعقد إيجار مع إدارة منطقة ..... الصناعية ، بموجبه تم التنازل لها عن عقد إيجار قطعة الأرض رقم ..... المبرم بين شركة أخرى ، وبين إدارة منطقة ..... الصناعية بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥م .

ثانيا : حالة الفاضل / ..... ، موظف لدى المؤسسة ... بوظيفة ..... ، ويملك شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٥م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة لقطعة الأرض الواقعة بالمنطقة ..... ؛ وذلك لإقامة مشروع مطعم وكافتيريا عليها .

ثالثا : حالة الفاضل / ..... ، موظف لدى المؤسسة ..... بوظيفة ..... ، ويملك حصة ، وهو شريك مفوض بالإدارة والتوقيع في ..... وبتاريخ ٢٠٠٠/٤/١٧م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار مع إدارة منطقة ..... الصناعية لاستئجار أرض صناعية رقم ..... لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة ، وذلك لإقامة مشروع صناعي ، وبتاريخ ٢٠١٣/٣/١٤م أبرمت الشركة عقد إيجار من الباطن لقطعة الأرض رقم ..... مع شركة ..... ، والتي لا يملك فيها الموظف المذكور حصة - كما تذكرون - وذلك لمدة سنة ، ابتداء من ٢٠١٣/٣/١٤م ، وحتى تاريخ ٢٠١٤/٣/١٣م قابلة للتجديد لمدة أو مدد مماثلة .

رابعا : حالة الفاضل / ..... ، موظف لدى المؤسسة ..... بوظيفة ..... يملك حصة ، وهو مفوض بالإدارة والتوقيع لدى شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٠م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار مع إدارة منطقة ..... الصناعية لاستئجار قطعة أرض صناعية رقم ..... لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة - قابلة للتجديد لفترات أخرى - لإقامة مشروع صناعي .

خامسا : حالة الفاضل / ..... ، موظف لدى المؤسسة ..... بوظيفة ..... ، يملك شركة باسم ..... ، وفي عام ٢٠٠٩م أبرمت هذه الشركة عقدا من الباطن مع شركة أخرى استأجرت قطعة أرض صناعية رقم (٥٩) بمنطقة ..... الصناعية ، وتم تجديد العقد من الباطن في عام ٢٠١٢م ، وذلك لإقامة مشروع صناعي .

وإذ تستطلعون الرأي حول الموضوع المشار إليه .

نفيد بأن المادة (١) من المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ بحماية المال العام وتجنب تضارب المصالح ، تنص على أنه : " يحظر على كل من يشغل منصبا حكوميا ، أو يتولى عملا للحكومة بصفة دائمة أو مؤقتة ، وسواء أكان ذلك بمقابل أم بغير مقابل ، والمعبر عنه في هذا المرسوم " المسؤول الحكومي " أن :

أ - يستغل منصبه أو عمله الحكومي لمنفعة شخصية .

ب - يمنح أو يساهم في منح شخص ما طبيعيا كان أو اعتباريا ، أو يسهل له الحصول على منفعة خاصة ، أو معاملة أفضل من سواه ، دون سند مشروع .

ج - يتصرف على نحو ينال من سمعة الحكومة وقطاعها الوظيفي " .

وتنص المادة (٢) من المرسوم ذاته ، على أنه : " لا يجوز لأي مسؤول حكومي هو أو أحد أقربائه حتى الدرجة الثالثة أن تكون له في نطاق عمله الحكومي الأصلي ، أو أي عمل حكومي آخر يكلف به حصة أو مصلحة ما في مشروع تجاري أو عمل يهدف إلى الربح يتصل بالحكومة .

ويستثنى من ذلك من اكتسب تلك المصلحة قبل إلزامه بالعمل للحكومة ، واستمر في الاحتفاظ بها ، إذا قام بالإبلاغ عنها عند التحاقه بالخدمة أو ارتباطه بالعمل الحكومي " .

وتنص المادة (٤) من المرسوم ذاته ، على أنه : " يحظر على أي جهة حكومية أن تتعاقد أو تتعامل مع أي مشروع تجاري يكون مملوكا لمسؤول حكومي أو له مصلحة فيه مع علمها بذلك دون الحصول على ترخيص مسبق منا إذا كان المسؤول الحكومي وزيرا ، ومن رئيس الوحدة لغيره من المسؤولين الحكوميين " .

وتنص المادة (٦) من قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ - المعمول به من ٢٠١١/١٠/٣٠م - على أنه : " لا يجوز لوحدات الجهاز الإداري للدولة التي يشرف عليها المسؤول الحكومي التعامل مع أي شركة أو مؤسسة تكون له مصلحة فيها ، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة " .

وتنص المادة (٧) من القانون ذاته ، على أنه : " يحظر على أي مسؤول حكومي استغلال منصبه أو عمله لتحقيق منفعة له أو لغيره أو استغلال نفوذه ليسهل لغيره الحصول على منفعة ، أو معاملة متميزة .

كما يحظر على المسؤول الحكومي إبرام أي تصرف يؤدي إلى المساس بالمال العام أو تبديده " .

وتنص المادة (١١) من القانون ذاته ، على أنه : " لا يجوز لأي مسؤول حكومي أو أبنائه القصر ، أن يكون له حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل يهدف إلى الربح ، ويتصل بجهة عمله بطريقة مباشرة .

ويستثنى من ذلك من اكتسب تلك الحصة قبل العمل بأحكام هذا القانون " .

ومفـاد النصـوص السابقة أن المشرع - في سبيل حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح ، وبهدف إبعاد المسؤول الحكومي عن تحقيق مصلحة شخصية له عن طريق ما يجريه من معاملات تتعلق بصميم عمله الحكومي وعلى حساب المصلحـة العامـة ، ودرءا لشبهـة استغلال النفوذ وتضارب المصالح والمحابـاة ، أو غيـر ذلك مما يتنافى مع طبيعة المال العام وحرمته - حظر بموجب المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ المشار إليه على المسؤول الحكومي وعلى أقربائه حتى الدرجة الثالثة أن تكون لهم - في نطاق عمله الحكومي الأصلي أو أي عمل حكومي آخر يكلـف به - حصة أو مصلحة ما في مشروع تجاري أو عمل يهدف إلى الربح يتصل بالحكومة ، واستثنى من ذلك من اكتسب تلك المصلحة قبل إلزامه بالعمل في الحكومة ، واستمر في الاحتفاظ بها ، متى قام بالإبلاغ عنها عند التحاقه بالخدمة أو ارتباطه بالعمل الحكومي ، كما حظر المشرع على أي جهة حكومية أن تتعاقد أو تتعامل مع أي مشروع تجاري يكون مملوكا لمسؤول حكومي أو له مصلحة فيه ، مع علمها بذلك ، دون الحصول على ترخيص مسبق من جلالة السلطان المعظم إذا كان المسؤول الحكومي وزيرا ، أو من رئيس الوحدة لغيره من المسؤولين الحكوميين ، وبصدور المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ بإصدار قانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح ، فرض المشرع حظـرا مطلقـا على تعامل وحدات الجهاز الإداري للدولة التي يشرف عليها المسؤول الحكومي مع أي شركة أو مؤسسة تكون له مصلحة فيها ، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، دون أن يـورد أي استثناء في هذا الشأن ، كما حظر أن تكون للمسؤول

الحكومي أو لأبنائه القصر ، حصة في أي شركة أو مؤسسة أو عمل يهدف إلى الربح ، ويتصل بجهة عمله بطريقة مباشرة ، واستثنى من ذلك من اكتسب تلك الحصة قبل العمل بأحكام هذا القانون .

وحيث إن المستقر عليه أن القانون الجديد بما له من أثر مباشر تبدأ ولايته من يوم نفاذه ، ليس فقط على ما سوف ينشأ من أوضاع قانونية في ظله ، ولكن كذلك على الآثار المستقبلية التي تترتب ابتداء من تاريخ نفاذ القانون الجديد بالنسبة لوضع قانوني تكون قبل هذا التاريخ ، وأن القانون الواجب التطبيق بشأن السلوك الإداري هو القانون الذي تمارس الإدارة سلطاتها في ظله ؛ ومن ثم يكون هذا القانون دون غيره سندها فيما قد تصدره من قرارات في ظل سريان أحكامه .

وحيث إنه على هدي ما تقدم ، وكان الثابت من الأوراق أن المعروضة حالته الأول الفاضل / ..... - موظف لدى المؤسسة ..... بوظيفة ..... - شريك مفوض بالإدارة والتوقيع لدى شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢١م ، أبرمت هذه الشركة ملحقا لعقد إيجار مع إدارة ..... ، بموجبه تم التنازل لها عن عقد إيجار قطعة الأرض رقم ..... المبرم بين شركة أخرى وإدارة منطقة ..... الصناعية بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥م ، وأن المعروضة حالته الثاني الفاضل / ..... - موظف لدى المؤسسة .... بوظيفة ..... - يملك شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٥م أبرمت هذه الشركة عقد

إيجار قطعة الأرض الواقعة بالمنطقة ..... المبنى رقم ..... بـ ..... بمنطقة ..... لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة ؛ لإقامة مشروع مطعم وكافتيريا ، وأن المعروضة حالته الثالث الفاضل / ..... - موظف لدى ..... بوظيفة ..... - يملك حصة ، وشريك مفوض بالإدارة والتوقيع في شركة ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٠/٤/١٧م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار مع إدارة منطقة ..... الصناعية لاستئجار قطعتي أرض صناعية رقمي ..... لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة ، وذلك لإقامة مشروع صناعي ، وبتاريخ ٢٠١٣/٣/١٤م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار من الباطن لقطعة الأرض رقم ..... مع شركة ..... ، والتي لا يملك فيها الموظف المذكور حصة - كما ورد في كتاب طلب الرأي - وذلك لمدة سنة ابتداء من ٢٠١٣/٣/١٤م ، وحتى تاريخ ٢٠١٤/٣/١٣م قابلة للتجديد لمدة أو مدد مماثلة ، وأن المعروضة حالته الرابع الفاضل / ..... - موظف لدى ..... بوظيفة ..... - يملك حصة ، وهو مفوض بالإدارة والتوقيع لدى ..... ، وبتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٠م أبرمت هذه الشركة عقد إيجار مع إدارة منطقة ..... الصناعية لاستئجار قطعة أرض صناعية رقم ..... ، لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة لإقامة مشروع صناعي ، وأن المعروضة حالته الخامس الفاضل / ..... - موظف لدى المؤسسة ..... بوظيفة رئيس قسم بمنطقة ..... الصناعية - يملك شركة باسم ..... ، وفي عام ٢٠٠٩م أبرمت هذه الشركة عقدا

من الباطن مع شركة أخرى - لا يملك فيها حصة - استأجرت الأرض الصناعية رقم ..... بمنطقة ..... الصناعية ، وتم تجديد العقد من الباطن في عام ٢٠١٢م اعتبارا من ٢٠١٢/٤/١٦م ، وحتى تاريخ ٢٠١٣/٤/١٥م ، وذلك لإقامة مشروع صناعي .

وحيث إنه متى كان ما تقدم ، وكان المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ المشار إليه - الواجب التطبيق على المعروضة حالاتهم من الأول إلى الرابع - قد حظر على أي جهة حكومية أن تتعاقد أو تتعامل مع أي مشروع تجاري يكون مملوكا لمسؤول حكومي ، أو له مصلحة فيه ، مع علمها بذلك دون الحصول على ترخيص مسبق من جلالة السلطان ، إذا كان المسؤول الحكومي وزيرا ، أو من رئيس الوحدة لغيره من المسؤولين الحكوميين ، لما كان ذلك ، وكانت الأوراق قد جاءت خلوا مما يفيد وجود ترخيص مسبق من رئيس المؤسسة ..... لإبرام عقود إيجار مع أي من المعروضة حالاتهم ، فمن ثم فإن العقود المبرمة مع المعروضة حالاتهم من الأول إلى الرابع تكون مشوبة بشبهة تضارب المصالح واستغلال النفوذ من قبل المعروضة حالاتهم ، باعتبار أن النص على حظر التعامل مع المسؤول الحكومي قد جاء عاما ، ولم يقيد حظر التعامل بكون المسؤول الحكومي هو الذي يجري المعاملة بنفسه ، أو يكون قادرا على التأثير في إجرائها ، والمستقر عليه أن العام يبقى على عمومه ما لم توجد قرينة تصرفه من العموم إلى الخصوص ؛ فمن ثم فإن العقود المشار إليها تكون - والحال كذلك - قد أبرمت بالمخالفة لأحكام المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ المشار إليه ، مما يتعين معه عدم الاستمرار فيها ، وضرورة إنهائها .

ولا ينال مما تقدم القول بأن إبرام العقود المشار إليها باسم المؤسسة ..... يعد ترخيصا ضمنيا من الرئيس التنفيذي للمؤسسة على جواز قيام المؤسسة بإبرام هذه العقود ، باعتبار أنه لو أراد المشرع النص على أن التعاقد مع المسؤول الحكومي يعد بمثابة ترخيص مسبق له في حالة توقيع العقد من السلطة التي حددتها المادة (٤) من المرسوم المشار إليه ، لما أعوزه النص على ذلك صراحة ، فضلا عن أن الترخيص المنصوص عليه في المرسوم المشار إليه يعد استثناء من الأصل ، والاستثناء لا يتوسع في تفسيره ، ويجب أن يكون واضحا وصريحا ، لا لبس فيه .

وبالنسبة للخامس المعروضة حالته ، الفاضل / ..... ، فإن الثابت من الأوراق أنه قد أبرم في عام ٢٠٠٩م - بصفته مالكا لشركة ..... - عقدا من الباطن مع المستأجر الأصلي لقطعة الأرض الصناعية رقم ..... بمنطقة ..... ، وتم تجديد هذا العقد في عام ٢٠١٢م ، وذلك لإقامة مشروع صناعي ، ومن ثم فإنه ، وإن كان العقد المشار إليه هو عقد إيجار من الباطن أبرم بين المعروضة حالته الخامس ، وبين المستأجر الأصلي لقطعة الأرض ، ولم يبرم مباشرة مع المؤسسة ..... ، إلا أنه لما كان المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ - القانون الساري على العقد عند إبرامه في ٢٠٠٩م - قد حظر على المسؤول الحكومي أن تكون له في نطاق

عمله الحكومي الأصلي حصة أو مصلحة ما في مشروع تجاري ، وكـان الثابـت ملكيـة الموظـف المذكور للمصنع المشار إليه ، واستئجاره لأرض صناعيـة في نطاق عمله الحكومي لإقامة مشروعه الصناعي ، فمن ثم يكون هذا العقد مشوبا بشبهة تضـارب المصالـح ، واستغـلال النفوذ ، ويضحـى قيـام الموظـف بإبـرام هـذا العقـد مخالفا لأحكـام المرسـوم المشـار إليه ، كما يضحى في الوقت ذاته قيام المؤسسة .....

بالموافقة على عقد الإيجار من الباطن مع المعروضة حالته الخامس دون الحصول على ترخيص مسبق من رئيس الوحدة مخالفة لأحكام المرسوم المذكور ، فضلا عن أن المؤسسة لا تملك في ظل القانون الحالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ - وكما سبق البيان - رخصة الاستثناء من الحظر المقرر ، ولا الترخيص به ؛ فمن ثم فإن العقد المشار إليه يكون - والحال كذلك - قد أبرم بالمخالفة لأحكام المرسوم السلطاني رقم ٨٢/٣٩ ، والمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٢ المشار إليهما ، مما يتعين معه عدم الاستمرار فيه ، وضرورة إنهائه .

لذا انتهى الرأي ، إلى عدم صحة عقود الإيجار المبرمة بين ..... ، وبين المعروضة حالاتهم ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وذلك على النحو الموضح بالأسباب .

فتوى رقم (و ش ق/ م و/ ٩/ ١١/ ٦٨١/ ٢٠١٥م) بتاريخ ٥/ ٤/ ٢٠١٥م