(٥٧)

بتاريخ ٣١/ ٨/ ٢٠١٥م

١ - تشريع - الجهة المختصة بمراجعته .

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

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

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

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

فبالإشارة إلى كتاب معاليكم رقم : ..... بتاريخ ..... ، الموافق ..... ، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى صحة إجراءات نقل موظفي الهيئة العامة ..... إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، والإجراءات التي يتعين اتخاذها لتصويب الأوضاع ، ورفع الضرر المالي الحاصل على موظفي ..... ، في ضوء ما خلص إليه حكم محكمة القضاء الإداري .

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه لدى فحص جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة لآليات وإجراءات نقل موظفي الهيئة العامة ..... إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ تلاحظ وجود بعض الخلاف في آليات النقل

التي اتبعتها الهيئة ، الأمر الذي حدا ببعض موظفي الهيئة إلى رفع دعاوى أمام محكمة القضاء الإداري ، وقد أكدت هذه المحكمة أن نقل موظفي الهيئة إلى الجدول الموحد ترتب عليه ضرر مالي تتفاوت نسبته بحسب مدد الأقدمية لكل موظف في المستوى الوظيفي الذي يشغله ، ورغم وقوف المحكمة على هذا الأمر ، إلا أنها لم تكن بوسعها التدخل لمعالجته حتى لا تفتئت على سلطة المشرع ، لذا فقد انتهت إلى أنها تهيب بالمشرع التدخل في القريب العاجل لمعالجة هذا الأمر وفق معايير محددة بالنسبة لموظفي الهيئة .

وتبدون أن الهيئة العامة .... تطبق لائحة شؤون موظفين خاصة بها ، وأن جدول الرواتب المعمول به في الهيئة يعتمد على نظام المستوى الوظيفي ، وذلك بأن يوضع الموظف عند التعيين أو الترقية في مستوى وظيفي مرتبط بالوظيفة ، وله من الناحية المالية حدان ، حد أعلى ، وحد أدنى ، ولا يوجد نظام للترقية بين المستويات الوظيفية إلا في حالات محددة ، وتقتصر الترقيات على النواحي المالية ، بحيث يظل الموظف في ذات مستواه الوظيفي ، الأمر الذي ترتب عليه بقاء الموظف في ذات المستوى الوظيفي منذ تعيينه ولسنوات طويلة ، وقد اعتبرت الهيئة كل مستوى وظيفي في جدولها الخاص بمثابة درجة مالية ، بحيث يكون بداية الراتب الأساسي للمستوى الوظيفي هو المعول عليه في النقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة .

وتشيرون إلى أن مجلس إدارة الهيئة اعتمد - بموجب محضر اجتماعه رقم ٢٠١٤/١ المنعقد بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٢م - قرارا تضمن تعديل جدول المستويات الوظيفية بما أدى إلى دمج بعض المستويات الوظيفية في بعضها بعضا ، وخفض عدد المستويات الوظيفية من (١٢) اثني عشر مستوى إلى (٩) تسعة مستويات ، الأمر الذي نتج عنه نقل بعض الموظفين على درجات مغايرة للدرجات المستحقة لهم وفقا لضوابط وقواعد نقل الموظفين الواردة في الملحق

رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٧٨/ ٢٠١٣ المشار إليه ، مما حدا بالجهاز إلى توجيه كتاب للهيئة أوصى فيه باتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب الوضع إعمالا للتطبيق السليم لضوابط وقواعد نقل الموظفين الواردة في الملحق رقم (٢) سالف الذكر ، وفي ضوء ما أفادت به وزارة ..... من أن المستوى الوظيفي يعد بمثابة درجة مالية ، وأن النقل إلى جدول الدرجات والرواتب الموحد يتم وفقا لبداية الراتب الأساسي للمستوى الوظيفي . وقد ردت الهيئة بأن المستويات التي تم دمجها كانت تمثل مستوى واحدا ، وتم فصلها في ملحق الوظائف والمستويات بالهيئة لدواعي التمييز المادي بين من يحملون المؤهلات الجامعية ، وبين غيرهم ممن لا يحملون تلك المؤهلات .

وتذكرون أنه ردا على ما أبدته الهيئة فإن محكمة القضاء الإداري قد استقر قضاؤها على التأكيد بأن ثمة ضررا واقعا على موظفي الهيئة ، وأن المشرع بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ المشار إليه قد أوجب نقل الموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الموجودين بالخدمة في تاريخ العمل بهذا المرسوم على الدرجات المالية المنصوص عليها في جدول الدرجات والرواتب الموحد ، وذلك وفق الضوابط والقواعد الواردة في الملحق رقم (٢) سالف الذكر ، كما أن المشرع قد نظم قواعد وضوابط نقل الموظفين الموجودين بالخدمة في تاريخ العمل بالمرسوم السلطاني المشار إليه ، محددا المعيار الأساسي لتلك القواعد ، وهو بداية الراتب الأساسي الذي بموجبه يتم نقل الموظفين على الدرجات المستحقة لهم في جدول الدرجات والرواتب الموحد .

وإزاء ذلك تطلبون الرأي القانوني في الموضوع المشار إليه .

ونفيد : أن 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 النظام ذاته ، 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 النظام ذاته ، على أنه : " لا يجوز لأي 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 ١٩٧٣م ، 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 " .

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

وتنص المادة (٣) من قانون الجريدة الرسمية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/٨٤ ، على أنه : " ينشر في الجريدة الرسمية المواد الآتية : ١ - القوانين ... ٢ - ..... ٥ - اللوائح ... " .

كما تنص المادة (٥) من القانون ذاته ، على أنه : " يعمل بالقوانين والمراسيم السلطانية ذات الطبيعة التشريعية واللوائح من تاريخ نشرها في الجريدة

الرسمية أو ملاحقها ما لم ينص فيها على تاريخ آخر ، ويعد النشر قرينة على علم الكافة بها ، ولا يقبل دليل على خلاف ذلك " .

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

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

وبناء على ما تقدم ، فإنه لما كانت مراجعة التشريعات من قبل وزارة الشؤون القانونية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية تعد ضرورة حتمية يقتضيها صون أحكام القانون من العدوان عليها ، وإجراء لازما وجوهريا لا فكاك

منه لحماية مبدأ المشروعية الذي غدا أصلا ثابتا في النظام القانوني للسلطنة ، مما يتعين على الجهات الحكومية أن تنهض إلى تنفيذ حكم القانون تنفيذا صحيحا ، وذلك بعرض جميع مشروعات لوائحها على وزارة الشؤون القانونية لاستنهاض ولايتها في هذا الشأن ، فإذا ما أزاغت تلك الجهات بصرها عن ذلك ، وأهدرت الغاية من النص على اختصاص وزارة الشؤون القانونية بمراجعة التشريعات قبل إصدارها ونشرها ، فإنها بذلك تكون قد أسقطت كل حجية للنصوص القانونية ، وساغ - بعدئذ - للوزارة رفع يدها عن النظر في أي طلب للرأي القانوني يتصل بتلك اللوائح التي لم تتم مراجعتها ونشرها في الجريدة الرسمية .

وإذ استبان ذلك ، وكان الثابت أن لائحة الخدمة بالهيئة العامة لـ ..... - محل طلب الرأي - لم تتم مراجعتها في وزارة الشؤون القانونية بموجب الاختصاص المعقود لها ، فضلا عن عدم نشرها في الجريدة الرسمية ، الأمر الذي يتعذر معه على وزارة الشؤون القانونية إبداء الرأي في الحالة المعروضة .

أما فيما يتعلق بالإجراءات التي يتعين اتخاذها لتصويب الأوضاع ، ورفع الضرر المالي الواقع على موظفي الهيئة العامة لـ ..... في ضوء ما استقر عليه قضاء محكمة القضاء الإداري ، فإنه إذا ما ارتأت الجهة المختصة بالتنسيق مع الجهات المعنية ضرورة رفع هذا الضرر ، فإنه لا مناص من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل التشريعات ذات الصلة بحالة موظفي الهيئة ، وذلك وفق الإجراءات المتبعة في هذا الشأن .

فتوى رقم (و ش ق/ م و/ ٢٢/٧/ ١٧٨٢/ ٢٠١٥م) بتاريخ ٣١/ ٨/ ٢٠١٥م