(٢٣)

بتاريخ ٢٠١٦/٦/٢٦م

١ - الجهة المختصة بإبداء الرأي القانوني - مقتضى الاختصاص وأثره .

فوض النظام الأساسي للدولة القانون في تحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والجهات الحكومية الأخرى ، حيث ناط المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بوزارة الشؤون القانونية دون غيرها بإبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى والتفسيرات الرسمية المعتمدة في السلطنة للمراسيم السلطانية والقوانين والقرارات واللوائح الوزارية كلما تطلب الأمر ذلك - الحكمة من ذلك - ترسيخ وتوحيد المفاهيم القانونية والالتزام بها وتطبيق أحكامها - المستقر عليه أن قواعد الاختصاص من النظام العام ، وأن المشرع حينما يوسد إلى أي جهة اختصاصات محددة ، فإن ذلك يفيد وجوبية مباشرة هذا الاختصاص ممن عينه القانون بذاته دون غيره ، وفقا للطريق الذي رسمه القانون ، وأنه يتعين على سائر الوحدات الحكومية مراعاة ما أسند لغيرها من اختصاصات - تطبيق .

٢ - وظيفة عامة - أداة التعيين في الوظيفة العامة وشروطه .

يبين من أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة شؤون الموظفين بالمجلس العماني للاختصاصات الطبية أن أداة شغل ذوي الشأن للوظيفة العامة تتمثل في قرار التعيين ، كما أن المشرع وضع قيدا على جهة الإدارة يتمثل في عدم جواز قيامها بالتعيين إلا في الوظائف المعلن عنها ، وبالدرجات المحددة لتلك الوظائف ولو توافر في المرشح مؤهل علمي أو خبرة عملية أعلى من المطلوب لشغل درجة وظيفته - بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة فقد نيط برئيس مجلس الخدمة المدنية إصدار اشتراطات شغل الدرجات الواردة في جدول الدرجات

والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، واضعا حكما انتقاليا يقضي بتطبيق الاشتراطات الواردة في النظم الوظيفية إلى حين صدور هذه الاشتراطات على أن ذلك مرهون بعدم تعارضها مع أحكام المرسوم السلطاني المشار إليه ، وعلى إثر التفويض التشريعي أصدر رئيس مجلس الخدمة المدنية التعميم رقم ٢٠١٤/١ القاضي بتعيين الحاصلين على مؤهل البكالوريوس بالدرجة العاشرة .

٣ - الإعلان - الإعلان عن الوظيفة - تكييفه القانوني .

إن الإعلان عن وظيفة ما لا يعد مصدرا من مصادر القانون التي بموجبها تنشأ المراكز القانونية ، فالإعلان لا ينشئ للمتقدمين لشغل الوظائف المعلن عنها الحق في شغلها ، إلا إذا استوفوا الشروط المقررة قانونا لشغلها ، وتم اتباع الإجراءات المقررة قانونا - يعد الإعلان في جوهره إفصاحا من قبل الإدارة عن رغبتها في تعيين شخص ما لشغل وظيفة ما وتكون شروط الإعلان مستقاة من القانون ، إذ إن الإعلان المخالف للقواعد القانونية المقررة يعد باطلا - فالإعلان عن الوظيفة والبدء في إجراءات التعيين ليس من شأنه أن يكسب الشخص المترشح لشغل الوظيفة المركز القانوني للموظف ، فقرار التعيين هو الأداة القانونية التي بصدورها ينشأ المركز القانوني للموظف ، وما يتبع ذلك من حقوق والتزامات بين الموظف وجهة الإدارة ، وما قبل صدور قرار التعيين من إجراءات تمهيدية لصدور القرار لا تكسب الموظف حقا في الوظيفة العامة - آية ذلك - ما استقر عليه إفتاء وزارة الشؤون القانونية وأحكام محكمة القضاء الإداري في أحقية جهة الإدارة في العدول عن التعيين على الرغم من سابقة الإعلان عن الوظيفة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ، وذلك من خلال إلغاء الإعلان عن تلك الوظيفة - أثر ذلك - أن جميع الإجراءات السابقة على صدور قرارات التعيين تعد بمثابة إجراءات تمهيدية ليس من شأنها إكساب المتقدم لشغل الوظيفة حقا في شغلها طالما لم يصدر قرار بتعيينه بها - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم : ..... بتاريخ ..... ، الموافق .....
بشأن طلب إبداء الرأي القانوني حول درجة التعيين المستحقة لبعض موظفي المجلس ..... .

وتتلخص وقائع الموضوع أن المجلس ..... قام بتاريخ .....
بالإعلان عن وظائف بالدرجة السابعة (وفقا للائحة شؤون الموظفين بالمجلس) المعادلة للدرجة التاسعة (وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة) ، وقد تم البدء في إجراء الاختبارات والمقابلات لشغل تلك الوظائف ، وقبل استكمال إجراءات التعيين صدر بتاريخ ..... تعميم رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠١٤/١ الذي يقرر التعيين في الدرجات المالية بناء على المؤهل الدراسي ، وأن التعيين على الدرجة العاشرة للحاصلين على مؤهل جامعي ، ثم صدرت قرارات التعيين على الدرجة العاشرة من جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين بالدولة تطبيقا لتعميم رئيس مجلس الخدمة المدنية بسبب التأخر في اتخاذ إجراءات التعيين في الوظائف التابعة لمكتب الرئيس التنفيذي للمجلس ، وعلى إثر ذلك تظلم عدد من موظفي المجلس .... ممن تم تعيينهم على الدرجة العاشرة وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، في حين أنهم كانوا متقدمين لوظائف على الدرجة السابعة - وفقا لجدول الدرجات والرواتب الملحق بلائحة شؤون الموظفين - التي تعادل الدرجة التاسعة وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد .

وتذكرون بأن المجلس خاطب وزارة ..... بشأن الحالات المذكورة وآلية معالجتها وقد أفادت وزارة ..... بأنه يتم استكمال إجراءات التعيين وفقا لشروط الإعلان وبالدرجة المحددة فيه ، ويتم إصدار قرار التعيين بالدرجة المعادلة للدرجة المرشح لها الموظف والموضحة بالملحق رقم (٢) من المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ سالف الذكر .

كما تذكرون بأن المجلس خاطب وزارة ..... لطلب التعويض للحالات المذكورة وتعديل درجاتهم استنادا لخطاب وزارة ..... وجاء رد وزارة ..... متضمنا الموافقة على تعديل أوضاع (....) موظفا ممن صدرت قرارات تعيينهم قبل ٢٠١٤/٢/٥م على أن يتم توفير مخصصاتهم المالية من موازنة المجلس المعتمدة لعام ٢٠١٦م .

وتشيرون إلى أن محكمة القضاء الإداري أصدرت أحكاما قضائية مشابهة للحالات المتظلمة بالمجلس وقضت بعدم صحة قرارات التعيين .

وتذكرون أن هناك (.....) موظفا قد تقدموا بطلب التعيين على الدرجة التاسعة وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين بالدولة باعتبار أن هؤلاء الموظفين كانوا من ضمن المتقدمين لشغل الوظائف المحددة درجاتها قبل العمل بجدول الدرجات والرواتب المشار إليه .

لذا ، فإنكم تطلبون الرأي القانوني بشأن مدى استحقاق هؤلاء الموظفين المتقدمين لشغل الوظائف المحددة درجاتها - قبل تاريخ العمل بالجدول الموحد - للدرجة التاسعة ، والبالغ عددهم (....) ..... موظفا .

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 ، ..... " .

وينص المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون القانونية على أن تختص الوزارة بـــ :" ..... إبداء الرأي القانوني وإصدار

الفتاوى والتفسيرات الرسمية المعتمدة في السلطنة للمراسيم السلطانية والقوانين والقرارات واللوائح الوزارية كلما تطلب الأمر ذلك وبما يؤدي إلى ترسيخ وتوحيد المفاهيم القانونية والالتزام بها وتطبيق أحكامها ..... " .

وينص البند الأخير من الملحق رقم (١) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٨/١٤٢ بتحديد اختصاصات وزارة الخدمة المدنية واعتماد هيكلها التنظيمي على أن تختص الوزارة بـ :" ..... تقديم المعاونة الفنية لوحدات الجهاز الإداري للدولة غير الخاضعة لقوانين خاصة في كافة مجالات الخدمة المدنية والتنسيق مع الجهات المختصة بإبداء الرأي إذا تطلب الأمر ذلك " .

وتنص المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ على أنه :" لا يجوز لأي من الوحدات التعيين إلا في الوظائف المعلن عنها وبالشروط والدرجات المحددة لها حتى ولو توافر لدى المتقدم لشغل إحداها مؤهل علمي أعلى أو غير مطلوب لشغلها أو خبرة تزيد على الخبرة المطلوبة " .

وتنص المادة (١٦) من القانون ذاته على أنه :" يكون التعيين بقرار من رئيس الوحدة أو بما يبرمه من عقود التوظيف المرفقة باللائحة ، ويجوز لرئيس الوحدة التفويض في ذلك في حالات الضرورة . ويكون التعيين من تاريخ صدور القرار أو التاريخ المحدد في العقد حسب الأحوال " .

وتنص المادة (٢) من لائحة شؤون الموظفين بالمجلس العماني للاختصاصات الطبية الصادرة بالقرار رقم ٢٠١٣/٣١ على أنه :" تسري أحكام هذه اللائحة على موظفي المجلس ، فيما عدا الموظفين الذين تنظم شؤون توظفهم عقود خاصة فيما نصت عليه هذه العقود من أحكام .

وفيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة أو العقود المنصوص عليها في الفقرة السابقة ، تسري على موظفي المجلس أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية " .

وتنص المادة الرابعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة على أنه :

" يصدر رئيس مجلس الخدمة المدنية اشتراطات شغل الدرجات الواردة في الجدول المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا المرسوم ، وإلى أن تصدر هذه الاشتراطات يستمر تطبيق الاشتراطات الواردة في النظم الوظيفية السارية بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم .

وفي جميع الأحوال ، لا يجوز أن تقل المدة المتطلبة للترقية للدرجة الأعلى عن ثلاث سنوات " .

وينص تعميم رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠١٤/١ الصادر بتاريخ ٥ من فبراير ٢٠١٤م بشأن تحديد درجة التعيين بناء على المؤهل الدراسي على أن :" .....

يكون التعيين للمخاطبين بأحكام المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة بناء على المؤهل الدراسي بمراعاة الالتزام بالآتي :

١ - ..... .

٢ - ..... .

٣ - الحاصل على البكالوريوس الجامعي أو ما يعادله ، يعين بالدرجة العاشرة (١٠) " .

وحيث إن مفاد ما تقدم أن النظام الأساسي للدولة فوض القانون في تحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والجهات الحكومية الأخرى ، حيث ناط المرسوم السلطاني رقم ٩٤/١٤ بوزارة الشؤون القانونية دون غيرها إبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى والتفسيرات الرسمية المعتمدة في السلطنة للمراسيم السلطانية والقوانين والقرارات واللوائح الوزارية كلما تطلب الأمر ذلك ، وبما يؤدي إلى ترسيخ توحيد المفاهيم القانونية والالتزام بها وتطبيق أحكامها ، وذلك إعمالا لأحكام النظام الأساسي للدولة ، وسيرا على ذات النسق فقد وسد المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٨/١٤٢ إلى وزارة الخدمة المدنية تقديم المعاونة الفنية لوحدات الجهاز الإداري للدولة غير الخاضعة لقوانين خاصة في كافة مجالات الخدمة المدنية والتنسيق مع الجهات المختصة بإبداء الرأي إذا تطلب الأمر ذلك ، مما مقتضاه قيام وزارة الخدمة المدنية بممارسة هذا الاختصاص على النحو الذي قرره المرسوم السلطاني باعتباره معبّرا عن الإرادة السامية لمولانا المعظم - حفظه الله ورعاه - وذلك بأن يقتصر اختصاص وزارة الخدمة المدنية في تقديم المعاونة الفنية لوحدات الجهاز الإداري للدولة غير الخاضعة لقوانين خاصة وبما يتوافق مع اختصاص وزارة الشؤون القانونية بإبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى والتفسيرات الرسمية حسبما قضى به المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٨/١٤٢ بتحديد اختصاصات وزارة الخدمة المدنية ، والتي تطلبت منها التنسيق مع الجهات المختصة بإبداء الرأي ، وهي بلا ريب وزارة الشؤون القانونية كلما تطلب الأمر ذلك ، وبحيث يقتصر هذا الاختصاص على الوحدات غير الخاضعة لقوانين خاصة ، الأمر الذي ينحسر معه اختصاص وزارة الخدمة المدنية على تقديم المعاونة الفنية للمجلس العماني للاختصاصات الطبية باعتباره مخاطبا بنظام خاص ، وهو المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٦/٣١ بإصدار نظام المجلس العماني للاختصاصات الطبية علاوة على أنه له لائحة مستقلة تنظم شؤون موظفيه .

وحيث إن المستقر عليه أن قواعد الاختصاص من النظام العام ، وأن المشرع حينما يوسد إلى أي جهة اختصاصات محددة ، فإن ذلك يفيد وجوبية مباشرة هذا الاختصاص ممن عينه القانون بذاته دون غيره ، وفقا للطريق الذي رسمه القانون ، وأنه يتعين على سائر الوحدات الحكومية مراعاة ما أسند لغيرها من اختصاصات .

كما استبان من خلال مطالعة أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة شؤون الموظفين بالمجلس العماني للاختصاصات الطبية أن أداة شغل ذوي الشأن للوظيفة العامة تتمثل في قرار التعيين ، كما أن المشرع وضع قيدا على جهة الإدارة يتمثل في عدم جواز قيامها بالتعيين إلا في الوظائف المعلن عنها ، وبالدرجات المحددة لتلك الوظائف ولو توافر في المرشح مؤهل علمي أو خبرة عملية أعلى من المطلوب لشغل درجة وظيفته .

وعطفا على ما تقدم ، وبموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة ، فقد نيط برئيس مجلس الخدمة المدنية إصدار اشتراطات شغل الدرجات الواردة في جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة واضعا حكما انتقاليا يقضي بتطبيق الاشتراطات الواردة في النظم الوظيفية إلى حين صدور هذه الاشتراطات ، على أن ذلك مرهون بعدم تعارضها مع أحكام المرسوم السلطاني المشار إليه ، وعلى إثر التفويض التشريعي أصدر رئيس مجلس الخدمة المدنية التعميم رقم ٢٠١٤/١ القاضي بتعيين الحاصلين على مؤهل البكالوريوس بالدرجة العاشرة .

علاوة على ذلك ، فإن الإعلان عن وظيفة ما لا يعد مصدرا من مصادر القانون التي بموجبها تنشأ المراكز القانونية ، فالإعلان لا ينشئ للمتقدمين لشغل الوظائف المعلن عنها الحق في شغلها ، إلا إذا استوفوا الشروط المقررة قانونا لشغلها ، وتم اتباع الإجراءات المقررة قانونا ، و يعد الإعلان في جوهره إفصاحا من قبل الإدارة عن رغبتها في تعيين شخص ما لشغل وظيفة ما وتكون شروط الإعلان مستقاة من القانون ، إذ إن الإعلان المخالف للقواعد القانونية المقررة يعد باطلا . فالإعلان عن الوظيفة والبدء في إجراءات التعيين ليس من شأنه أن يكسب الشخص المترشح لشغل الوظيفة المركز القانوني للموظف ، فقرار التعيين هو الأداة القانونية التي بصدورها ينشأ المركز القانوني للموظف وما يتبع ذلك من حقوق والتزامات بين الموظف وجهة الإدارة ، وما قبل صدور قرار التعيين من إجراءات تمهيدية لصدور القرار لا تكسب الموظف حقا في الوظيفة العامة ، وآية ذلك هو ما استقر عليه إفتاء وزارة الشؤون القانونية وأحكام محكمة القضاء الإداري في أحقية جهة الإدارة في العدول عن التعيين على الرغم من سابقة الإعلان عن الوظيفة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ، وذلك من خلال إلغاء الإعلان عن تلك الوظيفة .

كما أن تطبيق القانون من حيث الزمان يقتضي تطبيق القواعد القانونية السارية عند إبرام جهة الإدارة للتصرف القانوني الذي تم في نطاقه .

وبتطبيق ما تقدم على الوقائع المعروضة ، ولما كان الثابت من الأوراق بأن هناك ... (...) موظفا قد تقدموا بطلب تعيينهم على الدرجة التاسعة وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين بالدولة باعتبار أنهم كانوا من ضمن المتقدمين لشغل الوظائف المحدد درجاتها قبل العمل بجدول الدرجات

والرواتب المشار إليه ، وفي ضوء أن التعميم الصادر من رئيس مجلس الخدمة المدنية في ٥ من فبراير ٢٠١٤م قد حدد الدرجات التي يعين عليها الموظفون الخاضعون لأحكام المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ وفقا للمؤهلات الدراسية ، والذي يسري بأثر فوري من تاريخ صدوره على حالات التعيين التي لم يصدر بها قرار من الجهات المختصة ، ومن ثم فإن على الجهات المخاطبة بأحكامه التقيد بالشروط الواردة في التعميم عند رغبتها في التعيين ، وفقا لما أفصحت عنه المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه التي وضعت قيدا على جهة الإدارة بوجوب التعيين في الدرجات المالية المقررة لشغل الوظائف ، ولا ينال من ذلك أن هذه الدرجة تختلف عن الدرجات التي تم الإعلان عنها من قبل المجلس ..... عند الرغبة في شغلها ، باعتبار أن جميع الإجراءات السابقة على صدور قرارات التعيين تعد بمثابة إجراءات تمهيدية ليس من شأنها إكساب المتقدم لشغل الوظيفة حقا في شغلها طالما لم يصدر قرار بتعيينه بها ، أما فيما يتعلق بالموظفين الذين صدرت قرارات تعيينهم واستلموا أعمالهم قبل تاريخ العمل بأحكام التعميم رقم ٢٠١٤/١ فإنهم يكتسبون الحقوق المقررة بموجب القوانين واللوائح التي صدرت قرارات تعيينهم في ظلها ، وذلك تطبيقا لقاعدة الأثر الفوري والمباشر لأحكام القانون .

كما لا يقدح في ذلك ما أبدته وزارة ..... من خلال كتابها رقم : ..... بتاريخ ٢٠١٥/٦/٢م بأنه يتم استكمال إجراءات التعيين وفقا لشروط الإعلان وبالدرجة المحددة فيه ، ويتم إصدار قرار التعيين بالدرجة المعادلة للدرجة المرشح لها الموظف والموضحة بالملحق رقم (٢) من المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ سالف الذكر ؛ إذ إن هذا الرأي يتعارض مع صحيح حكم القانون ، فضلا عن

تعارضه مع فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم (و ش ق/م و/س/١/٦/٤٦/٢٠١٤م) بتاريخ ١٦ من مارس ٢٠١٤م والموجهة إلى ..... والذي خلص الرأي فيه إلى سريان التعميم رقم ٢٠١٤/١ بشأن تحديد درجة التعيين بناء على المؤهل الدراسي على المرشحين لشغل الوظائف الذين لم يتسلموا العمل ، وبهذا تؤكد وزارة الشؤون القانونية على وجوب التزام كافة الجهات الحكومية ، ومنها وزارة ..... بقواعد الاختصاص ، وأن تبادر إلى إعمال أحكام النظام الأساسي للدولة والمراسيم السلطانية والقوانين الصادرة في هذا الشأن ، وأن تنهض إلى تنفيذ حكم القانون تنفيذا صحيحا ، وهو ما سبق أن أكدت عليه وزارة الشؤون القانونية في فتوى سابقة برقم (و ش ق / م و / ٥ / ١ / ٧٩٣ /٢٠١٦م) بتاريخ ١٥ من مايو ٢٠١٦م ، والمبلغ نسخة منها إلى وزارة .....

كما لا يجوز الركون في تعيين المعروضة حالاتهم على الدرجة العاشرة استنادا لحكم صادر من محكمة القضاء الإداري ؛ إذ إن الأحكام القضائية تحوز حجيتها فيما فصلت فيه ، دون أن تمتد إلى غيرها من الوقائع ، فضلا عن أن ثمة أحكاما صادرة من الدائرة الاستئنافية تتوافق مع ما خلصت إليه وزارة الشؤون القانونية ، ومنها الحكم المرفق والذي صدر في مواجهة عدد من موظفي وزارة الشؤون القانونية ، والذي قطع فيه بأن رأي وزارة الخدمة المدنية سالف الذكر الموجه إلى الرئيس التنفيذي للمجلس ..... صدر بالمخالفة للقانون ، ويجب ألا يعلو على القواعد التنظيمية والمبادئ العامة للقانون .

لذلك انتهى الرأي ، إلى عدم استحقاق موظفي المجلس ..... المعروضة حالاتهم للدرجة التاسعة ، وذلك على النحو السالف بيانه .

فتوى رقم (و ش ق /م و/٧/٩/٩٠٠/٢٠١٦م) بتاريخ ٢٦ /٦/ ٢٠١٦م