

(٢٦)

٢٠٢١/٥/٦ م

١ - موظف - موظف غير عماني - علاقته بجهة الإدارة .

إن علاقة الموظفين غير العمانيين الشاعلين لوظائف دائمة هي مزيج من العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية، فتكون خاضعة لأحكام عقد التوظيف المبرم معهم بالإضافة إلى القوانين واللوائح المنظمة للشؤون الوظيفية والتي تمثل القواعد الآمرة والمتعلقة بالنظام العام والتي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، حيث حرص المشرع على تفويض اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بتنظيم العقود التي تبرم مع شاعلي الوظائف العامة من العمانيين وغير العمانيين، ليرتب على ذلك مركزاً قانونياً لا دور لإرادة الأفراد في تحديد مضمونه، ومن ثم فإن هذا المركز القانوني يتغير بتغيير التشريع الذي يستمد منه مركزه وأحكامه - تطبيق .

٢ - عقد - عقد إداري "توظيف" - أثر تعديل القوانين واللوائح على عقود التوظيف المبرمة مع غير العماني .

العقود الإدارية تنشأ بموجبها مراكز قانونية لا دور لإرادة المتعاقدين في تحديد مضمونها، وذلك عوضاً عن المراكز التعاقدية، فيعتبر العقد الإداري في هذه الحالة أداة قانونية للانضمام إلى مركز قانوني مسبق التحديد من خلال التشريع الذي استمد منه هذا العقد، وهو الحال مع عقود التوظيف في الجهاز الإداري للدولة الخاضعة لقوانين الخدمة المدنية وما يطرأ على هذه القوانين واللوائح من تعديلات، ذلك أن العقود المرفقة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تهدف إلى ضمان نظام قانوني موحد للمتعاقدین باعتبارهم شاعلين لوظائف عامة، وعليه فإن الأثر المباشر للقاعدة القانونية الجديدة يترتب عليه سريانها على المركز القانوني على العقود المستمرة المعمول بها بتاريخ لاحق لتاريخ نفاذ القانون، وإن كان إبرامها في ظل قواعد قانونية مختلفة - تطبيق .

٣ - موظف - موظف غير عماني - مدى أحقية صرف مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليه في العقد بالمخالفة لما هو مقرر في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية وتعديلاتهما .

حرص المشرع على إلحاق نماذج عقود التوظيف باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وضمن فيها بنوداً لا يجوز للمتعاقدين الخروج عنها - التعديلات التي تجرى على اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وعلى الأخص تلك التي ترد على نماذج العقود المرفقة بهذه اللائحة يمتد سريانها ليشمل كافة العقود القائمة وإن أبرمت قبل العمل بهذه التعديلات إلا أن نطاق تطبيقها يشمل الفترة اللاحقة على دخول التعديلات حيز التنفيذ، باعتبارها قواعد أمرية لا يجوز الاتفاق على مخالفتها - أثر ذلك - صرف مكافأة نهاية الخدمة وفقاً لما هو منصوص عليه في نماذج عقود التوظيف المرفقة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية - تطبيق.

فبالإشارة إلى الكتاب رقم: بتاريخ هـ،
الموافق م، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مكافأة نهاية
الخدمة للدكتور

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من الأوراق - في أن وزارة
..... قامت بالتعاقد مع الدكتور لشغل وظيفة
..... بتاريخ م، واستمر في الخدمة
من خلال التجدد التلقائي للعقد حتى تاريخ م.

وقد تضمن عقد المعروضة حالته عدداً من البنود من بينها البند رقم (١٠)،
والذي نص على أن: "يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته مكافأة عن كامل
مدة خدمته مقدارها راتب شهر عن كل سنة، وتحسب على أساس آخر راتب
أساسي تقاضاه، ويخصم منها ما يقابل الأيام التي يتم خصم راتبها والأيام التي
تمنح له كإجازة بدون راتب، ولا يستحق المكافأة إذا قلت مدة تعاقدته عن سنتين
كاملتين ما لم يكن انتهاء الخدمة بسبب الوفاة أو العجز عن العمل".

وتفيدون بأن رئيس مجلس الخدمة المدنية - سابقاً - كان قد أصدر القرار
رقم ٢٠٠٠/١٣ بتعديل بعض أحكام الملاحق أرقام (١) و (٢) و (٣) المرفقة باللائحة

التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بناء على قرار مجلس الوزراء الموقر في جلسته رقم ٢٠٠٠/١٠، والذي نص في المادة الأولى منه على أن: "يستبدل بنص البند (١٠) من الملحقين رقمي (١) و (٢) النص التالي، كما يستبدل به البند (٨) من الملحق رقم (٣) من اللائحة التنفيذية المشار إليها:

"يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته مكافأة نهاية خدمة بواقع راتب أساسي عن كل سنة خدمة بحد أقصى استحقاق (١٢) سنة من الخدمة تحتسب على أساس آخر راتب أساسي تقاضاه، ويخصم منها ما يقابل الأيام التي يتم خصم راتبها والأيام التي تمنح له كإجازة بدون راتب، ولا يستحق المكافأة إذا قلت مدة تعاقدته عن سنتين كاملتين ما لم يكن انتهاء الخدمة بسبب الوفاة أو العجز عن العمل".

وتشيرون إلى أن هذا التعديل يسري على عقود الاستخدام التي تبرم اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار وفقاً للمادة الثانية من القرار.

وتضيفون - معاليكم - أن مجلس الوزراء الموقر قد وافق بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٢ م على الآلية التي توصلت إليها كل من: وزارة المالية، ووزارة الخدمة المدنية (آنذاك)، ووزارة الشؤون القانونية (آنذاك)، بشأن المكافآت التي تصرف لنهاية الخدمة للموظفين غير العمانيين الذين تتعاقد معهم الجهات الحكومية، والتي تضمنت الآتي:

- الموظفون المتعاقد معهم قبل صدور القرار رقم ٢٠٠٠/١٣ واستمروا في الخدمة بعد هذا التاريخ أو بعد العمل باللائحتين اللتين تمت الإشارة إليهما، تكون معالجة حالاتهم على النحو الآتي:

أ - تصرف مكافأة أو منحة نهاية الخدمة عن كامل مدة الخدمة من بداية التعاقد حتى تاريخ العمل بالقرار رقم ٢٠٠٠/١٣، حتى وإن تجاوزت (١٢) سنة، ولا تصرف للمتعاقد المكافأة أو المنحة عن مدة الخدمة اللاحقة لصدور القرار المشار إليه.

ب - تصرف مكافأة أو منحة نهاية الخدمة عن مدة الخدمة السابقة
واللاحقة للعمل بالقرار رقم ٢٠٠٠/١٣ بما لا يزيد على استحقاق (١٢)
سنة كحد أقصى.

كما تفيدون بأن وزارة العمل أصدرت بتاريخم القرار رقم
..... بإنهاء خدمة المعروضة حالته اعتباراً من
م.....

وإزاء ذلك، فإنكم تطلبون - معاليكم - الإفادة بالرأي القانوني بشأن مدى
أحقية المعروضة حالته في صرف مكافأة نهاية الخدمة عن كامل مدة خدمته
بمقدار راتب شهر عن كل سنة بدون حد أقصى، تحسب على أساس آخر راتب
أساسي تقاضاه، عملاً بأحكام العقد المبرم معه، حيث إنه لم يتم تعديل أحكام
العقد المبرم معه بداية.

ورداً على ذلك، يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة (١) من قانون الخدمة
المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ تنص على أن: "تسري أحكام
هذا القانون على الموظفين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة، فيما عدا الموظفين
الذين تنظم شؤون توظيفهم مراسيم أو قوانين أو عقود خاصة فيما نصت عليه
هذه المراسيم أو القوانين أو العقود من أحكام. وتنظم اللائحة أنواع وأحكام العقود
التي تبرم مع الموظفين الذين تسري في شأنهم أحكام هذا القانون".

كما ينص البند (٥) من الملحق رقم (١) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون
الخدمة المدنية الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم ٨٤/٥٢ على أن:
"يخضع الطرف الثاني أثناء سريان هذا العقد لأحكام قانون الخدمة المدنية
ولوائحه وما تقرره الحكومة من وقت لآخر في شأن الموظفين المدنيين بصفة
عامة، وله كافة الحقوق وعليه جميع الواجبات المنصوص عليها فيها وذلك فيما
لم يرد عنه نص خاص في هذا العقد".

كما نص البند (١٠) من الملحق ذاته، والمعدل بموجب قرار رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم ٩٤/١٠ على أن:

"يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته مكافأة عن كامل مدة خدمته مقدارها راتب شهر عن كل سنة، تحسب على أساس آخر راتب أساسي تقاضاه...".
ونصت المادة (١) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠٠٠/١٣ بتعديل بعض أحكام الملاحق أرقام (١) و (٢) و (٣) المرفقة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن:

"يستبدل بنص البند (١٠) من الملحقين رقمي (١) و (٢) النص التالي...:
"يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته مكافأة نهاية خدمة بواقع راتب أساسي عن كل سنة خدمة بحد أقصى استحقاق (١٢) سنة من الخدمة تحسب على أساس آخر راتب أساسي تقاضاه...".

ونصت المادة (٢) من القرار ذاته على أن:
"يسري التعديل المنصوص عليه في المادة السابقة على عقود الاستخدام التي تبرم اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار".
ونصت المادة (٣) من ذات القرار على أن:

"ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من تاريخ نشره".
كما نص البند (٨) من الملحق رقم (١٠) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم ٢٠١٠/٩ على أن:

"يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته منحة بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته بحد أقصى اثنا عشر شهراً تحسب على أساس آخر راتب كان يتقاضاه...".

ومفاد ما تقدم، أن علاقة الموظفين غير العمانيين الشاغلين لوظائف دائمة هي مزيج من العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية، فتكون خاضعة لأحكام عقد

التوظيف المبرم معهم بالإضافة إلى القوانين واللوائح المنظمة للشؤون الوظيفية والتي تمثل القواعد الأمرة والمتعلقة بالنظام العام والتي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، حيث حرص المشرع على تفويض اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بتنظيم العقود التي تبرم مع شاغلي الوظائف العامة من العمانيين وغير العمانيين، ليرتب على ذلك مركزاً قانونياً لا دور لإرادة الأفراد في تحديد مضمونه، ومن ثم فإن هذا المركز القانوني يتغير بتغير التشريع الذي يستمد منه مركزه وأحكامه، وهو ما أكدت عليه الدائرة الاستئنافية في محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم (٤٢٣) للسنة (١٧) ق. س، بأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعلق المراكز التعاقدية على المراكز القانونية التي نظمها المشرع، حيث يتم إعمال الاتفاق كأساس للعلاقة التعاقدية في الحالات المحددة التي يجيز القانون الاتفاق على ما يخالف ما ورد به من نصوص.

وبناء على ما سبق، فإن التعديلات التي تجرى على اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وعلى الأخص تلك التي ترد على العقود المرفقة بهذه اللائحة، إنما يمتد سريانها ليشمل كافة العقود القائمة التي وإن أبرمت قبل العمل بهذه التعديلات إلا أن نطاق تطبيقها امتد ليشمل الفترة اللاحقة على دخول التعديلات حيز التنفيذ، باعتبارها قواعد أمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

وحيث إن بعض العقود الإدارية تنشأ بموجبها مراكز قانونية لا دور لإرادة المتعاقدين في تحديد مضمونها، وذلك عوضاً عن المراكز التعاقدية، فيعتبر العقد الإداري في هذه الحالة أداة قانونية للانضمام إلى مركز قانوني مسبق التحديد من خلال التشريع الذي استمد منه هذا العقد، وهو الحال مع عقود التوظيف في الجهاز الإداري للدولة الخاضعة لقوانين الخدمة المدنية وما يطرأ على هذه القوانين واللوائح من تعديلات، ذلك أن العقود المرفقة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تهدف إلى ضمان نظام قانوني موحد للمتعاقدين باعتبارهم شاغليين لوظائف عامة، وعليه فإن الأثر المباشر للقاعدة القانونية الجديدة يترتب عليه سريانها على المركز القانوني على العقود المستمرة المعمول بها بتاريخ لاحق لتاريخ نفاذ القانون، وإن كان إبرامها في ظل قواعد قانونية مختلفة.

وبتطبيق ما تقدم، وحيث تعاقدت الوزارة مع المعروضة حالته
وفقا لعقد التوظيف المرفق باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بتاريخ
..... م، أي قبل العمل بالتعديل المنصوص عليه في قرار
مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠٠٠/١٣ بتاريخ ٢٠٠٠/٩/١٦ م، إلا أن المذكور لم تتجاوز
مدة خدمته عند سريان القرار الأخير المشار إليه (١٢) اثنتي عشرة سنة وهو
الحد الأقصى لمنحة نهاية الخدمة، وبالبناء على ذلك فإن مركزه المتعلق بمنحة
نهاية الخدمة في تاريخ العمل بهذا القرار لم يكتمل، حيث إن هذا المركز لا يزال
في طور التكوين وقت صدور القرار، مما يقتضي معه - وهديا بما استقر عليه
الفقه والقضاء - سريان قرار مجلس الخدمة المدنية المشار إليه على عقد المعروضة
حالته، وعدم تجاوز منحة نهاية الخدمة المستحقة له الحد الأقصى المنصوص
عليه في القرار واللائحة التنفيذية الجديدة، تطبيقا لمبدأ الأثر الفوري للقاعدة
القانونية سواء أكانت تلك الواردة في القرار رقم ٢٠٠٠/١٣ أم تلك الواردة في
اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم ٢٠١٠/٩.

ولا تنال من ذلك القاعدة الفقهية التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين،
حيث إن المشرع حرص على إلحاق نماذج عقود التوظيف باللائحة التنفيذية
لقانون الخدمة المدنية، وضمن فيها بنودا لا يجوز للمتعاقدين الخروج عنها، فلا
يعتبر على إثر ذلك المركز القانوني للمعروضة حالته مركزا تعاقديا خالصا،
وإنما مركزا قانونيا تنظيميا، يلحقه التعديل بناء على القواعد القانونية الآمرة
المنظمة للعقود المرفقة باللائحة التنفيذية للقانون والتي تعد جزءا منها،
وما يطرأ عليها من تعديلات والتي كان آخرها ما تضمنته اللائحة التنفيذية
لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم ٢٠١٠/٩.

ولا يفوت وزارة العدل والشؤون القانونية التنويه في هذا المجال إلى أنه كان يتعين على جهة الإدارة المتعاقد معها أن تنشط لتعديل العقود المبرمة مع موظفيها بما يتوافق مع التعديلات المتلاحقة التي تجرى على القواعد القانونية للموظفين المتعاقدين معها والتي كان آخرها صدور اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالقرار رقم ٢٠١٠/٩.

كما لا يفوت الوزارة التنويه إلى أهمية قيام الجهات الحكومية بالعمل على تطبيق ما تم الاتفاق عليه في مجلس الوزراء الموقر بتاريخ ٢٢/٦/٢٠٢٠م بشأن الآلية التي توصلت إليها كل من: وزارة المالية، ووزارة الخدمة المدنية (آنذاك)، ووزارة الشؤون القانونية (آنذاك)، حول المكافآت التي تصرف لنهاية الخدمة للموظفين غير العمانيين الذين تتعاقد معهم الجهات الحكومية.

لذلك، انتهى الرأي إلى أحقية الدكتور في منحة نهاية خدمة بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته وبحد أقصى (١٢) اثني عشر شهرا تحسب على أساس آخر راتب كان يتقاضاه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

فتوى رقم (٢١٢٧٤٣٥٢٤) بتاريخ ٦ من مايو ٢٠٢١م