

(٣٤)

٢٠٢١/٦/١٤ م

١ - تفسير - تفسير النصوص التشريعية - القواعد الأصولية في التفسير .  
إنه لاستظهار مقاصد المشرع من إقراره حكما معيناً يتعين التعويل على العبارة التي صاغ المشرع بها النص التشريعي، وبحيث يضحى من غير الجائز العدول عنها إلى سواها، ما لم يكن الالتزام بحرفيتها يخالف الأهداف التي سعى إليها المشرع، إذ إنه من المقرر أنه متى كانت عبارة النص القانوني واضحة لا لبس فيها ولا غموض، فإنها تعد تعبيراً صادقاً عن إرادة المشرع، ولا يجوز الانحراف عنها عن طريق التفسير أو التأويل أياً كان الباعث على ذلك، وهو ما يعبر عنه في أصول الفقه بعبارة: "لا اجتهاد مع صراحة النص"، فالأصل في النصوص التشريعية هو ألا تحمل على غير مقاصدها، وألا تفسر عبارتها بما يخرجها عن معناها، أو بما يؤول إلى الالتواء به عن سياقها - القاعدة الأصولية تقضي بأن الحكم القانوني مرتبط بعلته وجوداً وعدماً - أثر ذلك - أن الحكم يوجد حيث توجد العلة، وينتفي حيث تنتفي العلة - الأصل في النصوص التشريعية، هو أن تحمل على مقاصدها التي توخاها المشرع حقاً حين صاغها، وألا تفسر عباراتها على وجه يحيد بها عن معناها، أو بما يؤول إلى النكول عن حقيقة مراميها، أو ينتزعها من واقعها الذي تحدد لها، مما ينأى بها عن الوقوع في شرك المسخ والتشويه، ويدفع بها إلى الوجهة التي ابتغاها المشرع من وراء تقريرها، وما عناه منها، بما يكشف عن إرادته الحقيقية التي لا يسوغ الالتواء عنها، ويفترض في تلك النصوص - دائماً - أن تكون كاشفة عنها، ومبلورة لها، ومتلائمة معها، ولا تقصرها على مفاهيم حرفية، لا تواكب التطور الذي يشهده المجتمع - المستقر عليه أن النصوص القانونية تتكامل، ولا تتعارض، ويتعين فهمها معاً دون النظر إلى بعضها بمعزل عن الآخر - الغاية من ذلك - استخلاص الحكم الصحيح، وقصد الشارع وأهدافه - يجب مراعاة الالتزام بقواعد التفسير الضيق في فهم النصوص المتعلقة بالشأن المالي - تطبيق .

٢ - موظف - مكافأة نهاية الخدمة - مدى جواز صرف مكافأة نهاية الخدمة للموظف وهو على رأس العمل.

أفصحت إرادة المشرع بموجب المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية بصورة واضحة وجليّة في عباراتها، قاطعة صريحة في دلالتها على أحقية الموظف في منحة نهاية الخدمة في حال انتهاء خدمته، دون أن يرد في عبارات هذه المادة أو يوجد بها ما يصرف معناها إلى جواز منح منحة نهاية الخدمة للموظف وهو على رأس العمل - المستقر عليه في النظم الوظيفية بصفة عامة، وهو أن صرف منحة نهاية الخدمة يكون عقب انتهاء خدمة الموظف باعتبار أن هذه المنحة إنما هي نظير مدة خدمته والتي تأخذ في الحسبان عدة اعتبارات أخصها المدة التي قضاها الموظف في الوظيفة، وآخر راتب كان يتقاضاه - مؤدى ذلك - أن صرف منحة نهاية الخدمة يكون عقب انتهاء خدمة الموظف - أثره - عدم جواز صرف منحة نهاية الخدمة للموظف وهو على رأس العمل - تطبيق.

فبالإشارة إلى الكتاب رقم: ..... المؤرخ في .....هـ، الموافق .....م بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى صحة قيام صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية بصرف مكافأة نهاية الخدمة لموظفيه وهم على رأس عملهم.

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من كتاب طلب الرأي - في أن جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة قد قام بفحص بعض الأعمال المالية والإدارية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية، وأنه في أثناء الفحص تبين قيام الصندوق بصرف مكافأة نهاية الخدمة لبعض موظفيه والبالغ عددهم (٢٤١) مائتين وواحدا وأربعين موظفا وهم على رأس عملهم، وبلغ إجمالي ما تم صرفه (٢,٢٨١,٨٩٠/٧٥١) ريالاً عمانياً (مليونين ومائتين وواحداً وثمانين ألفاً وثمانمائة وتسعين ريالاً عمانياً وسبعمائة وإحدى وخمسين بيسة).

وتذكرون أن صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية استند في صرفه هذه المكافأة إلى المادة الثانية من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢٢ بشأن تعديل بعض أحكام لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية والتي قضت بتسوية المخصصات المالية لمنحة نهاية الخدمة للموظفين المستحقين لها حتى سريان هذا التعديل، وفقا لكشوفات الأسماء المدونة في السجلات المالية للصندوق، وأنه إزاء ذلك قام جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بمخاطبة الصندوق بشأن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الوضع واسترداد ما صرف بدون وجه حق.

وتشيرون أن صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية قد أفاد في معرض رده على خطاب الجهاز أن قيام الصندوق بصرف المكافأة يعزى لاستقالة عدد كبير من موظفي الصندوق خاصة شاغلي الوظائف الإشرافية والقيادية المهمة، وكذلك شاغلو بعض الوظائف الفنية الذين يتمتعون بخبرات طويلة ونادرة يصعب تعويضها، فضلا عن تفادي المزيد من الاستقالات، وتشجيعا لباقي الموظفين على الاستمرار في العمل بالصندوق دون الإضرار بحقوقهم المقررة في لائحة الموارد البشرية المطبقة عليهم، وعليه ارتأى مجلس إدارة الصندوق معالجة هذا الأمر وفقا لقرار تسوية المنحة لجميع الموظفين الموجودين في الخدمة بما يتلاءم مع مصلحة العمل في الحفاظ على الكوادر الوظيفية المؤهلة، هذا إلى جانب أن تسوية منحة نهاية الخدمة للموظفين هي من قبيل الملاءمات القانونية التي يقرها مجلس إدارة الصندوق، وأنه لا يوجد ثمة نص قانوني يحول دون قيام المجلس بتعديل لائحة الموارد البشرية التي سبق وأن أقرها، كما لا يوجد نص قانوني يمنع من تسوية الحقوق الوظيفية لموظفي الصندوق، لا سيما وأن الصندوق يقوم سنويا بتخصيص قيمة المنحة المالية لكل موظف في القوائم المالية السنوية حتى إكمال الموظف (٢٠) عشرين سنة في الخدمة، ومن ثم فإن ما قام به الصندوق ليس من قبيل صرف منحة نهاية الخدمة وإنما تسوية لأرصدة وحقوق الموظفين الموجودين بالخدمة من المبالغ المتراكمة في موازنة الصندوق.

في حين يبدي الجهاز عملاً بحكم المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية المشار إليها والتي قضت بأحقية الموظف المعين بغير طريق التعاقد عند انتهاء خدمته منحة بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته بحد أقصى عشرة أشهر بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الأولى وحتى العاشرة) وأثني عشر شهراً بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الحادية عشرة حتى الثامنة عشرة)، كما أن المشرع قد قرر استحقاقاً وظيفياً لموظفي الصندوق وهو منحة نهاية الخدمة جعل مناط استحقاقه نهوض سبب صرفه، والذي أفصحت عنه عبارات النص بوجه جلي دون لبس وغموض، وهو انتهاء الخدمة، بحسبان أن منحة نهاية الخدمة هي إحدى نظم إثابة الموظفين الذين تربطهم بالوحدة علاقة وظيفية، ويستوجب صرفها عند انتهاء هذه العلاقة وتحقق الشروط الأخرى الموجبة للصرف، وأن ذلك لا يغير من توجه الصندوق لمعالجة الاستقالات التي تقدم بها عدد من الموظفين، وذلك بتسوية منحة نهاية الخدمة للحفاظ على الكوادر الوظيفية المؤهلة، فضلاً عن وجود صلاحيات ممنوحة لمجلس إدارة الصندوق في إصدار لوائح الصندوق والتعديل عليها، وبالتالي عدم مخالفة ذلك لأي نص قانوني، ويرى الجهاز بأن الاستحقاقات الوظيفية عندما تقرر بموجب الأنظمة واللوائح فإنه في المقابل تحدد لها شروط استحقاقها على وجه الدقة، خروجاً من أي تأويل أو تفسير يؤدي إلى صرفها على وجه مخالف لما قررت لأجله، لا سيما وأن تفسير النصوص المالية يختلف عن تفسير النصوص العادية فالأصل فيها هو الأخذ بالتفسير الضيق وعدم التوسع في التفسير، وبالتالي فإن المعالجات الوظيفية يجب أن تدور في فلك النصوص الوظيفية للصندوق، وبما أفصحت عنه وقررت عبارات واضحة وجلية، دون الحاجة إلى تأويلها بغير سند أو مقتضى، كما أن المادة (٧١) من اللائحة المشار إليها قد حددت حصراً سبب صرف المنحة وهو انتهاء خدمة الموظف، ولم تتضمن سبباً يتعلق بمعالجة

استقالة موظفي الصندوق ، بالتالي فإن ربط الصرف بسبب غير محدد في المادة المذكورة يكون مخالفا لها، كما أن تخصيص قيمة المنحة المالية لكل موظف في القوائم المالية السنوية حتى إكمال الموظف مدة (٢٠) عشرين سنة في الخدمة لا ينهض سببا لصرفه لهم، وهم على رأس عملهم، وذلك لانتفاء مناط الاستحقاق وهو انتهاء خدمتهم من الصندوق، طالما لم يتبين صدور أي قرار بشأن انتهاء خدماتهم.

وتذكرون كذلك بأن إفتاء وزارة العدل والشؤون القانونية قد انتهى في واقعة مماثلة إلى عدم جواز صرف منحة نهاية الخدمة للموظفين وهم على رأس عملهم استنادا على أن صرف منحة نهاية الخدمة يكون عقب انتهاء خدمة الموظف باعتبار أن هذه المنحة هي نظير مدة خدمته، وأن المقصود بالنص المتعلق بتسوية المخصصات المالية الوارد في قرار التعديل هو أنه في حال إذا كانت هناك حالات انتهت خدمتها قبل التاريخ المحدد لسريان التعديل، فإنه يتم منح منحة نهاية الخدمة وفقا لما قضى به النص قبل التعديل، وذلك إعمالا للأثر الفوري للنصوص القانونية، والتي لا تطبق بأثر رجعي على من اكتملت مراكزهم القانونية قبل تاريخ العمل بها، بالتالي فإن ما صرف للموظفين وهم على رأس عملهم من مبالغ في هذا الشأن يكون قد صرف بغير وجه حق، ويلتزم الموظفون برده.

وإزاء ما تقدم، فإنكم تطلبون الإفادة بالرأي القانوني:

وردا على ذلك، يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة الأولى من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ بتعديل بعض أحكام لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية تنص على أنه: "يستبدل بنص المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية المشار إليها أعلاه، النص الآتي: "يستحق الموظف المعين بغير طريق التعاقد عند انتهاء خدمته منحة بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته

بعد أقصى عشرة أشهر بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الأولى وحتى العاشرة) واثنى عشر شهرا بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الحادية عشرة حتى الثامنة عشرة)، وتحسب هذه المنحة على أساس آخر راتب كان يتقاضاه الموظف، وبحيث لا تتجاوز قيمتها اثني عشر ألف ريال.

ولا يستحق الموظف المنحة المشار إليها في الحالات الآتية:

أ - إذا قلت مدة خدمته عن خمس سنوات ما لم يكن انتهاء الخدمة بسبب الوفاة، أو العجز عن العمل.

ب - إذا عوقب بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة.

ج - إذا أنهيت خدمته للحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف، أو الأمانة.

وإذا كان الموظف معيناً بطريق التعاقد استحق عند انتهاء خدمته المنحة المنصوص عليها في العقد المبرم معه وفقاً لأحكامه".

وتنص المادة الثانية من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه على أنه: "تسوى المخصصات المالية لمنحة نهاية الخدمة للموظفين المستحقين لها، حتى سريان هذا التعديل، وفقاً لكشوف الأسماء المدونة في السجلات المالية للصندوق، ويبدأ حساب مدة الخدمة المحددة بالفقرة (أ) من المادة الأولى لهؤلاء الموظفين من تاريخ العمل بهذا القرار".

وتنص المادة الثالثة من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه على أنه "يلغى كل ما يخالف هذا القرار، أو يتعارض مع أحكامه .

يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره".

وحيث إن مفاد ما تقدم من نصوص، أن المشرع قرر بموجب المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية المعدلة بموجب القرار رقم ٢٠٢٠/١٢، أحقية الموظف في حال إنهاء خدماته منحة نهاية الخدمة

بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته بحد أقصى عشرة أشهر بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الأولى وحتى العاشرة) واثنى عشر شهرا بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (الحادية عشرة حتى الثامنة عشرة)، وتحسب هذه المنحة على أساس آخر راتب كان يتقاضاه الموظف، وبحيث لا تتجاوز قيمتها (١٢) اثنى عشر ألف ريال عماني، ولا تستحق هذه المنحة إذا قلت مدة خدمة الموظف عن (٥) خمس سنوات ما لم يكن انتهاء الخدمة بسبب الوفاة، أو العجز عن العمل، وكذلك إذا عوقب بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة، أو إذا أنهيت خدمته للحكم عليه بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

وحيث إنه في مجال استظهار مقاصد المشرع من إقراره حكما معيناً، فإنه يتعين التعويل على العبارة التي صاغ المشرع بها النص التشريعي وبحيث يضحى من غير الجائز العدول عنها إلى سواها ما لم يكن الالتزام بحرفيتها يخالف الأهداف التي سعى إليها المشرع، إذ من المقرر أنه متى كانت عبارة النص القانوني واضحة لا لبس فيها ولا غموض فإنها تعد تعبيراً صادقاً عن إرادة المشرع ولا يجوز الانحراف عنها عن طريق التفسير أو التأويل أياً كان الباعث على ذلك، وهو ما يعبر عنه علم أصول الفقه بأنه لا اجتهاد مع صراحة النص، فالأصل في النصوص التشريعية هو ألا تحمل على غير مقاصدها وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، أو بما يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها، كما أنه من المستقر عليه كذلك أن النصوص المالية لا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها .

وحيث إنه ، ولما كان ما تقدم ، وكانت إرادة المشرع - التي أفصحت عنها في المادة (٧١) المشار إليها - واضحة وجلية في عباراتها ، قاطعة صريحة في دلالتها على أحقية الموظف في منحة نهاية الخدمة في حال انتهاء خدمته، دون أن يرد في عبارات هذه المادة أو يوجد بها ما يصرف معناها إلى جواز منح

منحة نهاية الخدمة للموظف وهو على رأس العمل، فإنه يتعين الالتزام بما قضت به هذه المادة، علما بأن ذلك هو المستقر عليه في النظم الوظيفية بصفة عامة، وهو أن صرف منحة نهاية الخدمة يكون عقب انتهاء خدمة الموظف باعتبار أن هذه المنحة إنما هي نظير مدة خدمته والتي تأخذ في الحسبان عدة اعتبارات أخصها المدة التي قضاها الموظف في الوظيفة، وآخر راتب كان يتقاضاه .

وعلى هدي ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية قد قام بصرف منحة نهاية خدمة لبعض من موظفيه وهم على رأس عملهم، وأنه لم يصدر قرار بإنهاء خدماتهم، ومن ثم فإن ما قام به الصندوق بصرف المنحة لمن هم على رأس العمل من موظفيه ولم يتحقق بشأنهم مناط الاستحقاق وهو انتهاء الخدمة قبل العمل بالقرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه، قد تم بالمخالفة للائحة للموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية ويكون ما صرف للمذكورين من مبالغ قد صرفت دون وجه حق، وبالتالي يلتزم المذكورون بردها للصندوق، إعمالاً لحكم المادة (٢٠٣) من قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٢٩ .

ولا ينال من ذلك ما ورد في المادة الثانية من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه بتسوية المخصصات المالية لمنحة نهاية الخدمة للموظفين المستحقين لها حتى سريان هذا التعديل، وفقاً لكشوف الأسماء المدونة في السجلات المالية للصندوق، إذ إن القاعدة الأصولية تقضي بأن الحكم القانوني مرتبط بعلمته وجوداً وعدمها، وأن الحكم يوجد حيث توجد العلة، وينتفي حيث تنتفي العلة، بما مؤداه أن استحقاق الموظف لمنحة نهاية الخدمة مرتبط بانتهاء خدمته فعلاً من الجهة الإدارية، ومن ثم فإن ما قضت به المادة الثانية لا يمكن أن ينصرف - تأويلاً - بأي حال من الأحوال إلى صرف تلك المنحة للموظفين وهم على رأس عملهم، وذلك لانتهاء علة الصرف المتمثلة في انتهاء خدمة الموظف .



وحيث إنه، وإعمالاً لقاعدة أن الأصل في النصوص القانونية أنها تتكامل ولا تتعارض، بما مؤداه تكامل نص المادة الثانية من القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه مع نص المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية، وعليه فإن المقصود من هذه المادة هو أنه في حال إذا كانت هناك حالات انتهت خدمتها قبل التاريخ المحدد لسريان التعديل على لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية بموجب القرار رقم ٢٠٢٠/١٢ المشار إليه، فإنه في هذه الحالة يتم منح منحة نهاية الخدمة لهم وفقاً لحكم المادة (٧١) من لائحة الموارد البشرية بصندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية قبل التعديل، وذلك إعمالاً للأثر الفوري للنصوص القانونية والتي لا تطبق بأثر رجعي على من اكتملت مراكزهم القانونية قبل تاريخ العمل بها، وتظل تلك المراكز محكومة بالقواعد القانونية التي نشأت واكتملت في ظل العمل بها.

لذلك، انتهى الرأي إلى عدم جواز صرف منحة نهاية الخدمة لموظفي صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية وهم على رأس العمل، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

فتوى رقم (٢١٢٧٤٣١١٧) بتاريخ ١٤ من يونيو ٢٠٢١ م