



الطبيعة القانونية لعقود أشغال الوظيفة العامة في سلطنة عُمان وموقف القضاء الإداري منها

The Legal of public service contracts in the Sultanate of Oman And the position of the administrative judiciary regarding it

الدكتور سامح سعد محمد حسن، دكتوراه القانون العام، المستشار القانوني في مكتب محافظ ظفار – سلطنة عُمان
Dr. Sameh Saad Mohammed Hassan, Doctorate in Public Law, Legal advisor to the Office of
the Governor of Dhofar, Sultanate Of Oman

<http://doi.org/10.57072/ar.v5i2.131>

نشرت في 2024/05/20

للإدارة بالخروج على أحكامه كلما كان ذلك متفقاً مع
المصلحة العامة.

رغم اختلاف القضاء الإداري العماني حول الطبيعة
القانونية للقرار الإداري الناتج عن عقود الوظيفة
العامة، إلا أن الباحث يؤكد أن أغلب القرارات التي
تصدرها الإدارة بخصوص عقود الوظيفة العامة تعتبر
قرارات إدارية منفصلة عن عقد التوظيف.

كلمات مفتاحية: الوظيفة العامة، عقود شغل
الوظائف، الوظائف المؤقتة، القرارات المنفصلة،
العلاقة التعاقدية، العلاقة اللائحية.

Abstract:

Contracts for public job occupancy in the Sultanate of Oman vary between contracts for permanent jobs listed in the approved job schedules in accordance with the job classification and arrangement system, which are occupied by both Omanis and non-Omanis, and other contracts for temporary jobs in accordance with the requirements and conditions of work in each unit, which are also occupied by Omanis and foreigners together. However, these contracts vary. All contracts agree that they are administrative contracts, regardless of

المستخلص:

تتنوع عقود شغل الوظائف في سلطنة عمان بين
عقود شغل الوظائف الدائمة الواردة بجداول الوظائف
المعتمدة طبقاً لنظام تصنيف وترتيب الوظائف التي
شغلت عن طريق العمانيين وغير العمانيين سويماً،
وعقود أخرى للوظائف المؤقتة طبقاً لمقتضيات العمل
وظروفه في كل وحدة يشغلها أيضاً العمانيين
والأجانب معاً، إلا أن هذه العقود جميعها تتفق في
أنها عقود إدارية بغض النظر عن احتوائها على
شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص
من عدمه، وبصرف النظر عن دائمية الوظيفة أو
استمراريتها سواء تعلق التعاقد بوظيفة دائمة أو
مؤقتة. وإن كانت هذه العقود تختلف في الطبيعة
القانونية (لائحية – تعاقدية) بحسب نوع كل عقد من
هذه العقود وما تضمنته بنوده من أحكام، فتكون تلك
الطبيعة لائحية أو مختلطة في عقود شغل الوظائف
الدائمة، في حين تكون تلك الطبيعة تعاقدية في
العقود المؤقتة، وبالتالي فإن بنود عقد الوظيفة الدائمة
يصعب تعديلها عن طريق الوحدة المختصة، فلا
يجوز تعديل هذا العقد بالحذف والإضافة إلا بقرار
من وزارة العمل، بعكس بنود العقد المؤقت الذي يسمح

الأصل في الوظيفة العامة أن تشغل بأسلوب دائم أو ثابت بمعنى أن يظل الموظف في الخدمة ويستمر في أعماله الوظيفية حتى يحال إلى التقاعد، غير أن الدولة قد تلجأ أو تضطر إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة منها حالة الضرورة الطارئة، أو عدم توافر العدد الكافي من الموظفين الذين تتحقق بهم شروط شغل الوظائف الدائمة بصفة دائمة، خاصة شرط التمتع بالجنسية وكذلك الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية.

بينت المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية أنواع الوظائف التي تشغل في وحدات الجهاز الإداري للدولة بين نوعين أحدهما الوظائف الدائمة سواء كانت بطريق التعيين على الوظيفة بقرار إداري أو عن طريق شغلها بأحد العقود الدائمة، أو كان شغل الوظيفة مؤقتاً عن طريق شغلها بأحد العقود المؤقتة بالوطنيين والأجانب أيضاً.

أهمية هذه الدراسة:

تعتبر عقود التوظيف الجانب الآخر لطرق شغل الوظائف الإدارية بالتعيين إضافة لقرار التعيين على الوظيفة العامة. وبالتالي فإنها تمثل أحد أهم طرق شغل الوظيفة العامة، خاصة بعدما منح المشرع العماني ناحية العقود الدائمة للعمانيين بمقتضى القرار 2022/97، ولا شك في أن للموظفين بالتعاقد مشاكلهم المتعددة سواء فيما يخصهم ويتعلق بمراكزهم القانونية، أم بالنسبة للإدارات التي يعملون بها وهذه المشاكل تحتاج إلى دراسة وبحث مستمر.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الطبيعة القانونية لعقود الموظفين بالتعاقد والتي تختلف بحسب نوع العقد نفسه، وكذلك تحديد الطبيعة القانونية للقرارات

whether or not they contain exceptional conditions that are uncommon in private law contracts, and regardless of the permanent or continuity of the job, whether the contract relates to a permanent or temporary job. Although these contracts differ in their legal nature (regulatory - contractual) according to the type of each of these contracts and the provisions contained in its clauses, then this nature is regulatory or mixed in contracts for occupying permanent positions, while this nature is contractual in temporary contracts, and thus, the terms of the permanent job contract are difficult to amend through the competent unit, so this contract may not be amended by deletion or addition except by a decision from the Ministry of Labor, unlike the terms of the temporary contract, which allows the administration to deviate from its provisions whenever this is consistent with the public interest.

Although the Omani administrative judiciary differs regarding the legal nature of the administrative decision resulting from public job contracts, the researcher confirms that most of the decisions issued by the administration regarding public job contracts are considered administrative decisions separate from the employment contract. **Keywords:** public job, job contracts, temporary jobs, separate decisions, contractual relationship, regulatory relationship.

المقدمة:

تنظيمية، ثم أن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن هؤلاء الموظفين هل هي قرارات منفصلة عن عقود توظيفهم، أم أنها مرتبطة بتلك العقود ارتباطاً لا يقبل التجزئة.

بداية نوضح ماهية عقود التوظيف، ثم بعد ذلك نجيب على هذه الأسئلة.

المطلب الأول: ماهية عقود التوظيف

يتضح من اللفظين المكونين لعقد التوظيف أنه "اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد يتولى بمقتضاه هذا الأخير - تحت إشرافها - أمر وظيفة عامة معينة ويحصل منها على عدد من الحقوق أهمها الراتب مقابل التزامه بأعباء الوظيفة ومقتضياتها"⁽¹⁾.

فعقد التوظيف دائماً عقداً إدارياً، وفي فرنسا تعتبر عقود التوظيف التي تبرمها الإدارة عقوداً إدارية في ثلاث حالات:⁽²⁾

1. احتواء العقد على ظروف استثنائية

2. استمرارية المساهمة في تشغيل مرفق عام

3. طبيعة العمل أو الوظيفة المسندة

أما في سلطنة عمان فإن عقد التوظيف دائماً من العقود الإدارية وذلك بنص قانون الخدمة المدنية ذاته الذي نص على أن تنظم اللائحة قواعد وإجراءات إنشاء الوظائف المؤقتة وشروط شغلها، كما أن جميع نماذج العقود التي تنظم أمور التوظيف سواء الدائمة أو المؤقتة قد نصت على أن يخضع الموظف أثناء سريان مدة العقد لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية وما تقرره الحكومة من وقت لآخر في شأن

الوظيفية التي تصدر بمناسبة هذه العقود والتي مازال القضاء الإداري يختلف حول طبيعتها، وبين الحقوق المتعلقة بكل عقد من هذه العقود والمقررة بمقتضى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 2010/9 وقرار وزير العمل رقم 2022/97.

مشكلة الدراسة:

تتمثل المشكلة الأساسية في هذا البحث حول عدم استقرار القضاء الإداري العماني على الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الناتجة عن عقود الوظيفة العامة، وكذلك عدم توضيح مجلس الوزراء لما قرره الأمر السامي لحضرة صاحب الجلالة - السلطان المعظم - في إلغاء كلمة مؤقتة من عقود التوظيف.

منهج الدراسة:

اتباع الباحث في إعداد البحث المنهج التحليلي وذلك لتحليل النصوص والأحكام القضائية المتعلقة بعقود الوظيفة العامة للوقوف على الطبيعة القانونية لتلك العقود وللقرارات الصادرة عنها وبيان الحقوق والواجبات المتعلقة بكل عقد من تلك العقود.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لعقود الوظيفة

العامة والقرارات الصادرة بشأنها

عقود الوظيفة العامة عقود تبرمها وحدات الجهاز الإداري في الدولة مع أشخاص عمانيين أو غير عمانيين بهدف خدمة مرفق عام حكومي مقابل مزايا مادية تؤديها لهم الإدارة.

وقد تثار التساؤل عن الطبيعة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، أي علاقة تعاقدية، أم أنها علاقة

(1) د/ماجد راغب الحلو: عقد التوظيف في الكويت، جامعة الكويت، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، مجلد 5، عدد 3

سبتمبر 1981، ص 263.

(2) المرجع السابق، ص 263 وما بعدها.

عكس ما هو متبع في العقود الدائمة إذ لا يجوز لرئيس الوحدة التعديل فيها إلا بناء على تشريع⁽¹⁾.

أما بخصوص ما تضمنه البند الأخير من نموذج العقد المؤقت والذي ينص على أن يطبق قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية فيما لم يرد به نص في العقد، فإنه كما أشرت سابقاً إلى أن جميع عقود الوظيفة العامة بما فيها العقود المؤقتة هي عقود إدارية، ومما هو متفق عليه أن العقد الإداري يخرج عن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لصالح الإدارة، إذ يزودها - تحقيقاً للصالح العام - بسلطات واسعة وحقوق متعددة تتمثل في حق التوجيه والرقابة وحق توقيع الجزاءات على المتعاقد معها وحق تعديل العقد وحق إنهاؤه بالإرادة المنفردة، والتالي فإن المقصود من هذا البند هو خضوع الموظف لتوجيه ورقابة الإدارة المقررة بمقتضى قانون الخدمة المدنية، بالإضافة إلى ما قرره القانون على سبيل التخصيص وليس العموم لأصحاب العقود المؤقتة، كما فعل في قانون الحماية الاجتماعية بالمرسوم رقم 2023/52⁽²⁾ بإقرار الإجازات غير الاعتيادية وإجازات الأمومة والأبوة وتأمين الأداء الوظيفي. وليس أدل على ذلك القول مما جاء في نهاية البند (12) من العقد المؤقت أن يطبق قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية بما لا يتعارض مع الطبيعة المؤقتة للوظيفة.

وعلى هذا الأساس فقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري أن العقود المبرمة خارج نطاق العقود النموذجية يقيد طرفيه طبقاً لبنوده، فقضت المحكمة

الموظفين وفق أحكام نص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية.

وبذلك تعتبر عقود التوظيف في سلطنة عمان عقوداً إدارية بنص القانون بصرف النظر عن احتوائها على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وبصرف النظر عن دائمية الوظيفة أو استمراريتها سواء تعلق التعاقد بوظيفة دائمة أو مؤقتة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقود التوظيف

بداية يجب أن نؤكد على الفارق بين العقود الدائمة التي تشغل بالعمانيين وغير العمانيين وبين العقود المؤقتة التي تشغل بالعمانيين وغيرهم أيضاً.

أولاً: بالنسبة لعقود التوظيف المؤقتة:

تعتبر علاقة الموظف المؤقت بالإدارة علاقة عقدية وذلك ما يؤكد الملحق رقم (11) لعقد شغل وظيفة مؤقتة لأن القانون لم يخضعها لجدول الوظائف بالوحدة، أو لدرجة وظيفية معينة، وإنما أخضعها لراتب مقطوع، أيضاً ما يؤكد على أن الموظف في ظل العقود المؤقتة يحكمه العقد هو أنه يجوز لرئيس الوحدة تعديل بنود نموذج العقد المنصوص عليه وفقاً للملحق رقم (11) بالزيادة أو النقصان بما يتوافق مع المصلحة العامة، إذ نصت المادة (156) من اللائحة على أن "يكون التعاقد لشغل الوظائف المؤقتة وفقاً للنموذج العقد (ملحق رقم 11) المرفق بهذه اللائحة، ويجوز لرئيس الوحدة تعديل بنود نموذج العقد المشار إليه إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك" وذلك على

(1) قرار وزير العمل رقم 2022/97 بإصدار نموذج شغل الوظائف الدائمة للعمانيين الصادر بتاريخ 2022/2/22.

(2) المرسوم رقم 2023/52 بإصدار قانون الحماية الاجتماعية الصادر بتاريخ 2023/7/19 الجريدة الرسمية العدد 1503.

لشغل الوظائف الدائمة فإنه قد استقر القضاء الإداري على أن الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بجهة الإدارة تعتبر علاقة مختلطة (تعاقدية ولائحية) في نفس الوقت فهو يسري عليهم فيما لم يرد به نص خاص في عقود التوظيف أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مع عدم السماح للجهة الإدارية بالخروج على بنود التعاقد المضمنة بنموذج العقد المقرر باللائحة التنفيذية، وبناء على ذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري "أن علاقة الموظفين غير العمانيين الشاغلين لوظائف ودرجات مالية دائمة بجهة عملهم مزيج من العلاقة التعاقدية التي تحكمها نصوص وأحكام عقد التوظيف والعلاقة التنظيمية التي تحكمها القوانين واللوائح المنظمة للشؤون الوظيفية، ذلك أن أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية تسري عليهم فيما لم يرد به نص خاص في عقود التوظيف المبرمة معهم، كما أن المشرع وعن عمد حرص على إلحاق نماذج عقد التوظيف لغير العمانيين باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وتضمينها لبعض البنود التي لا يجوز للمتعاقدين الخروج عليها عند التعاقد، وبالتالي فإن المركز المستمد منها ليس مركزاً تعاقدياً خالصاً وإنما مركز قانوني تعاقدي يلحقه التعديل كلما صدر تشريع جديد يتناول بالتنظيم أحكام وبنود عقد التوظيف أو تعديل على التشريع الساري فيما يخص أحد بنود تلك النماذج من العقود"⁽¹⁾.

وبناء على ذلك لا تملك أي وحدة يخضع موظفوها لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية تعديل أي بند

أنه "ولما كان المستأنف قد أبرم عقداً مع جهة الإدارة تضمن شروط خاصة وحقوق والتزامات متقابلة بين طرفيه رضا لا كرهاً واستمرار في العمل بهذا العقد - الطبيعة القانونية لهذا العقد تكون من العقود المبرمة خارج نطاق العقود النموذجية وإن كانت لا تغير من طبيعة مركز المستأنف القانوني بأنه يعدّ موظفاً عاماً مقيداً بما أبرمه من عقد والتزمت جهة الإدارة في تنفيذه قانوناً الأساس المعول عليه هو العقد المبرم بين المستأنف والجهة الإدارية ويتم تنفيذه طبقاً لما ورد فيه من بنود - لا تجوز المطالبة بأي حقوق تخرج عن نطاق هذا العقد"⁽¹⁾.

بالنسبة للعقد الدائم على الوظيفة: نستطيع هنا أن نفرق بين العقد المستحدث لتوظيف العمانيين لشغل الوظائف الدائمة بقرار وزير العمل رقم 2022/97 وبين عقد توظيف غير العمانيين لشغل الوظائف الدائمة بالملاحق رقم (10) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 2010/9.

ذلك أن الموظف الأول وإن كان قد بدأ حياته الوظيفية بعلاقة عقدية عند نشأتها فإن علاقته تضحى لائحية عند استمرار العقد وتسري عليه كافة النظم الوظيفية المقررة للوظيفة العامة منذ المقررة للوظيفة العامة منذ بدايتها وحتى نهايتها، بما يتماثل مع الموظف المعين على الوظيفة بقرار إداري (كما سنعرض لذلك) وبنفس المقررات والحقوق التي يتقاضاها المعين على الوظيفة بقرار إداري طبقاً للنظام الوظيفي الذي يخضع له.

ثانياً: أما بالنسبة لعقود غير العمانيين:

(1) الاستئناف رقم 373 لسنة 8 ق. س جلسة 2008/12/1، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 583.

(2) الاستئناف 394 لسنة 17 ق س جلسة 2017/4/24 مجموعة المبادئ في العامين 2016، 2017، ص 2844.

يجوز تعديل هذا العقد بالحذف والإضافة إلا بقرار من المجلس⁽¹⁾.

وبناء على ما استقر عليه في الجانب التنظيمي لعلاقة الموظف غير العماني المعين بعقد دائم مع الجهة الإدارية، فقد استقر القضاء الإداري على العديد من المبادئ في هذا الشأن نذكر منها:

1. "المشرع إنما يملك سلطة تعديل أحكام عقود التوظيف في أي وقت، على النحو الذي يراه محققاً للصالح العام، دون جواز مواجهته باكتساب حق ما في الإبقاء على الصيغة القديمة للعقود المعدلة، وعليه تكون صفة الموظف العام في المتعاقد غير العماني مستمرة منذ تعيينه بالجهة الإدارية وحتى إنهاء خدمته منها إن الموظف غير العماني والمتعاقد مع جهة الإدارة يظل محكوماً في مناط استحقاقه لمكافأة نهاية الخدمة في تاريخ انتهاء خدمته بالحد الأقصى الذي قرره المشرع اللائحي وذلك وفق التعديلات المتعاقبة التي أدخلت على عقد التوظيف النموذجي لغير العمانيين وجعله قاعدة عامة لجميع عقود التوظيف.

2. استقر القضاء الإداري على أن تقاعس جهة الإدارة عن تضمين عقد الموظف المتعاقد معها تلك النصوص الجديدة التي تحرمه من بعض المزايا أو تقلل منها لا يعطيه حقاً في تنفيذ ما ورد بعقده السابق وفي ذلك تقول المحكمة "بالنسبة للأحكام القانونية الجديدة المتعلقة

من بنود هذا العقد المدرجة في اللائحة، كما لا تملك تعديل أو إلغاء أحكام اللائحة التنفيذية بخصوص عقد الموظف، وتطبيقاً لذلك أكدت دائرة التشريع والفتاوى عندما استفتتها وزارة التربية والتعليم في موضوع تتلخص وقائعه في البند (12) من عقد استخدام الموظفين غير العمانيين المتعاقد معهم من خارج السلطنة (طبقاً لللائحة التنفيذية 84/52) والذي ينص على استحقاق الطرف المتعاقد معه عند بداية الخدمة وانتهائها تعويضاً نقدياً لنقل الأمتعة الشخصية الزائدة بصحبته - جواً- يعادل قيمة نقل (20) كجم لزوجته و (5) كجم لكل ولد من أولاده الثلاثة وأنه نظراً لكثافة أعداد الموظفين غير العمانيين من العاملين بوزارة التربية والتعليم ولضخامة المبالغ المالية اللازم توافرها لتنفيذ هذا البند، وبسبب أنه لا تتوافر بميزانية الوزارة الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، فإنه قد جرى العمل بالوزارة على شطب الفقرة الخاصة بالتعويض المشار إليه من العقد، وأنها قامت بالتنسيق مع شركات الطيران لمنح الموظفين المتعاقد معهم وزناً زائداً يقارب (40) كيلو جرام، وعلى ضوء ما تقدم فقد طلبت الوزارة الإفادة القانونية حول مدى إمكانية شطب هذه الفقرة، وقد أفتتها دائرة التشريع والفتاوى بأنه طبقاً لنص المادة (2) من المرسوم السلطاني 120/2004 فإن مجلس الخدمة المدنية هو الجهة المختصة بإصدار وتعديل اللائحة لقانون الخدمة المدنية والملاحق المرفقة به ومنها عقد استخدام الموظفين غير العمانيين فلا

(1) الفتوى رقم و ش ق/م و/1517/1/5 بتاريخ 2007/11/26، المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية، الكتاب 12، 2008، ص 116، 117.

العقود تؤدي إلى إنشاء مراكز قانونية لا تلعب إرادة المتعاقدين أي دور في تحديد مضمونها ولا يعدو العقد في هذه الحالات أن يكون وسيلة للانضمام إلى مركز قانوني معين سبق تحديده بواسطة المشرع، ومن أمثلة ذلك عقود التوظيف بالجهاز الإداري للدولة سواء للمواطنين أو الوافدين ولذلك فإن القانون الذي أبرمت العقود في ظله لا يمتد سريانها بعد إلغائه على الآثار الجارية لهذه العقود ومنها بطبيعة الحال أحكام إنهاء الخدمة، بل تخضع هذه الآثار لحكم القانون الجديد الذي ينطبق عليها بما لها من أثر مباشر⁽²⁾.

4. استقر القضاء الإداري على تمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في إنهاء عقد خدمة غير العماني بإرادتها المنفردة دون إبداء أسباب بإحدى طريقتين إما عدم الرغبة في تجديد العقد وإما بتقرير إنهاء خدمة المتعاقد أثناء سريان العقد بشرط إخطاره قبل تاريخ

بمكافأة نهاية الخدمة أو غيرها فهي تسري على الموظف المتعاقد حتى ولو تراخت الجهة الإدارية عن تعديل العقد بتضمين النصوص القانونية الجديدة، فتعكس الجهة الإدارية لا يمكن أن يولد حقاً للموظف على المال العام، فالحقوق المالية تستحق وفقاً لقواعد قانونية صريحة والقول بغير ذلك سيجعل مثل هذا التراخي في تعديل العقد أساس غير قانوني للترجيح على المال العام وإثراء بلا سبب شرعي بل وإخلاقاً بمبدأ المساواة في الحقوق الوظيفية مقارنة بالمتعاقدين الآخرين في الإدارات الحكومية الأخرى⁽¹⁾.

3. بناء على المركز التنظيمي للموظف فإن القانون الذي ينطبق عليه هو ذلك القانون الذي يتكون المركز القانوني للموظف في ظله وليس القانون الذي أبرم العقد في ظله وفي ذلك تؤكد المحكمة أن "العقود الإدارية ليست جميعها تؤدي إلى إنشاء مراكز عقدية بل إن بعض

(1) الاستئناف 677 لسنة 17 ق س جلسة 2017/6/5 مجموعة المبادئ في العامين 2016، 2017، ص 3515.

(2) الاستئناف 394 لسنة 17 ق س جلسة 2017/4/24 مجموعة المبادئ في العامين 2016، 2017، ص 2844، 2845. وتأسيساً على ذلك فإن الباحث لا يؤيد ما صدر بقرار مجلس الوزراء الموقر الذي ينص على أن "الموظفون المتعاقد معهم قبل صدور القرار 2000/13 بشأن تعديل بعض أحكام الملاحق أرقام (1) و(2) و(3) والمرفقة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 84/52 واستمروا في الخدمة بعد هذا التاريخ أو بعد العمل باللائحتين (اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية واللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة الصادرة بالقرار الوزاري رقم 16/2014 تكون معالجة حالاتهم على النحو الآتي:

- تصرف مكافأة أو منحة نهاية الخدمة عن كامل مدة الخدمة من بداية التعاقد حتى تاريخ العمل بالقرار رقم 2000/13 حتى وإن تجاوزت 12 سنة ولا تصرف للمتعاقد المكافأة أو المنحة عن مدة الخدمة اللاحقة لصدور القرار المشار إليه.
- تصرف مكافأة أو منحة نهاية الخدمة عن مدة الخدمة السابقة واللاحقة للعمل بالقرار رقم 2000/13 بما لا يزيد على استحقاق 12 سنة كحد أقصى.

ذلك أن المركز القانوني للموظف المتعاقد (انتهاء الخدمة) لم يتكون إلا في ظل القرار 2000/13 وبالتالي ينطبق عليه القرار دون الرجوع بأثر رجعي لقرارات أخرى سابقة.

أيضاً فقد ذهب القضاء الإداري إلى رأى مشابه حين اعتبر أن "إنهاء التعاقد لا يعد قراراً إدارياً بالمعنى الفني للقرارات الإدارية القائمة على اختصاص تقديرى للجهة الإدارية حتى وإن اتخذ في صياغته شكل القرارات الإدارية، وإنما في حقيقته يكون تصرف من الجهة الإدارية تنفيذاً لبنود العقد وترجمة لأحكامه صادراً بناء على إرادة مسبقة للطرفين تضمنها التعاقد المذكور"⁽³⁾.

إلا أن المحكمة قد عدلت عن هذا القضاء في حكم لاحق وقضت بأن "صفة الموظف العام في التعاقد غير العماني مستمرة منذ تعيينه بالجهة الإدارية وحتى انتهاء خدمته منها، وعلى هذا الأساس تتدرج دعواه المتعلقة بشؤونه الوظيفية التي يرفعها أمام هذه المحكمة ضمن دعاوي الموظفين العموميين المنصوص عليها بالبندين (1، 4) من المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم (99/91) وتسري في شأنها القواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وليس في إطار الدعاوي المتعلقة بالعقود الإدارية، طالما أن النزاع متعلقاً بشأنه الوظيفي، إذ أن عقد التوظيف ما هو إلا تنظيم خاص يحدد العلاقة الوظيفية بين الموظف غير العماني وجهة الإدارة، بالإضافة إلى القواعد العامة الواردة بالقانون واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، والقول بغير ذلك يخلق عدم المساواة في تطبيق قواعد وإجراءات النظر في الدعاوي المتعلقة بالشؤون الوظيفية بين الموظف العماني

الإنهاء بثلاثة أشهر أو أن تمنحه تعويضاً عن هذه المدة إذا ما تنازلت عنها وقررت الإنهاء المباشر للعقد.

نهاية القول إنه لا يمكن إجبار الجهة الإدارية على الاستمرار في التعاقد مع الموظف غير العماني، طالما منح القانون الجهة الإدارية سلطة تقديرية في هذا الشأن وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة ولم يثبت إساءة استعمالها لهذه السلطة.⁽¹⁾

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بشأن عقود التوظيف

لم يستقر القضاء الإداري العماني على الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بشأن عقود التوظيف إبراماً وتنفيذاً، فذهب حكم قضائي إلى أنه "ليس كل القرارات الصادرة بمناسبة عقد التوظيف تعدّ قرارات إدارية بالمعنى المقصود من تعريف القرار الإداري الذي استقرت عليه أحكام القضاء، إذ أن ما تصدره الجهة الإدارية من قرارات استناداً لنصوص العقد أو تنفيذاً لأحكامه إنما في حقيقته تدخل في منطقة العقد (قرار مدمج) وبالتالي ينحصر عنها وصف القرار الإداري، ولا يتقيد هذا النوع من القرارات بالإجراءات أو المواعيد الخاصة بالقرارات الإدارية من وجوبية التظلم قبل إقامة الدعوى أو إقامة الدعوى في المواعيد المقررة، كما لا يتقيد سحبها أو إلغائها بمواعيد دعوى عدم الصحة ولا يعصمها من السحب أو الإلغاء لفوات هذه المواعيد، فيجوز العدول عنها في أي وقت إذا تبين فساد ما قامت عليه من أسباب"⁽²⁾.

(1) الاستئناف رقم 839 لسنة 13 ق. س جلسة 2013/12/10، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 584، الاستئنافان

رقما 555 و546 لسنة 18 ق س جلسة 2018/4/23 مجموعة مبادئ العاميين 2017، 2018، ص 1800.

(2) الاستئناف رقم 488 لسنة 14 ق. س جلسة 2014/6/2، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 586.

(3) الاستئناف رقم 23 لسنة 15 ق. س جلسة 2015/1/19، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 587.

قانوني معين، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية ودون أن يؤثر ذلك على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار المرجوة من ورائها⁽²⁾.

ذلك أنه كما استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن فإن القرارات الإدارية المنفصلة تختلف بحسب المرحلة التي يمر بها العقد الإداري كالتالي:

1. مرحلة إبرام العقد: في هذه المرحلة تكون القرارات التي تساهم في وجود العقد بطبيعتها قرارات إدارية منفصلة عن العملية التعاقدية باتفاق الفقه والقضاء المقارن مثل قرار الإعلان عن الوظيفة وإجراءات إتمامها وقرار السلطة الإدارية بتوقيع التعاقد.
2. مرحلة تنفيذ العقد: بالرغم من أن القاعدة العامة في هذه المرحلة هي اختصاص قاضي العقد إلا أنه يمكن تمييز القرار المنفصل عن باقي القرارات المرتبطة بالعقد بناء على أحد المعايير التالية⁽³⁾:

أ. المعيار الموضوعي: وذلك بالنظر إلى أركان القرار أو العناصر الجوهرية للقرار كاختصاص مصدر القرار من عدمه، أو

وغير العماني التي ترفع أمام هذه المحكمة، وذلك من حيث مواعيد رفعها والتظلم منها، مما قد يؤدي لعدم قبول دعوى طعن في قرار إداري رفعها موظف عماني في الحالة التي تقتضي ذلك باعتبارها من دعاوى الموظفين، في حين يتم قبول دعوى طعن في قرار مماثل قدمت خارج المواعيد رفعها موظف غير عماني باعتباره قراراً متعلقاً بعقد إداري، وهو ما لا يجوز قانوناً، لأن في ذلك إخلال بمبدأ المساواة ومخالفة لهدف المشرع من اشتراطه استيفاء إجراءات وقواعد قبول الدعوى يتعين مراعاته⁽⁴⁾.

والباحث بدوره يؤيد هذا القضاء من حيث ضرورة خضوع القرارات الصادرة بشأن الموظف ضمن دعاوى الموظفين العموميين المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون الإجراءات الإدارية، ومع إيماننا الكامل بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، لكننا نضيف أن الأساس القانوني الذي يجب أن تخضع له هذه الحالة تتمثل في فكرة القرار المنفصل عن العقد الإداري، فالقرار المنفصل هو قرار يسهم في العقد ويستهدف إتمامه إلا أنه ينفصل عنه ويختلف عنه في طبيعته، ويعرفه الفقه الإداري بأنه "تصرفات قانونية من جانب الإدارة بمفردها أو السلطات العامة بصفة عامة في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر

(1) الاستئناف 344 لسنة 17 ق س جلسة 2017/3/14 مجموعة المبادئ في العامين 2016، 2017، ص 2224 وإن كانت المحكمة قد عدلت مرة أخرى عن هذا القضاء في 2018.

(2) د/جورجي شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2004، ص 43، 44 وانظر أيضاً د/سامح سعد محمد: أثر القرارات الإدارية المنفصلة على أعمال السيادة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، مجلد 31، عدد 1، 2023 ص 125.

(3) الصبار طيبي: القرارات المنفصلة في عقود التوظيف، مجلة العلوم القانونية، الجزائر العدد 3 و4، 2017 ص 169، 170.

الموظف تعتبر قرارات إدارية منفصلة عن العقد الإداري المبرم معه، بالإضافة إلى القرارات السابقة على إبرام العقد، ذلك أن هذه القرارات إنما تهدف أصلاً إلى شرعية العقد ذاته، فهي شرط ضروري لصلاحية وصحة العقد الإداري بالإضافة إلى أنها لا تؤثر في العقد ذاته ولا تؤدي لبطلانه لأن هذه القرارات تصدر منفصلة بطبيعتها ولا تؤثر في العملية التعاقدية، كما أن هذه القرارات إنما تستند إلى القوانين واللوائح وليس إلى نصوص العقد⁽⁵⁾.

المبحث الثاني: عقود شغل الوظائف الدائمة

استمر العمل لفترات طويلة على قصر شغل الوظائف الدائمة بعقود توظيف لغير العمانيين وذلك في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة بينما كان يقابله بالنسبة للعمانيين قرار التعيين على الوظيفة العامة، وقد ظلت هناك حالة من التماثل تقريباً بين الموظفين العمانيين وغير العمانيين في الحقوق والمزايا الوظيفية حتى صدر المرسوم 2013/78 والذي ميز بين الوطني والأجنبي في طريقة حساب المزايا الوظيفية، وقد ظلت الحالة الوحيدة لشغل الوظائف الدائمة بعقود هي حالة تعيين غير العمانيين، وذلك حتى أصدر وزير العمل القرار رقم 2022/97

الطابع الإيجابي والسلبي للقرار⁽¹⁾، أو طبيعة عدم الشرعية المنسوبة للقرار⁽²⁾ وذلك كأن يصدر القرار بناء على بند غير مشروع في العقد، ففي هذه الحالة يمكن فصل القرار عن العملية التعاقدية، وذلك بعكس أن يصدر القرار بالمخالفة لنص عقدي فيختص به قاضي العقد⁽³⁾.

ب. المعيار الذاتي: ويهدف هذا المعيار إلى اعتبار القرار المنازع فيه من طرف أحد المتعاقدين منفصلاً عندما تكون دعوى عدم الصحة هي الطريق الوحيد المتاح للطاعن.

ج. المعيار الغائي: وذلك بأن يهدف القرار الذي توجه ضده دعوى عدم الصحة إلى تحقيق غاية (هدف مباشر) تميزه عن غاية العملية العقدية التي تخضع لقاضي العقد، فإنه يحتفظ باستقلاله تجاه العملية التعاقدية.

وعلى هذا الأساس فإن قرارات مساءلة الموظف⁽⁴⁾ المتعاقد وقرار إنهاء عقده والقرارات الصادرة بشأن تسيير المرفق العمومي بانتظام واضطراد عن طريق

(1) فالقرار السلبي يكون منفصلاً أكثر من القرار الإيجابي وذلك بسبب صعوبة إحالته للقضاء الكامل.

(2) الميلود بوطريكي: القرارات الإدارية المنفصلة، دراسة مقارنة في القانون الإداري المغربي والفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2005، ص 16، وأيضاً طالب دياب إكرام: القرارات الإدارية المنفصلة وتطبيقاتها على الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 47 وما بعدها. وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3284 لسنة 29 ق ع جلسة 1980/11/30.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1940/1/16 أشار إليه د/عمر حلمي فهمي: طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 271.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1962/4/7، مجموعة المحكمة لإدارية العليا للسنة السابعة، ص 570.

(5) الاستئناف رقم 6 لسنة 4 ق. س جلسة 2004/5/29، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 446.

لجدول المستويات النمطية لمسميات وظائف الدرجات بالمجموعات الوظيفية والمؤهلات العلمية اللازمة لشغلها، أو لغيره من الجداول على حسب الأنظمة الوظيفية الخاضع لها.

3. يحصل الموظف على راتب كامل⁽³⁾ يتمثل في الراتب الأساسي والعلاوات والبدلات المقررة بجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين المدنيين العمانيين طبقاً للمرسوم السلطاني رقم 2013/78 أو غيره من جداول الرواتب بالنسبة للأنظمة الوظيفية الخاصة التي يتم تعيينه عليها. بالإضافة إلى ما تشمله هذه القوانين من مزايا وظيفية أخرى.

4. يستحق الموظف كافة الإجازات المقررة للنظام الوظيفي الذي يخضع له.

5. يحصل الموظف على ترقية إن كان من مستحقيها⁽⁴⁾.

6. يخضع الموظف لكافة أحكام قانون الحماية الاجتماعية التي يخضع لها الموظف المعين بقرار إداري بالنسبة للمعاشات ومكافآت ما بعد الخدمة أو أي قانون وظيفي خاص يخضع له،

بإصدار نموذج عقد شغل الوظائف الدائمة للعمانيين على النحو التالي:

المطلب الأول: عقد شغل الوظائف الدائمة للعمانيين

رغبة من المشرع في تطوير الأطر القانونية في عقود شغل الوظائف وتسهيل الإجراءات على الوحدات الحكومية ومنحها مرونة أكثر فقد نص القرار 2022/97⁽¹⁾ على استحداث نموذج عقد شغل الوظائف الدائمة للعمانيين، إضافة لطريقة التعيين على الوظيفة بقرار إداري.

يعتبر وجود هذا النوع من عقود الوظيفة العامة بهدف تطوير شغل الوظائف العامة في بعض الوظائف التي لها خصوصية أو تحتاج إلى خبرات أو مهارات معينة مما اقتضى بها الأمر أن تشغل بعقد، ولا يعني وجود مدة معينة ضمن بنود هذا العقد أن الشخص ينتهي عقده في ذلك الوقت وإنما يكون وضعه كوضع سائر الموظفين بموجب قرار التعيين⁽²⁾ تبعاً للآتي:

1. يتم إجراء التعيين على الوظيفة بنفس إجراءات وشروط التنافس المقررة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية.

2. يتم تعيين الموظف المتعاقد على الدرجة المالية التي تتوافق مع مؤهله العلمي وخبراته طبقاً

(1) قرار وزير العمل رقم 2022/97 بإصدار نموذج شغل الوظائف الدائمة للعمانيين الصادر بتاريخ 2022/2/22.

(2) عبدالله بن مهنا الخروصي، مدير عام المراجعة والمتابعة الإدارية بوزارة العمل، في لقائه عبر برنامج مع الشبيبة بتاريخ 2022/2/28.

(3) يعرف الراتب الكامل بأنه "تلك الرواتب العادية التي تقابل درجات السلم الإداري وتتحدد على أساسها وتتزايد بتزايد العلاوات" انظر د/ماجد راغب الحلو: عقد التوظيف في الكويت، مرجع سابق، ص 270.

(4) عبدالله بن مهنا الخروصي: المرجع السابق مدير عام المراجعة والمتابعة الإدارية بوزارة العمل، في لقائه عبر برنامج مع الشبيبة بتاريخ 2022/2/28.

وعلى هذا الأساس فقد اشترط المشرع في الموظف غير العماني شروطاً تزيد على ما هو متطلب في نظيره العماني إذ اشترطت المادة 5/2 من نظام تصنيف وترتيب الوظائف رقم 2010/10 "وجوب إضافة الوحدة عند شغلها لإحدى الوظائف من غير العمانيين مدة خبرة عملية لا تقل عن ثلاث سنوات إلى مدة الخبرة العملية المشترطة لشغل ذات الوظيفة من العمانيين".

يتم تعيين الموظف غير العماني في العقد الدائم على درجة مالية وراتب كامل يفصل إلى راتب أساسي على الدرجة المعين عليها طبقاً لجدول الدرجات والرواتب رقم (1) الملحق بقانون الخدمة المدنية 2004/120 والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم 2008/56، كما يستحق العلاوات الدورية المحددة بهذا الجدول وفقاً للدرجة المعين عليها على أن تضاف للمرتب، ويستحق أيضاً علاوة غلاء معيشة المقررة بالمرسوم السلطاني الصادر في (3) 2011 بالإضافة للبدلات التي حددتها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية(4)، وذلك بعكس الموظف

كما يستحق منحة نهاية الخدمة عن مدة تعاقدته وفقاً للنظام الوظيفي الذي يخضع له(1).
7. ما يؤكد على أن الموظف العماني المتعاقد بعقد دائم يتماثل مع نظيره المعين بقرار إداري في كافة الحقوق والواجبات ما نص عليه البند (11) والأخير من العقد أنه "فيما لم يرد به النص في هذا العقد يخضع الطرف الثاني في أثناء مدة سريان العقد لأحكام أي قانون أو نظام وظيفي آخر يخضع له، وما تقرره الحكومة من وقت لآخر في شأن الموظفين بصفة عامة وله كافة الحقوق وعليه جميع الواجبات المنصوص عليها فيها".

المطلب الثاني: عقد شغل الوظائف الدائمة بغير العمانيين

بداية نشير إلى ما استقر عليه القضاء الإداري العماني من أن "تعيين غير العماني في الوظائف الدائمة هو استثناء تقتضيه حاجة العمل بالجهات الإدارية"(2).

(1) يتوافق هذا العقد مع العقد الدائم لغير العمانيين في طريقة إنهاء الخدمة سواء برغبة من الجهة الإدارية أو من الموظف، وكذلك يتفق في طريقة تسوية الحقوق المالية للموظف.

(2) الاستئناف رقم 14 لسنة 11 ق. س جلسة 2011/2/14، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 584.

(3) وفيما يلي جدول علاوة غلاء المعيشة لمنتسبي القطاع الحكومي المدنيون - الفئة المبلغ بالريال.

- الدرجات (أ. هـ) وما يعادلها في أنظمة الخدمة الأخرى (50) ريالاً عمانياً.
- الدرجات (الأولى . السابعة) وما يعادلها في أنظمة الخدمة الأخرى (60) ريالاً عمانياً.
- الدرجات (الثامنة . الحادية عشرة) وما يعادلها في أنظمة الخدمة الأخرى (80) ريالاً عمانياً.
- الدرجتان (الثانية عشرة والثالثة عشرة) وما يعادلها في أنظمة الخدمة الأخرى (90) ريالاً عمانياً.
- الدرجة (الرابعة عشرة) وما يعادلها في أنظمة الخدمة الأخرى (100) ريال عماني.

(4) يستحق الموظف غير العماني المخصصات المالية التالية:

1. الراتب الأساسي وفقاً للدرجة
2. العلاوة الدورية

الاختلاف في النظام المطبق على كل منهما) بالإضافة لاستحقاق المكافآت المقررة بالقانون لكل منهما، فإنهم يتفقون أيضاً في بعض المزايا الوظيفية المتعلقة بسير العمل كبديل مهمة العمل وبديل طبيعة العمل والتعويض عن إصابات العمل.

إلا أن الموظف غير العماني المعين بعقد دائم يختلف عن الموظف العماني المعين بقرار والمعين بعقد دائم في بعض الأمور:

1. الترقية: فلا يجوز ترقية الموظف غير العماني حيث الترقية مقتصرة على الموظف الوطني.
2. الإعارة: فلا تجوز إعارة الموظف المتعاقد طبقاً للمادة (49) من قانون الخدمة المدنية.
3. التدريب: نص قانون الخدمة المدنية في المادة (54) من قانون الخدمة المدنية على أن التدريب واجب على جميع الموظفين ماعدا المعينين بطريق التعاقد، وإذا كان هذا الحال يصدق بالنسبة للخبراء والمستشارين، فإن الباحث يحبذ خضوع الموظفين الأدنى للتدريب.

العماني الذي ينطبق عليه جدول الدرجات والرواتب الموحد بالمرسوم 2013/78.

يلاحظ أن العقد الخاص بغير العمانيين قد فصل الراتب عن العلاوات والبدلات، وعلى ذلك فإن ورود لفظ الراتب في العقد المقصود به دائماً الراتب الأساسي وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري بقولها "أن المادة (2) من قانون الخدمة عرفت الراتب بأنه الراتب الأساسي المقرر للدرجة مضافاً إليه العلاوة الدورية والاستثنائية"⁽¹⁾.

وقد أجاز المشرع منح الموظف غير العماني راتباً يزيد على مربوط الدرجة الوظيفية المعين عليها وذلك إذا زادت مدة خبرته على المدة المطلوب توافرها لشغل تلك الوظيفة، على أساس أن يضاف إلى بداية المربوط عن كل سنة من السنوات الزائدة علاوة من علاوات درجة هذه الوظيفة مشروطاً أن تكون تلك الخبرة متفقة مع طبيعة الوظيفة المعين عليها⁽²⁾، وكما سبق القول فلا يجوز للجهة الإدارية أن تحدد أي من هذه المخصصات من تلقاء نفسها وإنما يكون ذلك في إطار كل من القانون واللائحة.

وإذا كان الموظف غير العماني يتفق مع الموظف العماني من حيث التعيين على الدرجة الوظيفية وما يستحق لها من علاوات وبدلات (مع مراعاة

3. علاوة غلاء معيشة

4. بدل الماء والكهرباء

5. بدل السكن

6. بدل الانتقال

7. بدل الهاتف بدء من الدرجة (هـ) الخامسة

8. بدل الخدمات لمن يستحقه

(1) الدعوى الابتدائية رقم 97 لسنة 3 ق جلسة 2002/3/25، مجموعة المبادئ في العامين 3، 4، ص 597.

(2) المادة 35 من قانون الخدمة المدنية 2004/120.

التعاقد عند انتهاء خدمته منحة بواقع راتب شهر عن كل سنة من سنوات خدمته بحد أقصى عشرة أشهر بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات (أ- السادسة) واثني عشر شهراً بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من (السابعة - الرابعة عشر)".

وتحسب هذه المنحة على أساس آخر راتب كان يتقاضاه الموظف وبحيث لا تتجاوز قيمتها اثني عشر ألف ريال.

ورغم أن المادة الأولى من قرار وزير العمل رقم 2021/35 والتي عدلت البند 8 من العقد الدائم لغير العمانيين قد جاءت ترديداً لنص المادة (151) من قانون الخدمة المدنية (السابق عرضها)، إلا أن المادة الثانية من القرار - وبمفهوم المخالفة - قد ميزت بين الموظف غير العماني الذي أكمل عشر سنوات في الخدمة من تاريخ العمل بالقرار بحيث لا يطبق هذا القرار عليه وإنما يطبق بشأنه القرار رقم 2000/13 والذي جاء النص فيه على أن "يستحق الطرف الثاني عند انتهاء خدمته مكافأة نهاية خدمة بواقع راتب أساسي عن كل سنة خدمة بحد أقصى استحقاق (12) سنة في الخدمة تحتسب على أساس آخر راتب أساسي تقاضاه...."، وبالتالي فإن المشرع قد ميز بين غير العماني الذي أكمل عشر سنوات في الخدمة في تاريخ تطبيق هذا القرار فيستحق منحة نهاية خدمة في حدود عشرة أشهر، بينما

4. إلحاق الموظفين للدراسة داخل السلطنة في الفترة المسائية مع تحمل الوحدة للرسوم الدراسية بما لا يزيد عن رسوم سنة دراسية واحدة⁽¹⁾.

5. بالنسبة للإجازات لا يجوز منح الموظف المتعاقد بعض الإجازات الخاصة ومنها:

أ. الإجازة الدراسية طبقاً للمادة (87) من قانون الخدمة المدنية.

ب. أجازة مرافقة الزوج أو الزوجة طبقاً للمادة (82) من قانون الخدمة المدنية.

ج. الإجازة بدون راتب مالم تقتضي مصلحة العمل منحه الإجازة المذكورة.

د. إجازة رعاية طفل المقررة بالمادة (81) من قانون الخدمة المدنية، وإن كانت الموظفة تمنح إجازة رعاية الطفل المقررة بقانون الحماية الاجتماعية لمدة (98) يوماً.

أما غير ذلك من الإجازات المقررة في قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية فيشترك فيها العماني وغير العماني بعقد دائم، بالإضافة إلى ما قرره قانون الحماية الاجتماعية رقم 2023/52 من إجازات غير اعتيادية حيث ساوى بين العماني وغيره في إجازة مرافقة المريض والتي لا يمنحها قانون الخدمة المدنية لغير العماني الدائم على الوظيفة.

6. أيضاً من الأمور التي تختلف بين الموظف غير العماني وغيره من العمانيين هو طريقة حساب مكافأة نهاية الخدمة، ينص القانون⁽²⁾ على أن "يستحق الموظف المعين بغير طريق

(1) المادة 58 مكرر من قانون الخدمة المدنية.

(2) المادة (151) من قانون الخدمة المدنية 2004/120.

ومهرجان خريف صلالة وغيرهما مما توجد معه وظائف مؤقتة في أثناء قيام هذه الفعاليات وتستمر لأشهر وتنتهي بانتهاء أعمال تلك الوظائف المؤقتة ذلك أنه لو تم استبعاد هؤلاء المتعاقدين لشغل هذه الوظائف من مفهوم الموظف العام لفوتنا عليهم الحماية التأمينية، كما يفوت عليهم أيضاً الضمانات المقررة للموظف العام.

حدد المشرع في المادة (153) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الأساس الذي تقوم عليه الوظيفة المؤقتة بقوله (إذا كان لدى الوحدة مشروع مؤقت معتمد أو أعمال تتسم بطابع التأقيت وفي حدود الاعتمادات المالية المخصصة لذلك).

تشغل الوظيفة المؤقتة وفقاً للملحق رقم (11) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 2010/9 حيث يقوم رئيس الوحدة بتحديد نوعيات الوظائف التي تريد الوحدة شغلها بعقود مؤقتة ومستوياتها بما يتفق مع طبيعة العمل بالمشروع أو العمل المؤقت دون التقيد في ذلك بما هو وارد بجدول الوظائف الدائمة المعتمد، على أن يقوم بتحديد المدة التي تلغى بعدها هذه الوظائف وفقاً لمقتضيات العمل في ضوء الفترة الزمنية المحددة للمشروع أو العمل المؤقت ويكون شغل هذه الوظائف طبقاً لما هو مقرر لغيرها من الطرق الأخرى عن طريق الإعلان عن الوظيفة وإجراء الامتحان التنافسي مع مراعاة أن تكون المؤهلات العلمية والخبرات العملية للمتقدمين لهذه الوظائف في مستوى المؤهلات والخبرات الواجب توافرها لشغل الوظائف الدائمة عند تماثل الوظائف

من كان قد أكمل عشر سنوات قبل العمل بالقرار يستحق منحة نهاية الخدمة في حدود إثني عشر شهراً.

على أن قانون الحماية الاجتماعية رقم 2023/52 والذي يسري تطبيقه بدءاً من 2024/1/1 قد أحل نظام الادخار محل منحة أو مكافأة نهاية الخدمة التي تصرف لغير العمانيين وتكون سداد الاشتراكات بواقع (9%) شهرياً من الأجر الأساسي للمؤمن عليه غير العماني، وهو ما يعتبر إيداناً بإلغاء منحة نهاية الخدمة لغير العمانيين بدءاً من 2024/1/1 على أن تلتزم جهة العمل بسداد المنحة عن المدة السابقة على تطبيق نظام الاشتراكات وفق النظام الوظيفي الذي يخضع له الموظف تطبيقاً للمادة (138) من قانون الحماية الاجتماعية رقم 2023/52.

المبحث الثالث: عقد شغل الوظائف المؤقتة

للعُمانيين وغيرهم

تلجأ الإدارة في العديد من الأحيان إلى طريق العقد الإداري كوسيلة للتوظيف بغية الاستجابة لحاجيات استثنائية مؤقتة لا تتميز بالديمومة، ورغم أن أغلب الفقه مستقر على أن الوظيفة العامة لا تكون إلا على وظيفة دائمة، فإن دائرة التشريع والفتاوى قد أفتت بسريان أحكام قانون الخدمة المدنية على جميع شاغلي الوظائف الدائمة والمؤقتة، وهو ما أقره بعض الفقه أيضاً⁽¹⁾.

ويبدو هذا التوجه سليماً، حيث غالباً ما تكون هناك فعاليات سنوية تقام في سلطنة عمان كمهرجان مسقط

(1) د/ماجد الحلو: المرجع السابق، ص 275.

المقررة بمقتضى المرسوم السلطاني 2023/52 الخاص بقانون الحماية الاجتماعية والمنصوص عليها في الفصل السادس والسابع من الباب الثالث من القانون.

إلا أنه لا ينطبق عليهم تلك الميزات الوظيفية والإجازات الأخرى التي يشترط القانون لمنحها ألا يكون الموظف معيناً بطريق التعاقد والمشار إليها في الفرع السابق.

على أنه إذا كان هذا النموذج قد أبقى فقط على الإجازة الاعتيادية (48 يوماً كحد أقصى) والإجازة المرضية فليس معنى ذلك أن يحرم الموظف من كافة الإجازات التي سكت القانون عن إعطائه حقاً عليها أو لم يمنع عنه استحقاقها، (بالرغم من أنه قد جرى العمل على حرمان أصحاب هذه العقود من تلك الإجازات) ذلك أن هذا الوضع منتقد من ناحيتين:

1. أن التفسير بمفهوم المخالفة ليس من طرق الاستدلال المنطقي بل هو مجرد تخمين يرمى إلى استتباط إرادة جديدة غير مصرح بها ويجب ألا يعول عليه، ذلك لأنه ينطوي على نوع من الخداع.

2. أن التفسير اللفظي الذي يقوم على مضمون العبارات التي وردت بالنص هو أولى بالاتباع من الناحية المنطقية وأكثر فائدة من الناحية العملية، وطبقاً لهذا التفسير يكون النص على الإجازتين الاعتيادية والمرضية قد ورد لمجرد تنظيم هذين النوعين من الإجازات على نحو معين وتحديد الحد الأقصى لمدة كل منهما دون

المؤقتة معها ومراعاة الشروط التي تطلبها القانون للتعيين⁽¹⁾.

يعين شاغل الوظيفة المؤقتة على راتب مقطوع⁽²⁾ يتمثل في مكافأة شاملة محددة في العقد تصرف شهرياً للموظف ولا ترتبط بدرجة معينة من درجات السلم الإداري ولا ترد عليه العلاوات الدورية، ولا يمنح من البدلات الوظيفية إلا ما قرره العقد لهم من بدلات كبديل السفر لمهمة رسمية والعلاج على نفقة الدولة أو تلك البدلات التي لا تتوقف على طريق معين لشغل الوظائف بذاته مثل بدل طبيعة العمل. يحدد رئيس الوحدة هذا الراتب ضمن البنود التي يحددها في قرار إنشاء الوظائف المؤقتة على أن يسترشد بالرواتب والبدلات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته على سبيل الاسترشاد والاستئناس.

ويجوز بالنسبة لوظائف الخبراء والمستشارين والوظائف الفنية أن يكون التعاقد ابتداءً براتب أعلى من الراتب المحدد في القانون ولائحته لهذه الوظائف بما لا يزيد على (25%) من بداية رواتب الوظائف الدائمة المماثلة، كما يجوز بعد موافقة وزارة العمل وبناء على طلب من رئيس الوحدة زيادة الراتب عند تجديد العقد بما لا يتجاوز نسبة (25%) بحد أقصى ثلاث مرات طوال مدة الخدمة وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

يستحق الموظف في العقد المؤقت الإجازات المقررة له بمقتضى العقد المبرم معه بالإضافة إلى الإجازات غير الاعتيادية والمرضية وإجازات الأمومة والأبوة

(1) مادة 12 من قانون الخدمة المدنية 2004/120

(2) د/ماجد الحلو: المرجع السابق، ص 270

التحاقه بوظيفته ثابتاً لا يرتفع مقداره بعلاوات أو ترقيةات مهما طالت مدة الخدمة، إلا أن مدة أقدميته تحسب كمدة خدمة فعلية عند تثبيت أصحاب هذه العقود على الوظائف الدائمة وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقولها "إن مجلس الوزراء وفي إطار معالجته لأوضاع المواطنين العاملين بالجهاز الإداري للدولة في وظائف بعقود مؤقتة قد أكد على ما ورد في قانون المعاشات ومكافآت ما بعد الخدمة بالسماح لهذه الفئة الذين تم تثبيتهم على درجات مالية بضم مدد خدماتهم السابقة على التثبيت شريطة استيفائهم للشروط المقررة في هذا الشأن - أثر ذلك أن يستصحب الموظف مدة الخدمة السابقة التي قضاها بعقد مؤقت في وظيفة دائمة إلى مدة الخدمة في الوظيفة بعد تثبيته في الوظيفة الدائمة"⁽¹⁾.

يرى الباحث أن من الأفضل إزالة الفوارق بين الموظفين الدائمين والمؤقتين المتعاقدين خاصة الوطنيين منهم أو تقليلها قدر الاستطاعة وحصرها في أضيق الحدود، وذلك ليس فقط لصالح هؤلاء الآخرين الأضعف مركزاً والأقل حقوقاً، وإنما كذلك تحقيقاً للمصالح العام بخلق نوع من التجانس والتنسيق والوحدة في التنظيم الوظيفي، كما أن من شأن تطبيق مبدأ المساواة بين الموظفين الدائمين والمؤقتين إشاعة الرضا والود والتآلف بين الموظفين، ونزع ما قد يتطرق إلى القلوب من عدم ارتياح أو تحاسد ولا شك فيما لذلك من أثر طيب على أداء الموظفين ومستوى إنتاجيتهم بالإضافة لاجتذاب الكفاءات الوظيفية وشغل الوظيفة بعناصر أفضل من العاملين، فضلاً عن دفع الموظفين لبذل مزيد من الجهد المخلص

المساس بالإجازات الأخرى التي يتمتع بها الموظف طبقاً للبند (12) والأخير من العقد بشرط عدم التعارض مع الطبيعة المؤقتة للوظيفة ومن هذه الإجازات الإجازة العارضة، وإجازة الحج بالنسبة للمسلمين.

وبعد أن استعرضنا الحقوق الوظيفية للموظف على العقد المؤقت نؤكد على أنه على خلاف ما هو مقرر في العقود الدائمة يجوز لرئيس الوحدة في العقود المؤقتة تعديل بنود نموذج العقد إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

أما بالنسبة للحقوق التأمينية للموظف المتعاقد بعقد مؤقت فقد نصت المادة (119) من قانون الحماية الاجتماعية على أن يصرف للموظف الذي ألغيت وظيفته المؤقتة بدل الأمان الوظيفي شهرياً ولمدة أقصاها ستة أشهر متصلة أو منقطعة بواقع 60% من متوسط الأجور لآخر عامين وبدون سقف، على ألا يقل عن (115) ريال شهرياً ويجوز تعديل قيمة البديل والمدة القصوى للصرف بعد دراسة التكلفة بقرار من مجلس إدارة الصندوق بعد موافقة مجلس الوزراء. كما يمنح الموظف عند انتهاء خدمته منحة عن مدة تعاقد بواقع شهر عن كل سنة من سنوات خدمته على ألا تزيد على خمسة آلاف ريال، تحسب على أساس آخر راتب كان يتقاضاه بشرط ألا تقل مدة خدمته عن سنتين ما لم يكن انتهاء الخدمة بسبب راجع للوحدة نفسها أو بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية.

وإذا كانت أقدمية ذوي الرواتب المقطوعة لا يعتد بها بعد التعاقد، بمعنى أن يظل مرتب الموظف بعد

(1) الاستئناف رقم 4 لسنة 10 ق س، جلسة 2010/1/25، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، ص 583.

اليوم من مجلس الوزراء الموقر إصدار بيان توضيحي حول المراد من توجيهات صاحب الجلالة وأن يبين المقصود من إلغاء كلمة مؤقتة، وما إذا كانت تقرأ لذاتها أم المراد منها إلغاء العمل الكلي بالعقود المؤقتة والعقود محدودة المدة بأي موقع أو مجال كان، بالإضافة إلى تكليف جهات الاختصاص ممثلة في وزارة العمل وغيرها من الجهات في متابعة تنفيذ الأوامر السامية بهذا الشأن ومراقبة تطبيق العمل بها.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

1. عقود التوظيف في عمان عقود إدارية بنص القانون.
2. تختلف طبيعة علاقة الموظف بالجهة الإدارية على حسب نوع العقد المبرم معه، ما إذا كان دائماً أو مؤقتاً.
3. لا تملك الوحدات الإدارية تعديل بنود العقود الدائمة والنصوص التي تحكمها، بعكس العقود المؤقتة التي يستطيع رئيس الوحدة تعديل بنودها وفقاً لما يتفق مع المصلحة العامة.
4. يملك المشرع سلطة تعديل عقود الوظيفة العامة دون تدرع الموظف باكتساب الحق في الإبقاء على الصيغة القديمة للعقد، وبالتالي تسري التشريعات الجديدة على الموظف الذي لم يستقر مركزه القانوني في إطار البند المعدل.

والعمل البناء في خدمة مرافق الدولة التي يعملون بها، كما أنه يحقق العدالة بين القائمين بنفس العمل من الموظفين المتكافئين في المؤهل ويتجاوب مع أحكام الشرائع السماوية والمبادئ العالمية على السواء⁽¹⁾. خصوصاً وأن القضاء الإداري مستقر على أنه إذا انتفي عن الوظيفة وصف التأقيت الوارد بالمواد سالفة الذكر، فهي تعد وظيفة دائمة بغض النظر عن اتفاق المتعاقدين حول طبيعتها، ذلك لأن الضابط في تحديد مدى تأقيت الوظيفة أو دائميتها هو ضابط موضوعي ينظر فيه إلى طبيعة العمل نفسه وطبيعة المهام المسندة لشاغلها.⁽²⁾

وقد ظهرت بازغة أمل فيما يتعلق بهذا الشأن وذلك بالتوجيهات السامية السديدة لمولانا حضرة صاحب الجلالة السلطان المعظم -حفظه الله ورعاه- لمجلس الوزراء الموقر والتي نصت بإلغاء كلمة مؤقتة من جميع عقود العمل التي يتم توقيعها لتوظيف العمانيين⁽³⁾.

وقد جاء ذلك بعد إصدار قرار وزير العمل رقم 2022/97 بإصدار نموذج عقد شغل الوظائف الدائمة للعمانيين وربما أوحى ذلك للبعض بأن توجيهات حضرة صاحب الجلالة تتمثل في إلغاء العقود المؤقتة بالنسبة للعمانيين والاقتصار على العقود الدائمة لشغل الوظائف في شأنهم.

إلا أنه لم يصدق هذا الإيحاء إذ قامت وزارة العمل بعد صدور هذه التوجيهات بتعيين عدد من الخريجين على وظائف حكومية بعقود مؤقتة، مما يستدعي

(1) د/ماجد الحلو: المرجع السابق، ص 288.

(2) حكم محكمة الاستئناف (دائرة توحيد المبادئ) س- أ - 927-21 بتاريخ 2023/2/28 بوابة ناجز.

(3) خطاب الأمين العام لمجلس الوزراء لوزارة العمل رقم (أ.ع م و/2454/102) بتاريخ 27 أكتوبر، 2022.

– الصبار طيبي: القرارات المنفصلة في عقود التوظيف، مجلة العلوم القانونية، الجزائر العدد 3 و4، 2017

– طالب دياب إكرام: القرارات الإدارية المنفصلة وتطبيقاتها على الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017.

– عبدالله بن مهنا الخروصي، مدير عام المراجعة والمتابعة الإدارية بوزارة العمل، في لقاءه عبر برنامج مع الشبيبة بتاريخ 2022/2/28.

– د/عمر حلمي فهمي: طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

– د/ ماجد راغب الحلو: عقد التوظيف في الكويت، جامعة الكويت، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، مجلد 5، عدد 3 سبتمبر 1981.

– د/ الميلود بوطريكي: القرارات الإدارية المنفصلة، دراسة مقارنة في القانون الإداري المغربي والفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2005.

وثائق:

– المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية، الكتاب 12، 2008.

– خطاب الأمين العام لمجلس الوزراء لوزارة العمل رقم (أ.ع م و / 102 / 2454) بتاريخ 27 أكتوبر، 2022.

5. لم يستقر القضاء الإداري حول الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بشأن عقود الوظيفة العامة.

6. يتطابق المركز القانوني للموظف العماني المتعاقد بعقد دائم مع العماني المعين بقرار إداري في كافة المزايا الوظيفية.

التوصيات:

1. ضرورة استقرار القضاء الإداري العماني على اعتبار القرارات الصادرة بشأن عقود الوظيفة العامة من قبيل القرارات الإدارية المنفصلة، وبالتالي إخضاعها لدعاوى الموظفين من حيث المدة والإجراءات.

2. تعديل المادة التي تمنع الموظفين المتعاقدين ذوي الدرجات الأدنى من التدريب بحيث يسمح بخضوعهم للتدريب المستمر.

3. ضرورة إزالة الفوارق بين الموظفين الدائمين والمؤقتين قدر الاستطاعة وحصرها في أضيق الحدود.

قائمة المراجع

المؤلفات:

– د/جورجي شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2004.

– د/سامح سعد محمد: أثر القرارات الإدارية المنفصلة على أعمال السيادة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، مجلد 31، عدد 1، 2023.

أحكام قضائية:

- مجموعة أحكام المحكمة لإدارية العليا المصرية للسنة السابعة.
 - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان في خمسة عشر عاماً، المكتب الفني، محكمة القضاء الإداري، 2019.
 - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر، 2014، 2015، محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
 - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي السادس عشر، 2015، 2016 محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
 - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي السابع عشر، 2016، 2017 محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
 - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، 2017، 2018 محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.
- المراسيم واللوائح:**
- المرسوم السلطاني رقم 120 / 2004 بإصدار قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.
 - المرسوم 2013/78 بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة.
 - المرسوم السلطاني رقم 2023/52 بإصدار قانون الحماية الاجتماعية.
 - اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 2010/9 وتعديلاتها.
 - قرار وزير العمل رقم 2022/97 بإصدار نموذج شغل الوظائف الدائمة للعمانيين.