

الفصل الثالث

نشأة القضاء الإداري العماني وسلطته الرقابية

تمهيد

يُعتبر تفعيل رقابة القضاء على الجهة الإدارية في أي بلد ذو أهمية بالغة؛ لضمان حماية حقوق الأفراد وحريتهم، وتأكيداً لمشروعية وسيادة قانون الدولة التي تتطلب إخضاع جميع المؤسسات والسلطات والأفراد سواسية للقانون، وذلك فإن إنشاء محكمة مختصة بالقضاء الإداري في سلطنة عمان؛ يعني أن القانون في عُمان قد فضّل العمل بقضاء مستقل عن القضاء العادي وهو ما يسمى بالقضاء المزدوج، فأنشأ هذه المحكمة إيماناً منه بإيجاد قضاة متخصصين ملمين بأعمال الجهة الإدارية، ويتفهمون ظروفها ومطالبها، ويحرصون بنفس الوقت على حماية حقوق وحریات الأفراد في مواجهة الجهة الإدارية، ويستطيعون بذلك تحقيق المصلحة العامة وما يتطلب تحقيقها من تمتع الجهة الإدارية بسلطة وقدر من الاستقلال وحرية في تقدير الأمر، وذلك يضمن إدارة حسن سير المرافق العامة بنظام وتحقيق المصلحة الخاصة للأفراد والتي تتطلب توفير حماية قضائية من أي تصرفات ممكن أن تكون مخالفة للنظام والقانون فتؤدي إلى المساس بمصالحهم وحریاتهم. فضلاً أنه يوجد قضاء إداري متخصص، وقد سمح القانون بإنشاء نُظم وقانون إداري يُنظم عمل الجهة الإدارية وعلاقتها مع الأفراد، وذلك بواسطة النظر في المنازعات الإدارية طبقاً لمبادئ القانون الإداري، وطبيعة هذه المنازعات الإدارية مختلفة عن قواعد ومبادئ القانون والنُظم التي وضعت من أجل تنظم العلاقات الخاصة بين الأفراد والتي يُنظمها القضاء العادي، وأتاح ذلك للقضاة فرصة ابتكار وابتداع حلول مناسبة لتنظيم العلاقات القانونية التي تكون بين الجهة الإدارية والأفراد، الأمر الذي أدى في

النهاية إلى مساندة الإدارة على إرساء مبدأ المشروعية، واتباع المعالجات السليمة والتي يتطلب اتباعها عند اتخاذ أي قرارات أو تصرفات^{١٩٥}.

وكما يراعي المشرع استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، يكفل سرعة إجراءاته؛ لينعكس أثره على سرعة البت في المنازعات التي تكون الإدارة طرف فيها، ويؤدي ذلك لضمان وحماية حق الأفراد في وقت مناسب، ويقتضي حسن إدارة سير المرافق العامة بنظم وآليات تتوافق مع القانون. تطرقت الدراسة في هذا الفصل إلى نشأة القضاء الإداري العماني وتطوره في المبحث الأول، وتكوين محكمة القضاء الإداري العماني واختصاصها في المبحث الثاني، السوابق القضائية ونماذج تطبيقية في القانون العماني في المبحث الثالث.

المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري العماني وتطوره

اختار المشرع العماني الأخذ بنظام القضاء المستقل مرجحاً له على القضاء العادي؛ فقد كان ذلك إيداناً بإنشاء محكمة مختصة بالقضاء الإداري في السلطنة، وهو ما عرف بالنظام القضائي المزدوج، فكان إنشاء تلك المحكمة نتيجة الإيمان بضرورة وجود قضاة متخصصين وملمين في ذات الوقت بالأعمال الإدارية، يفهمون الظروف المحيطة بها والاحتياجات الضرورية لها، إضافة إلى الحرص على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة وسلطانها وتعسفها أحياناً، عند ذلك يمكن الملاءمة بين ما تقتضيه المصلحة العامة، وما يجب أن تتمتع به الجهات الإدارية من استقلالية وحرية في التقدير كي تتحقق تلك المصلحة العامة، من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بشكل منتظم ومطرد، كل هذا من جهة، ومن جهة أخرى المحافظة على مصالح الأفراد الخاصة، والتي تستلزم أن تتوفر حماية قضائية كاملة لهم، في مواجهة

^{١٩٥} Revise Justice F- B William Kelly, *An Independent Judiciary: The Core of the Rule of Law*, PDF version, p٢.

أي تصرفات قد تؤدي إلى إصدار أحكام تخالف القانون، وبالتالي تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم. وقد أسهم وجود قضاء إداري مختص في إصدار القوانين الإدارية اللازمة، تكون مهمته ضبط العلاقات بين الأنشطة الإدارية والأفراد، من خلال الفصل في الخصومات والنزاعات الإدارية، تبعاً لمبادئ القانون الإداري وطبيعة تلك الخصومات. وهي مختلفة عن القضاء العادي بقواعده ومبادئه القانونية وأنظمتها التي سُنّت من أجل الحكم في العلاقات الخاصة بين الأفراد بعضهم بعضاً. وبما يسمح لهؤلاء القضاة باختلاق حلول تناسب مع العلاقات القانونية الناشئة بين الجهات الإدارية والأفراد. وهو ما سيسهم في نهاية الأمر في مساعدة الإدارة على انتهاز النهج القويم واختيار الحلول السليمة التي يتحتم عليها اتباعها عند اتخاذ القرارات، إرساء لمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، ورغبة في تحقيق السرعة اللازمة في إجراءات التقاضي الإدارية؛ لذا فقد حرص المشرع على ضرورة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، مما ستعكس آثاره ويؤدي إلى سرعة الفصل في الخصومات الإدارية، بما يكفل للأفراد حماية حقوقهم في التوقيت المناسب، وما يترتب على ذلك من ضمان لحسن سير المرافق العامة بشكل منتظم مطرد.

المطلب الأول: تأسيس القضاء الإداري العماني

يتجسد تنظيم القضاء الإداري في سلطنة عُمان في إنشاء أو إحداث محكمة القضاء الإداري والمحاكم التابعة لها، والمراحل التي مرّت بها اعتباراً من عام ١٩٩٩م حتى اليوم. وأنشأت محكمة القضاء الإداري استناداً بما نصّ عليه الدستور العماني^{١٩٦}، وما نصّ عليه قانون السلطة القضائية والذي صدر بمرسوم سلطاني رقم ٩٩/٩٠ وجاء في مادة رقم (٤): يصدر بإنشاء كل من محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها، وإنشاء الادعاء العام وإصدار قانونه بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ بإنشاء محكمة القضاء الإداري

^{١٩٦} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٦م. النظام الأساسي للدولة. الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١. ص ٤٢.

وإصدار قانونها^{١٩٧}. وأضاف ذلك إلى نظام القضاء العماني بُعْداً حضارياً جديداً على طريق النهضة التي رسمها سلطان البلاد ورئيس المجلس الأعلى للقضاء - حفظه الله وأبقاه -.

وإذا كان دستور الدولة قد اهتم بحقوق وحرّيات المواطنين اهتماماً كبيراً، فإنَّ نشأت محكمة القضاء الإداري جاء ضمناً أساسياً لهذه الحقوق والحرّيات، وتجسّداً للمشروعية ومبدأها الذي يهتم بسيادة القانون والتزام الإدارة بالخضوع لجميع مقتضياته، وتكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة ووفق نُظم قانونية أقرتها الدولة. ولكن احترام الجهة الإدارية للقوانين يحجب ما تتميز به السلطة العامة من تقدير الأمور من تصرفاتها في إطار خدمة المنفعة العامة.

المطلب الثاني: مراحل تطور القضاء الإداري العماني

فبمقتضى المادة رقم (١) من المرسوم السلطاني تم إنشاء محكمة القضاء الإداري، فإنَّ المحكمة جهة قضائية تتمتع بالاستقلالية التامة واختصاصها الفصل في المنازعات الإدارية، وتكون العاصمة مسقط مركزاً لها. ويجوز استحداث دوائر ابتدائية أو استئنافية خارج العاصمة مسقط، ويوضّح ذلك بمرسوم سلطاني تفاصيل مقرها واختصاصها المكاني. ويمكن أن تعقد جلسات المحكمة في أي مكان آخر داخل نطاق اختصاصها، ويكون ذلك بصور قرار من الوزير المختص بناءً على طلب رئيس المحكمة بالمادة رقم (٥) من الفصل الأول في الباب الأول من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بمرسوم سلطاني رقم (٩٩/٩١)^{١٩٨}. ويجوز للوزير المختص، وفق المادة رقم (٢) من المرسوم استحداث محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها^{١٩٩}. فأصبحت الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية، في المؤسسات

^{١٩٧} سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون السلطة القضائية. ص ٢٣٤.

^{١٩٨} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ٧.

^{١٩٩} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ٥.

الحكومية والسلطات العامة الأخرى تهتم باحترام الفرد وحياته، والتي كفلها لها دستور الدولة ونظمها قوانين البلد، لا سيما وأن رقابة القضاء تصدر من محكمة مستقلة ودورها فعّال وحازم، حيث إنّ لها إبطال قرارات الإدارة إذا كانت غير مشروعة ولا تحمي حقوق الأفراد لمواجهة هذه القرارات.

وتبين من خلال الجانب التطبيقي لنظام وقانون محكمة القضاء الإداري عند العمل به في ٢٠٠٠/١٢/٠١م وجود عدة إشكاليات في التطبيق، لذلك تم التعديل في قانون محكمة القضاء الإداري بمرسوم سلطاني رقم (٢٠٠٩/٣) الذي جاء بتعديل جوهري في اختصاص وإجراءات التقاضي، ويمكن القول بأن تطبيق القانون المتعلق بمحكمة القضاء الإداري قد مرّ بمرحلتين الأولى: منذ العمل بما جاء في قانون ونظام المحكمة الذي صدر بمرسوم سلطاني رقم (٩٩/٩١). وتم العمل به في تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١م. أما المرحلة الثانية: بعد تاريخ العمل بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣). وتميزت باختصاصات المحكمة في القضايا الخاصة بالمنازعات الإدارية بموجب الاختصاصيين المطلق والمقيّد^{٢٠٠}، ويكون الاختصاص المطلق في قضايا الأفراد والاختصاص المقيّد يظهر في دعاوي موظفين السلطة العامة. ويظهر هذا التقيّد في نص المادة السادسة من نظام وقانون محكمة القضاء الإداري، وحددت في بادئ الأمر في عدة مسائل قد نصّت عليها المادة رقم (٦) من القانون الخاص بالمحكمة.

المطلب الثالث: القضايا التي تختص بها محكمة القضاء الإداري

اختصاص المحكمة الإدارية عن غيرها بالفصل في المنازعات والخصومات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وهي كالآتي^{٢٠١}:

١. الدعاوى والقضايا المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت، وغيرها للموظفين العموميين أو من يرثهم.

^{٢٠٠} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ٦.

^{٢٠١} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. المصدر نفسه. ص ٨.

٢. الدعوى التي يتقدم بها الموظفون العموميون بمراجعة القرار الإداري النهائي الصادر بإحالتهم إلى التقاعد

أو بإنهاء خدماتهم بدون أسباب واقعية.

٣. ما يقدمه موظفون الجهات الإدارية لمراجعة العقوبات الإدارية الصادرة من الإدارة ضدهم.

٤. القضايا التي يتقدم بها أصحاب العلاقة لمراجعة أي قرار إداري نهائي صدر من الإدارة، وتسبب ذلك

في إلحاق بهم أضراراً مادية أو معنوية.

٥. الدعاوى التي يتقدم بها أصحاب العلاقة لمراجعة قرارات الإدارة التي صدرت من لجان إدارية ذات

اختصاص قضائي، عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة رقم (١٥) من قانون تنظيم

الجنسية العثمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٨٣/٣).

٦. دعاوى تعويض المتضررين من القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة مباشرة أو

بعد الدعوى الأصلية بعد مدة زمنية.

٧. الدعاوى الخاصة بالعقود الإدارية والتي تكون الجهة الإدارية طرفاً فيها.

٨. أي مسائل أخرى يرد بها نص على أنها من اختصاص محكمة القضاء الإداري. وقد أظهرت البنود

والنصوص القانونية الأربعة الأولى من تلك المادة عند العمل وتطبيق نظام محكمة القضاء الإداري، الجدل

عن مهام واختصاصات محكمة القضاء الإداري بشأن ما يختص بالوظيفة العامة أم هو اختصاص يشمل

جميع المسائل التي تكون الجهة الإدارية طرفاً فيها. حيث نصَّ البند رقم ٤ على أنَّ اختصاص محكمة القضاء

الإداري بالقضايا التي يتقدم بها أصحاب الشأن لمراجعة قرارات الإدارة النهائية، والمتعلقة بسائر شؤونهم

الوظيفية وكافة الأمور المالية كالراتب والترقية والمعاش.

المبحث الثاني: تكوين محكمة القضاء الإداري واختصاصاتها

تتكون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من المستشارين المساعدين والقضاة المساعدين وعدد من الموظفين التي تتعلق مهامهم الوظيفية بالجانب الإداري كتنظيم مواعيد جلسات التقاضي في المحكمة كأمين السر ومنسقين الجلسات والطابعين وعدد من الإداريين، كما أن رئيس محكمة القضاء الإداري يمارس الاختصاصات والصلاحيات المعقودة للوزير المختص بموجب قانون المحكمة. ولكي تتحقق العدالة الناجزة بين أصحاب النزاعات القضائية دون تأخير أو تأجيل؛ باشرت المحكمة عملها المكلف به منذ اللحظة الأولى لإنشائها. وساعدها في النهوض بمسؤولياتها ومهامها وجود قانون خاص بها؛ يحقق لها الاستقلالية التامة عن السلطات التنفيذية دون تدخل. فجاءت المادة الأولى من ذلك القانون صريحة في أنها هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في القضايا والنزاعات الإدارية. فكرست تلك المحكمة الوليدة استقلالية القضاء الذي هو من أهم المبادئ التي حرصت عليها الدولة وتم تأكيده بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠/٢٠٠٩. ويُعدّ نقل اختصاصات محكمة القضاء الإداري^{٢٠٢}، من وزير ديوان البلاط السلطاني الذي يعتبر هو رئيس مجلس الخدمة المدنية، والمسؤول الأعلى لجميع الجهات الإدارية في سلطنة عُمان، إلى رئيس محكمة القضاء الإداري. وإدراجها فنياً وإدارياً للمجلس الأعلى للقضاء، نقلة نوعية أدّت إلى منح القضاء الإداري لتأدية دوره بشكل فعّال.

المطلب الأول: تكوين محكمة القضاء الإداري

استناداً للمرسوم السلطاني رقم ٣/ لعام ٢٠٠٩ م. بالمادة رقم: (١) منه، فإن محكمة القضاء الإداري تتألف من كل من:

^{٢٠٢} انظر: سلطنة عمان. ٢٠١٢ م. مرسوم سلطاني. الجريدة الرسمية. رقم ٩٦٣.

- رئيس المحكمة.
 - نائب رئيس المحكمة.
 - مُستشارين للقاضي.
 - مُستشارين مساعدين أولين.
 - مُستشارين مُساعدين.
 - قُضاة.
 - قُضاة مساعدين.
- ويتضح من ذلك أن القانون لم يحدد عدد المستشارين الأولين والمستشارين المساعدين، واكتفى بكلمة عدد كاف أي بما يخدم المحكمة في أداء وظيفتها ومهامها المنوطة بها.

وقد أجازت المادة رقم: (٣) من قانون المحكمة، أن يترأس الدائرة الاستئنافية إذا دعت الحاجة الأقدم من أعضاء المحكمة. وما أشارت إليه المادة رقم: (٥) من نظام المحكمة؛ حيث نصّت: على أنه إذا اتضح لإحدى من دوائر الاستئناف في حالة النظر للطعون المقدمة إليها، إذا صدرت منها أو من إحدى الدوائر الاستئنافية الأخرى أحكام سابقة في موضوعات تختلف عن بعضها البعض، أو تبين أن حكم القاضي مخالف للأحكام السابقة التي أصدرتها المحكمة؛ فيتعين في هذه الحالة على الدائرة الاستئنافية حالة الطعن بقرار إلى لجنة تتكون من رئيس المحكمة وبمشاركة نائب رئيس المحكمة إضافةً إلى أقدم أعضاء الدوائر الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري، للبت والفصل في الطعن المقدم بإصدار حكم قضائي بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل، ويتولّى عرض ملف دائرة أمانة السر بالمحكمة خلال يومين من إصدار القرار بالإحالة لرئيس اللجنة، ويقوم بتحديد موعد للنظر بالطعن، ويتم إبلاغ الخصوم بقرار الطعن قبل حلوله بعشرة أيام على الأقل.

المطلب الثالث: اختصاصات ومهام محكمة القضاء الإداري

تضمنت المادة رقم: (٦) من القانون المتعلق بمحكمة القضاء الإداري، اختصاص وعمل محكمة

القضاء الإداري فقط بدون غيرها بالفصل في المنازعات الإدارية وهي كالآتي:

١. الدعاوى التي يتقدم بها موظفو الجهات الإدارية لمراجعة قرارات السلطات العامة النهائية والتي تتعلق بسائر أعمالهم الوظيفية.

٢. القضايا والمسائل التي يتقدم بها أصحاب الشأن لمراجعة قرارات الجهات الإدارية النهائية.

٣. القضايا المقدمة من أصحاب العلاقة لمراجعة القرارات التي تصدر من لجنة إدارية اختصاصها قضائي.

٤. المسائل والقضايا المتعلقة بالجانب المالي للموظف كراتبه ومعاشه، والحوافز وما في حكمها التي يستحقها موظفو الجهات الإدارية أو ورثتهم.

٥. الأمور المتعلقة بالتعويض الخاصة بالخصومات الإدارية، سواء كانت مرفوعة إلى المحكمة بصفة مباشرة أو بعد مدة زمنية.

٦. المسائل الخاصة بالعقود الإدارية، وذلك دون أن تخل بالمادة رقم: (٦) مكررا من هذا القانون.

٧. الأمور والقضايا التي وردت بها قوانين وتؤكد على أنها من اختصاص المحكمة.

وبعد في حكم القرار الإداري ما نصّت عليه بالبندين رقم: (١ و ٢). من هذه المادة، عدم موافقة الجهات العامة أو رفضها عن التوجيه بقرار يفترض عليها أن تتخذه طبقاً للقانون واللائحة التنفيذية. وقد بينها فقهاء وشرّاح القانون على النحو الآتي:

البند الأول: يقصد بما المشرع كل القضايا المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين، غير العسكريين والجهات الأمنية، وذلك كما نص عليه المرسوم السلطاني: رقم ٩٣ / لعام ٢٠٠٩ م. الخاص بتعديل بعض أحكام محكمة القضاء الإداري الصادرة بمرسوم سلطاني: رقم (٩٩/٩١). ويتضمن توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري في تفسير النصوص التي تتعلق بالموظفين وشؤونهم الوظيفية. حيث امتدت رقابتها القضائية، على أكبر قدر من طعون الموظفين فتشمل جميع ما يتعلق بالنظر في الخصومات الإدارية ماعدا اللجنة التي نصت عليها المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العُمانية، وبناء على ذلك تقوم محكمة القضاء الإداري بالفصل في كافة الخصومات الإدارية في سائر شؤون الموظفين المتعلقة بالنقل والندب وإنهاء خدمة الموظف والترقية والإحالة على المعاش والاستقالة والإحالة على التقاعد بغير طريق تأديبي.

البند الثاني: يوضح المشرع هنا كل فرد تضرر من قرار إداري كان إيجابيا أو سلبيا، ولا يشترط في مقدم الدعوى صفة؛ أي يجوز لكل فرد يتقدم برفع الدعوى أيا كانت صفته.

البند الثالث: يبين المشرع مراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن المجلس التأديبي التي تعدّ من حيث تشكيلها لجان إداريّة ذات اختصاص قضائي، بمعنى أنّ طابعها قضائي لكن تشكيلها إداري يتم من خلال اختيار موظفين من الإدارة نفسها بحيث لا يقل درجتهم عن درجة المحقق معهم وبحق لهذه المجالس إصدار العقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية العماني.

البند الرابع: يعني المشرع بهذا البند كل ما يختص بالاستحقاقات الماليّة لأي موظف عام في أي وقت كان، أو لورثتهم والمستمد مباشرة من القانون، والتي تتضمن المعاشات والرواتب والمكافآت وما في حكمه وخاصة العلاوات الدورية والتشجيعية المستمدة من القانون.

البند الخامس: يقصد بالدعاوى المتعلقة بدعوى التعويض جميع المنازعات الإدارية سواء تقدم بها صاحب الشأن بصفة أصلية أو تبعية عندما تتعرض الجهة المدعية، سواء أكانت شركة خاصة لإدارة مرفق عام للضرر نتيجة نفوذ الإدارة أم تعلق الأمر بموظف عام أصابه ضرر من خلال تصرفات الإدارة. ففي هذه الحالة يحق لهم التوجه إلى القضاء والتقدم بشكواهم أمام محكمة القضاء الإداري، وهي الجهة المختصة للفصل في المنازعات الإدارية.

البند السادس: القضايا الخاصة بالعقود الإدارية في كافة تفاصيل العقد وبنوده، الموقع بين الإدارة والطرف الآخر والمتعلّقة بالتعويض أو بنود العقد أو جزئياته.

لقد أصبح بموجب التعديل الأخير باستطاعة الموظف العام الطعن بالقرارات التي كانت المحكمة تمتنع عن النظر فيها، بحجة عدم اختصاصها الولائي بنظرها كقرارات التعيين والنقل والقرارات المتعلّقة بالبعثة الدراسية للموظف وغيرها، وهو ما سد النقص الحاصل في النصوص التشريعية التي كانت قائمة عند نشوء المحكمة، وهذا يرجع إلى رغبة المشرع العماني في حصر كافة المنازعات الإدارية في جهة قضائية واحدة. أما

المسائل التي لا تخص المحكمة بنظرها طبقاً ما نصّت عليه: المادة (٧) من قانون محكمة القضاء الإداري

فهي:

١. الأمور والقضايا المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو التوجيهات السلطانية.

٢. القضايا المتعلقة بأعمال الأجهزة الأمنية والوحدات العسكرية باستثناء فيما يختص منها بجوانب متصلة

بأداء مصلحة شاملة لأصحاب الشأن ومن لهم صلة بالموضوع.

٣. الأمور التي تتعلق بالجنسية وشؤون القبائل.

المبحث الثالث: السوابق القضائية ونماذج تطبيقية في القانون العُماني.

تعتبر إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الإدارية من الأمور التي أثارت جدلاً واسعاً، من جانب المهتمين وأصحاب الشأن، خاصةً مع تطور القضاء الإداري، وخاصةً عندما تنعدم الوسائل البديلة والضمانات التي تُجبر الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها. وحقيقةً لا فائدة من مبدأ المشروعية في الدولة إذا لم تعترف وتنفيذ الأحكام القضائية، وبمكانة القضاء وهيئته. بل لا فائدة من القانون إذا لم يطبق، ولا قيمة لحكم القاضي بدون تنفيذه. وإلا فما الهدف من سعي القاضي الإداري لإيجاد حلول مناسبة وضمان العدالة ومبدأ المشروعية إذا كانت أحكامه ليس لها قيمة ولا تنفذ. إنّ ما يطمح إليه كل من المتخصصين في دعواهم أمام محكمة القضاء الإداري؛ ليس هو لإغناء اجتهاد القضاء في ذلك بل الغاية صدور حكم عادل، يحمي حقه ويرد المظالم لأصحابها، فبغير تنفيذ الحكم القضائي تصير الأحكام بدون فائدة ويشكك الأفراد والمؤسسات في ثقتهم بالقضاء، ويكون لذلك آثار معنوية سلبية ويأس بنفوس الناس، وينعدم الأمن والاستقرار. كما يترتب على ذلك أثر سلبي مفاده تقليل مكانة القضاء وهيئته. فاستمرار مشكلة تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الجهة الإدارية، يرجع إلى غياب الوسائل

الفعالة والناجحة لإلزام الإدارة على التنفيذ. وهنا تعرض الدراسة مجموعة من السوابق القضائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري والتي واجهتها إشكالية التنفيذ من جانب الجهات الإدارية. كما تتناول نماذج تطبيقية من قانون الخدمة المدنية العماني:

المطلب الأول: السوابق القضائية

القضية رقم (٢٥٣/٢٠١٢م) بمحكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان لموظف يعمل بوزارة التربية والتعليم بسلطنة عمان حيث شغل منصب نائب مدير عام في المديرية التي يعمل بها ولتوفر شروط شغل الوظيفة فيه وكفاءته العملية وأقدميته في العمل وحصوله على مؤهل الماجستير تخصص الإدارة تم تكليفه بقرار من رئيس الوحدة بأعباء الوظيفة الشاغرة نائب مدير عام بالإضافة إلى وظيفته الأصلية مدير دائرة. وكانت مدة التكليف سنة وبعد مرور مدة سنة تم تعيين موظف آخر حديث التعيين في المنصب الشاغر ويحمل هذا الموظف مؤهلاً جامعياً تخصص إدارة نظم المعلومات؛ لذا تقدّم بتظلم كتابي إلى رئيس الوحدة مطالباً الإدارة بتعيينه في المنصب مراعاةً لخبرته العملية وحصوله على مؤهل أعلى. ولم يتم الرد من جهة الإدارة وبعدها تقدم برفع دعوى على الجهة الإدارية في محكمة القضاء الإداري، مطالباً بإنصافه وتعويضه بما لحق به من أضرار مادية ومعنوية؛ فصدر الحكم لصالحه، غير أنّ محكمة الاستئناف أصدرت حكماً بالإعلان عن الوظيفة الشاغرة ليتنافس عليها جميع من تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة^{٢٠٣}.

والقضية رقم (٢٢٣ / ٢٠١٥ م) تتلخص الوقائع في قيام الجهة الإدارية باستئجار مبنى يتكون من خمسة طوابق من مواطن عماني بمبلغ وقدره خمسة آلاف شهرياً. واستخدام المبنى مكاتب لموظفي الجهة الإدارية على أن يكون سداد مبلغ الإيجار سنوياً وتم توثيق عقد الإيجار بين الطرفين وتوثيق من الجهة

^{٢٠٣} انظر: سلطنة عمان ٢٠١٢م. مجموعة المبادئ القانونية. ص ٣٩٨.

المختصة ، وبعد ذلك تأخرت الجهة الإدارية في سداد المبلغ المستحق للمواطن لأكثر من ثلاث سنوات وبعد عدة مطالبات من المواطن لعدة مرات قدم تظلم كتابي للجهة الإدارية ولكنها لم ترد عليه واستمرت الإدارة في المماطلة ، قام المواطن بتقديم شكوى على الجهة الإدارية مطالباً بسداد جميع المستحقات المالية التي تحقق له ، وبعد عدة جلسات صدر حكم قضائي من الدائرة الابتدائية لصالح المواطن وتوجيه الإدارة إلى الالتزام بالعقد المبرم وسداد المستحقات المالية للمواطن ، وبعد ذلك تقدمت الجهة الإدارية إلى محكمة القضاء الإداري بالاستئناف مطالبة بإعطائها مهلة وسداد المبلغ على دفعات ميسرة وتسوية الموضوع ودياً بينها وبين المواطن ، وبعد عدة جلسات صدر حكم قضائي من دائرة الاستئناف بتأييد حكم الدائرة الابتدائية وتوجيه الإدارة بسداد المبالغ المالية للمواطن والالتزام بعقد الإيجار ، إلا أنه مرت أربع سنوات على صدور الحكم القضائي النهائي من محكمة القضاء الإداري ، ولم تنفذ الجهة الإدارية الحكم القضائي^{٢٠٤} .

والقضية رقم (١٥٧ / ٢٠١٨ م) تتلخص الوقائع قيام الجهة الإدارية بصرف قطع أراضي ذات استخدام تجاري لعدة أشخاص في موقع يقع ضمن نطاق الإسكان الريفي واستخدامه مخصص لإقامة السكن والحظائر فقط فتقدم أبناء المنطقة الريفية بالتظلم كتابياً لدى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ولم يتم الرد عليهم من جانب الجهة الإدارية ، بل تطور الأمر حيث أن أحد الأشخاص من المتنفذين قام ببناء الأرض الممنوحة له لاستخدامها لأغراض تجارية ضمن نطاق المناطق المخصصة للإسكان الريفي ، وبعد مماطلة الإدارة وعدم ردها ، تقدم المواطنون برفع دعوى قضائية بمحكمة القضاء الإداري وبعد عدة مداوالات أصدرت الدائرة الابتدائية بمحكمة القضاء الإداري حكم قضائي بإبطال قرار الجهة الإدارية ، وما يترتب عليه من آثار إلا أن الجهة الإدارية تقدمت بطلب الاستئناف مطالبة بأن يبقى المخطط التجاري وأن الغاية منه تقديم خدمات للمواطنين والسواح ، وبعد عدة جلسات صدر حكم قضائي من دائرة الاستئناف

^{٢٠٤} انظر: سلطنة عمان ٢٠١٥م. مجموعة المبادئ القانونية. ص ٦٤٣

بمحكمة القضاء الإداري بتأييد الحكم الصادر من الدائرة الابتدائية وإبطال قرار الجهة الإدارية وما يترتب عليه من آثار ، إلا أن الجهة الإدارية لم تنفذ الحكم القضائي بإزالة المبنى التجاري الذي أقامه صاحب العلاقة في نطاق الإسكان الريفي والمخصص لاستخدام سكني وإقامة حظائر^{٢٠٥} .

حرصت تشريعات ونظام الخدمة المدنية والوظيفة العامة على تحديد أسباب إنهاء الخدمة الوظيفية للموظف الذي يعمل في الجهة الإدارية واعتبار أن علاقته الوظيفية بالسلطة العامة منتهية، ولذلك لا يكون له حق وليس عليه واجبات اتجه الجهة الإدارية، وإنما تخصص له أمور مالية أخرى مثل المعاش، وقد يكون عليه عدة واجبات مثل عدم جواز التحدث ونشر الأسرار التي اطلع عليها بحكم وظيفته. كما تطرق قانون سلطنة عمان بشأن انتهاء الخدمة في قانون الخدمة المدنية العماني الذي صدر بمرسوم سلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) كما ورد بالمادة رقم: (١٤٠) إلى أنه تنهى خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية^{٢٠٦} :

أ- وصول سن الموظف ستين سنة.

ب- عدم لياقة الموظف من ناحية صحية ويصدر بذلك قرار من لجنة طبية ذات اختصاص، وصدر هذا الأمر بعد انتهاء جميع الإجازة التي مُنحت له من المؤسسة الصحية المختصة والتي تحقق للموظف. ما لم يقدم الموظف على إنهاء خدمته قبل أن تنتهي إجازته الطبية.

ج- الاستقالة.

د- فقدان أو سحب من الموظف الجنسية العمانية.

هـ- إحالة الموظف إلى التقاعد أو فصله من عمله بقرار من مجلس المساءلة المختص.

و- الحكم نهائياً على الموظف بعقوبة جنائية أو بعقوبة أخرى تخل بالشرف أو الأمانة.

^{٢٠٥} انظر: سلطنة عمان. ٢٠١٨م. مجموعة المبادئ القانونية. ص ٥٥٨

^{٢٠٦} سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. ص ٤٧.

وإذا حُكم عليه كأول مرة أو بدون تنفيذ الحكم القضائي؛ يجوز لرئيس الوحدة إبقاء الموظف في عمله إذا كانت هناك مبررات واقعية، وأن ذلك لا يخالف مصلحة العمل وطبيعته بعد عرض الموضوع على لجنة شؤون الموظفين.

ز- حصول الموظف على تقييم بدرجة ضعيف مرتين متتاليتين، ويكون ذلك باقتراح من لجنة شؤون الموظفين.
ح- في حالة إلغاء المركز الوظيفي للوظيفة وعدم الحاجة إليها. وبدون الإخلال بالمادة (١٤٧) من قانون الخدمة المدنية إذ نصّت على: إذا ألغيت الوظيفة نُقل شاغلها إلى أي وظيفة أخرى معادلة من ذات درجة وظيفته في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى، وإلاّ أنهيت خدمته من تاريخ إلغاء الوظيفة.
ط- وفاة الموظف.

ويمكن تقسيم هذه الأسباب إلى ثلاث:

أولاً: انتهاء علاقة الموظف بالجهة الإدارية لسبب قانوني.

ثانياً: انتهاء علاقة الموظف بالجهة الإدارية بإرادة الإدارة.

ثالثاً: انتهاء علاقة الموظف بالجهة الإدارية بسبب الاستقالة.

أولاً: انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون

تكون خدمات موظفي الوحدات الحكومية منتهية لأسباب تتعلق بنظام التقاعد دون أن يكون

للسلطة الإدارية تدخل أو دور في إنهاء خدماتهم وتنحصر بما يلي:

١. بلوغ الموظف سن الستين:

ويُعد سبباً لإنهاء الخدمة بنصّ المادة رقم: (١٤٠). من قانون الخدمة المدنية العماني؛ بأنّه من

حقوق موظفي الدولة أن يستريحوا بعد بلوغهم سنّاً معيّناً. وأنّ القدرة على أداء المهام الوظيفية في هذا

السن تقل. وسن الستين هي سن التقاعد المعمول به في القانون العماني وهذا النظام مطبق في أغلب قوانين

العالم. وعندما يبلغ الموظف سن التقاعد تعتبر خدمته منتهية مباشرةً بقوة القانون، ويعتبر صدور قرار بإحالة الموظف للتقاعد أو المعاش قراراً يُعبّر عن تطبيق قانون محدد وليس منشئاً لتصرف قانوني حديث، ويعطى الموظف مستحقاته المالية كراتبه إلى اليوم الذي انتهت فيه خدماته لوصوله سن التقاعد. ويجيز قانون الخدمة المدنية مد خدمة الموظف بعد بلوغه للتقاعد طبقاً لما تضمنه المادة رقم: (١٤) من نظام وقانون الخدمة المدنية العماني، والتي تضمنت على أنه يمكن مد خدمات الموظف الذي يبلغ من العمر ستين سنة^{٢٠٧}، بإصدار قرار من المجلس إذا كان حاجة العمل تتطلب ذلك. بشرط ألا يزيد عن خمس سنوات كحد أقصى، ويشترط أن يكون التمديد بناءً على طلب رئيس الوحدة وحاجة الوحدة فعلياً إلى الموظف، ويتعين اتباع الإجراءات اللازمة قبل بلوغه سن التقاعد بثلاثة أشهر على الأقل. ويحق لمجلس الوزراء الاستثناء من المادة المشار إليها في الأمور التي تتطلب تقديرها ودراستها، ويكون تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته على موظفي الوحدات الحكومية في الفترة التي يكون فيها تمديد الخدمة. وكذلك القانون المعمول به في عدد من الدول العربية أجاز مد خدمات للموظف الذي يصل للتقاعد بموافقة من الجهة الإدارية المختصة بما لا يجاوز عدة سنوات. وكذلك ورد هذا الجانب في أغلبية القوانين على أنه يمكن تمديد خدمات الموظف بناءً على رغبته بعد بلوغه ستين سنة لأسباب ذات لها علاقة بمصلحة العمل وأخرى يقدرها رئيس الوحدة، وإذا صدر قرار بالموافقة على مد الخدمة من الجهة المعنية بالتعيين تكون الموافقة على التمديد من سنة إلى أخرى، وبمدة لا تزيد عن خمس سنوات.

٢. فقد الجنسية العمانية:

كما هو معلوم أن التوظيف وتوفير مصدر الدخل هي من حقوق الأفراد الأساسية والتي كفلها له

^{٢٠٧} انظر: سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. ص ٤٨.

النظام الأساسي للدولة التي يتمتع بها الفرد كأصل عام ومواطنو الدولة، لذلك فيشترط لمن يتعين في أي وظيفة عامة أن يكون مواطناً عُمانيّاً، غير أن ذلك ليس شرطاً لصلاحيّة التعيين فحسب، بل هو شرط البقاء في الوظيفة. ويهدف مشروع القانون في السلطنة بهذا إلى حماية العمالة الوطنية بتوفير فرص عمل لهم، ويكون فقدان الجنسية الذي يؤدي إلى إنهاء خدمات الموظف العام بسبب قانوني، إما نتيجة إلغاء جنسية المواطن الذي كان يتمتع بها منذ ولادته وتسمى بالجنسية الأصلية، أو بسبب سحب جنسية المواطن الذي لم يكن حاصلاً عليها في الأصل، وإنما حصل عليها بعد ميلاده بسبب استحقاقه للجنسية طبقاً لقانون الجنسية العماني، إذا توفرت فيه شروط اكتساب الجنسية التي تسمى في مثل هذه الواقعة بالجنسية المكتسبة. كما تضمن قانون الخدمة المدنية العماني في حالة فقدان موظف عماني جنسيته لأي سبب من الأسباب تعتبر خدماته مُنتهية من تاريخ فقد الجنسية أو سحبها، ويحق له تعويضاً عادلاً يعادل راتبه كاملاً، حتى تاريخ إنهاء خدماته. كما نصّت المادة رقم (٢١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية "إذا أُسقطت جنسية موظف أو سحبت منه تكون خدماته منتهية من التاريخ الذي صدر فيه المرسوم بإسقاط الجنسية أو سحبها".

٣. الوفاة:

ويُعد سبباً طبيعياً يؤدي مباشرةً إلى إنهاء خدمات الموظف العام، وهو قدر مكتوب على كل البشر، ورد ذلك بنصّ المادة (١٥٠) في قانون الخدمة المدنية العماني في حالة أنّ الموظف توفيّ اعترت خدمته منتهية من اليوم التالي للوفاة، وتوضّح اللائحة القانونية للوحدة ما تتحمّله جهة العمل من نفقات في حالة وفاته داخلها أو خارجها.^{٢٠٨} وكذلك تضمنت مادة رقم (١١٦) من نظام وقانون الخدمة المدنية بأنّه "في الحالة

^{٢٠٨} سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. ص ٥١.

التي يتوفى بها الموظف يحق للورثة الشرعيين ما يعادل راتب شهر زيادة على الراتب المستحق حتى تاريخ

الوفاة، وكما تتحمل الجهة الإدارية تكاليف نقل وتجهيز جثمان الموظف الوافد المتوفى وتنقله إلى بلاده".

٤. الحكم نهائياً على الموظف العام بعقوبة في جنائية أو بعقوبة جريمة تخل بالشرف أو الأمانة:

في حالة إنهاء الخدمة بحكم قضائي على الموظف لارتكابه قضية جنائية مؤكّداً، فمثل هذه الحالة أن جرمته

قد وصلت من الخطورة حداً يتطلب من القضاء أن يوقع عليه أقصى عقوبة، خاصةً إذا كانت الجريمة مُخلّة

بالشرف والأمانة.

وهذا ما تضمنه النص المشار إليه بنصّ المادة (١٤٩) من قانون الخدمة المدنية العماني: "بدون

الإخلال بحكم الفقرة الثانية من البند^{٢٠٩} ونصّ المادة (١٤٠) في حالة صدور على موظف حكم نهائي

بالعقوبة الجنائية أو في عقوبة بجريمة تخل بالشرف أو بالأمانة؛ تعتبر خدمته منتهية من تاريخ صدور الحكم

عليه ابتدائياً بالعقوبة"^{٢١٠}.

وكذلك فإن قوانين سلطنة عمان نصّت في المادة (١٢٢) من اللائحة التنفيذية بقانون الخدمة

المدنية على أنه "في حالة صدور حكم قضائي على موظف عام بجريمة مخلة بالشرف والأمانة تعتبر خدمته

منتهية من تاريخ صدور الحكم نهائياً"^{٢١١}. كما أنّ الجرائم المخلة بالشرف والأمانة تمتد آثارها إلى المؤسسة

التي يعمل بها الموظف وتؤثر على سمعتها ومكانتها، لذلك بعد ثبوت التهمة المنسوبة إلى الموظف وصدر

حكم قضائي بذلك، تنهى خدماته ولا يجوز تولّيه أي منصب أو التعيين في الوظائف العامة. ويُحضر عليه

الترشح في الانتخابات كممثل للمجتمع في المجالس البرلمانية.

^{٢٠٩} سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. المصدر نفسه. ص ٥١.

^{٢١٠} سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. المصدر نفسه. ص ٤٧.

^{٢١١} سلطنة عمان. ٢٠١٠م. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية. ص ٦١.

ثانياً: إنهاء الوظيفة العامة بإرادة السلطة الإدارية

بخلاف الأسباب المذكورة سلفاً حيث لا إرادة للجهة الإدارية بشأنها فلا تستطيع غير إنهاء خدمة الموظف العام حيالها، كما أنّ بعض الأسباب الأخرى خاضعة لإرادة سلطة الجهة الإدارية ويستلزم، ذلك إنهاء خدمة الموظف الحكومي وإصدار القرار الإداري المتعلق بذلك وهذه الأسباب تتلخص كما يلي:

١. عدم لياقة الموظف صحياً للخدمة:

لا شك أن أداء المهام الوظيفية يتطلب أن يكون الموظف متمتعاً بصحة جيدة، مراعاةً لمصلحة العمل سواءً من ناحية الوحدة الإدارية التي تشترط على موظفيها العام أن يكون قادراً على القيام بأعباء الوظيفة، وكذلك الموظف العام نفسه. يجب أن يكون له القدرة على العمل وأداء مهامه الوظيفية. وإلا يعتبر غير لائق صحياً.

وفي حالة أثبتت المؤسسة الصحية المختصة بأنّ الموظف غير لائق صحياً، يجب على الوحدة الإدارية المختصة عند تعيين الموظف العام في الأصل، إصدار قرار بعدم الموافقة على تعيينه، ذلك أنّ أهمية الصحة شرط أساسي في التعيين بالوظيفة العامة، ولا استمراره في العمل يتطلب توفر شرط الصحة وقدرة الموظف على القيام بأعباء الوظيفة، فإذا كان غير لائق صحياً فإن للجهة الإدارية إنهاء خدماته في حالة وجود ما يثبت عدم قدرته صحياً على أداء مهام الوظيفة، ويكون ذلك بقرار من اللجنة الطبية المختصة. وهذا ما نصت عليه فقرة (ب) في المادة (١٤٠) من قانون الخدمة المدنية العماني "عدم تمتع الموظف باللياقة للخدمة صحياً بناءً على توصيات اللجنة الطبية المختصة، على أن يصدر قرار في حالة استنفاد الإجازة الطبية ما لم يطلب الموظف إنهاء خدمته قبل انتهاء هذه الإجازة"^{٢١٢}.

^{٢١٢} سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنية. المصدر نفسه. ص ٤٧.

ونصت مادة (١١٣) بالقانون على أنه: "يكون إثبات بعدم لياقة الموظف طبياً للعمل بصدور قرار

من اللجنة الطبية المختصة، وبناءً على طلب من الإدارة التابع لها أو بناءً على طلب الموظف. ولا يسمح القانون بإنهاء خدمة الموظف العام لعدم لياقته طبياً قبل نفاذ إجازاته الطبية والاعتيادية التي تحق له قانوناً إلا بموافقته".

٢. إحالة الموظف إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة بقرار من مجلس المساءلة المختص:

طبقاً لنص المادة (٢١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ٨٠\٨. يتم

إنهاء خدمة الموظف: "في حالة كان محالاً إلى المجلس التأديبي وصدر به قرار تأديبي بالفصل من العمل، أو العزل من وظيفته، أو بإحالة للمعاش وتعتبر خدماته منتهية بعد تاريخ صدور القرار ويعطى راتبه حتى تاريخ التوقيع بإخلاء طرفه من الجهة التي يعمل بها في حالة إذا لم يكن موقوفاً عن العمل. فإذا كان موقوفاً فيطبق عليه إجراءات إيقاف الراتب، ويتطلب أن يخلي طرف من أُنهِت خدماته بقرار من مجلس المساءلة خلال مدة أقصاها سبعة أيام من تاريخ إصدار القرار.

فإذا أُحيل الموظف الحكومي للمجلس التأديبي أو لجنة ذات اختصاص، لأي سبب من الأسباب، وكذلك إذا تم تقييم الموظف مرتين بمرتبة ضعيف وبناءً على توصيات لجنة شؤون الموظفين، وقد صدر فيه حكم تأديبي كفصله من وظيفته، أو تتطلب الأمر أن يُعزل من وظيفته، أو بإحالة للتقاعد، فتعتبر العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة الإدارية منتهية، من تاريخ صدور قرار الجزاء التأديبي. وفي هذه الحالة يتطلب على الموظف إخلاء طرفه خلال مدة أقصاها أسبوع، من تاريخ صدور الحكم بحقه.

وتعتبر هذه العقوبة من أقصى العقوبات التي توقعها الجهة الإدارية على موظفيها في حالة ارتكابه مخالفة جسيمة، وتكون عقوبة الفصل من الخدمة مُحاطة بضمانات تأديبية. وذلك لتحقيق عدالة القانون وحفاظاً على سلامة تطبيق الجزاءات الإدارية. ونصّت المادة ١٠٣ في القانون على أنه إذا أقرت اللجنة

المختصة بالمساءلة الإدارية بفصل موظف موقوف عن الذهاب إلى الدوام الرسمي يُعتبر إيقافه عن العمل من تاريخ صدور القرار مالم تقرر اللجنة التأديبية خلاف ذلك، وتعتبر خدمته منتهية بإصدار توصيات من لجنة المساءلة الإدارية بفصله من عمله لعدم التزامه بالواجبات المنصوص عليها بنص المادة (١١٤) من قانون الخدمة المدنية. وإذا تقرر فصل الموظف تأديبياً؛ استحق راتبه كاملاً حتى تاريخ إخطاره بقرار عزله وفصله. وتعتبر إنهاء خدمته من تاريخ صدور القرار أو الحكم وصدوره نهائياً مالم يكن الموظف موقوفاً عن العمل، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه.

كما نصّت المادة (١٤٥): "إذا صدر حكم على عامل بإحالاته إلى التقاعد، أو بفصله؛ تعتبر خدمته منتهية من تاريخ إصدار القرار. وإذا لم يتم إيقافه عن عمله، فتكون خدماته منتهية من تاريخ إيقافه ويحق للعامل المحكوم عليه، التعويض مالياً ما يعادل راتبه حتى يتم إخطاره بالحكم. أما في حالة لم يتم إيقافه عن عمله، فلا يجوز أن يسترد منه ما سبق من المبالغ، التي صرفت له من راتبه إذا حكم عليه بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل".

٣. إلغاء الوظيفة:

إن من أبرز مبررات إنهاء خدمات الموظف الحكومي مثل ما ورد في القانون العُماني، عندما تلغى الوظيفة التي كان يعمل بها الموظف العام ويشغلها، وفي هذه الحالة تكون خدمة الموظف منتهية بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، ويقتصر قانون الخدمة المدنية على هذا السبب نهاية الخدمة على الوظيفة المؤقتة فقط. لأن الجهة الإدارية في بعض الأحيان تسند إلى بعض موظفيها الدائمين أعمالاً مؤقتة. ولكن عند الانتهاء من تأدية الأعمال المؤقتة يعودون إلى مهامهم الوظيفية الأصلية.

كما نصت المادة (٢١٦) من قانون الخدمة المدنية العُماني على أنه: "إذا تم إلغاء وظيفة بدرجةها المالية من موازنة الجهة الإدارية، ينقل الموظف الذي يشغلها إلى أي وظيفة أخرى ذات درجة شاغرة بنفس

المستوى، وفي نفس الجهة أو في أي جهة إدارية أخرى تحددها اللجنة المختصة وذلك إذا انطبقت عليه شروط شغلها. أو تنهى خدماته من تاريخ إلغاء وظيفته. ويحق للموظف راتبه كاملاً من تاريخ إخلاء طرفه. وفي مثل هذه الحالة التي تلغى فيها الوظيفة التي كان يعمل فيها موظف عام، فإنه ينقل من كان يشغلها إلى وظيفة أخرى تعادلها وبذات درجته المالية، وفي ذات الجهة الإدارية التي يعمل بها، أو في جهة أخرى، ونصت المادة (٤٦) على: جواز نقل الموظف العام من وحدة إلى أخرى في الجهاز الإداري بالدولة، وكذلك من جهة إلى جهة أخرى بذات الوحدة، وإلا تنهى خدماته من تاريخ إلغاء الوظيفة. ويصرف له تعويض يعادل راتبه الكامل حتى تاريخ إخلاء طرفه من جهة العمل. ولا يكون هذا الحكم فيمن يعمل بوظيفة بالتعاقد المؤقت إذا لم تتطلب مصلحة العمل بنقله إلى وظيفة أخرى بشرط موافقته على ذلك. وإلا أنهت خدماته طبقاً لنصوص العقد. ويستحق كل من أنهت خدماته مكافأة مالية نهاية الخدمة، وكذلك أي موظف يخضع لقانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة، ولموظفي الحكومة العُثمانيين بالمرسوم السلطاني ورقمه (٨٦\٢٦). وتعديلاته يستحق الموظف معاشاً تقاعدياً طبقاً لنص المادة (٢٢) وإذا لم يستوف ما نصت عليه تلك المادة، فيحق له مكافأة نهاية الخدمة طبقاً ما نصت عليه المادة (٣٠)، كما لا يجوز الجمع بين المعاش والمكافأة.

تضمن القانون بأنه تنهى خدمات الموظف العام في حالة ألغيت وظيفته التي كان يشغلها. كذلك فصله من وظيفته بسبب إلغاء هذه الوظيفة لا يمنع الاستفادة منه في وظيفة أخرى. وقد بينت الفقرة رقم (٩) بالمادة القانونية على أنه: إذا لم يحصل الموظف على وظيفة أخرى، يصرف راتبه باستمرار وكذلك مخصصاته التي يستحقها من راتبه وغيرها من الامتيازات. ويرى القضاء الإداري على أن يكون إلغاء الوظيفة جدياً وليس للتحويل أو التخلص من الموظف الذي يشغل الوظيفة، وذلك ما يتطلبه التزام الدولة في ظل

نظام يحمي حقوق جميع الأفراد بتوفير لهم فرص العمل لجميع القادرين عليه بما يتناسب مع مؤهلاتهم الدراسية وخبراتهم العملية اللازمة لشغل الوظائف الشاغرة.

ثالثاً. انتهاء العلاقة الوظيفية نتيجة الاستقالة

الاستقالة هي أن يتقدم الموظف بطلب إلى مسؤوليه برغبته بترك وظيفته، موضحاً فيها المبررات التي دفعته لذلك، فإذا صدرت الموافقة من الجهة التي يعمل بها تعتبر صفته الوظيفية منتهية.

أنواع الاستقالة: الاستقالة نوعان:

١. استقالة صريحة: وهي إرادة الموظف بترك الخدمة قبل بلوغ سن التقاعد لسبب من الأسباب. ولا يمكن للموظف أن ينهي علاقته بالإدارة بإرادته ورغبته، لأنه يعتبر مركز تنظيمي، بل كل ما عليه أن يبين رغبته للإدارة في ذلك مع استمراره في عمله حتى تقبل الجهة الإدارية طلبه، ونص قانون الخدمة العماني بالمادة (١٤٢) بذلك. وصدرت ضوابط وإجراءات من رؤساء الوحدات للجهات الإدارية كالآتي:

(١) أن يقدم الموظف طلب الاستقالة، إلى مسؤول الجهة الإدارية التابع لها ويبين رغبته وتأكيد على ذلك، وأن تكون استقالته كتابية، ويتطلب ذلك لإتاحة الموظف أن يفكر ويتريث في طلبه. وأن تكون استقالته غير مقرونة بأي شروط أو مرتبطة بأي قيود؛ لأنه عندما يضع بطلبه استقالته فيه قيد أو شرط لا يعد ذلك إنهاء للخدمة، وإنما حث الجهة الإدارية لتحقيق طلبه، وأن يحدد بها تاريخ انتهاء خدمته. وأن يقدم طلبه قبل التاريخ المحدد لانتهاء خدمته بثلاثين يوماً.

(٢) يتطلب البت بموضوع الاستقالة وذلك في مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الموظف للطلب، وإذا لم يتم الرد في موضوعه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، تكون الاستقالة مقبولة قانونياً.

(٣) وإذا تقدم الموظف العام بطلبه للاستقالة، وحينها محالاً لمجلس تأديبي؛ فلا يتم الموافقة على طلب

الاستقالة، إلا بعد الانتهاء من الجلسة التأديبية باستثناء إذا كانت العقوبة فصلاً من الخدمة، أو إحالته للتقاعد أو عزله من وظيفته. فإذا انتهت الجلسة التأديبية بإحدى هذه العقوبات؛ لا تقبل الاستقالة منه ويتم تطبيق الجزاء التأديبي.

(٤) كما يحق للإدارة وخلال هذه الفترة، تأجيل قبول الاستقالة لموعد آخر؛ لسبب يتعلق بمصلحة العمل. كما يتطلب على الموظف أن يستمر بأداء مهامه الوظيفية، لحين يتم إبلاغه بصدر قرار قبول استقالته، أو بمرور المدة المحددة وهي الثلاثون يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة.

وعندما يصدر قرار من الجهة الإدارية بالموافقة على استقالة الموظف، يُعطى الموظف جميع استحقاقاته المالية وهي كالآتي:

- (١) يحق للموظف راتباً كاملاً من تاريخ انتهاء خدماته من وظيفته.
- (٢) يكون له بدل نقدي، عن رصيد إجازته العادية، ويجب أن لا يزيد رصيد إجازاته عن سنتين. ولا يصرف له هذا البدل إذا كانت خدمته في الجهة الإدارية أقل من ستة أشهر، ويطبق هذا البدل على الموظفين العُمانيين والوافدين.
- (٣) المكافأة المالية في نهاية الخدمة، بشرط أن تكون فترة خدمته بالحكومة لا تقل عن ٣٦ شهراً بالنسبة للموظفين العُمانيين، و ٢٤ شهراً للموظفين الوافدين، وهذا ما نص عليه التعميم الإداري رقم ٧٧/٢٤ ويتم صرف تذاكر سفر الموظف غير العُماني من السلطنة إلى مكان إقامته في بلده.

إنَّ الموظف الخاضع لقانون التقاعد والمعاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العُمانيين الصادر بمرسوم سلطاني برقم (٨٦\٢٦) وتعديلاته^{٢١٣}؛ باستحقاق معاشاً تقاعدياً طبقاً ما نصت عليه المادة (٢٢) وإذا لم يستوفِ بما أشارت إليه المادة، فيحق له مكافأة نهاية خدمته طبقاً لما نصت عليه المادة

^{٢١٣} سلطنة عمان. ١٩٨٦م. قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العُمانيين. ص ٦٩.

(٣٠) وعدم جواز الجمع بين راتب التقاعد والمكافأة. وذلك لما نصّت المادّتان (١٠٩-١١٠)، كما حرص

على وضع ضوابط واشتراطات للاستقالة من الوظيفة، وذلك أسوةً بغيره من القوانين في الدول العربية الأخرى مثل ما نصّت المادة (٢٠١) في القانون المصري ونصّ المادة (١٧٩) من القانون اللبناني.

ب. استقالة ضمنيّة: هي الاستقالة التي يقصد بها المشرع حالة تصرّف الموظف بمواقف محددة، حيث يصنف اتباع موقف معين بحكم قانون الخدمة المدنية؛ استقالة من الوظيفة العامة. وتكون استقالته ضمناً في القانون فيما يلي:

١. في حالة غياب الموظف عن عمله لمدة ١٥ يوماً متصلة، أو ٣٠ يوماً غير متصلة خلال سنة. تكون خدمته منتهية تلقائياً. اعتباراً من تاريخ غيابه إذا كان مدة الغياب متصلة، وتكون استقالة الموظف منتهية من اليوم التالي مباشرةً وذلك لاكتمال فترة الغياب إذا كانت المدة غير متصلة، إذا لم يعد إلى وظيفته خلال أسبوع من اكتمال إحدى هاتين المديتين، ويقدم أعذاراً مقنعة، ويمكن استثناء شرط عودته خلال هذا الفترة إذا كان غيابه بعذر طارئ أو ظروف قاهرة.

٢. فلو عاد الموظف وقدم عذراً مقبولاً احتسبت فترة غيابه، خصماً من إجازته السنوية، إذا كان له رصيد منها. وإذا لم يكن له رصيد من إجازته، تخصم مدة الغياب من راتبه، وذلك بحسب الوقائع المعروضة. وإن عاد الموظف في خلال المدة المشار إليها، ولم يكن له عذر، أو قدم أعذاراً ليست مقبولة، فمثل هذه الحالة يعرض أمره على لجنة المساءلة الإدارية لسماع مبررات غيابه. فإذا لم يقدم أعذاراً مقنعة تنهى خدماته ويفصل من العمل.

٣. وإذا التحق الموظف بخدمة حكومية، أو بجهة أجنبية سواء كانت بداخل البلد، أو في خارجها بدون موافقة من جهة عمله، طبقاً للقانون العماني تعتبر خدمته منتهية من التاريخ الذي التحق فيه بالخدمة لدى هذه الحكومة، أو الجهة. ويجب على السلطة المختصة إصدار قرار إنهاء خدمة الموظف الذي يترك عمله

فترة ثلاثين يوماً متصلة، أو منفصلة خلال سنة واحدة. وكذلك اعتبر المشرع الحالة التي ينقطع فيها الموظف فترة طويلة تبين رغبته بترك وظيفته مستقياً ضمناً أو حكماً.

كما وضح النظام الإداري الحالات التي يكون فيها الموظف مستقياً ضمناً وفق المادة (١١١) وتتلخص في الآتي:

١. حالة انقطاع الموظف عن عمله بغير إذن مسبق من جهة العمل مدة خمسة عشر يوماً متتالية حتى لو كان انقطاعه بعد إجازة مرخص بها له ما لم يقدم مبررات عن غيابه، كانت بأعذار مقبولة وهنا يجوز احتساب فترة انقطاعه كإجازة المسموح له بها في حالة أن رصيد إجازته يسمح بذلك وإلا يخصم من راتب الموظف. وإذا لم يتقدم الموظف بأسباب تبرر انقطاعه أو تقدم بهذه الأعذار ولم تقبلها الجهات الإدارية المختصة، تعتبر خدماته منتهية منذ تاريخ الانقطاع عن عمله.

٢. إذا غاب عن الدوام الرسمي بغير مبرر تقبله الجهة الإدارية، وكان الغياب أكثر من ثلاثين يوماً متقطعة خلال سنة. تنهى خدماته من اليوم التالي مباشرة لاكمال هذه المدة.

٣. في حالة أن الموظف معار إلى جهة أخرى وتغيب عن العمل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإعارة، ولم يتقدم خلال خمسة عشر يوماً ما يثبت أن غيابه كان بعذر مقبول. فإذا لم يتقدم بأعذار تبرر عدم عودته أو تقدم بهذه الأعذار ولم تقبل من جهة العمل، تنهى خدماته من تاريخ انتهاء مدة إعارته، وفي جميع الحالات المذكورة يجب إبلاغ الموظف كتابياً مباشرة بعد انقطاعه مدة سبعة أيام في الحالة الأولى وخمسة عشر يوماً في الحالتين التي أشارت إليها المادة القانونية.

٤. د. إذا انضم الموظف للعمل في أي وحدة أجنبية بدون علم من الجهات المعنية، تنهى خدماته من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية.

لقد بين القضاء الإداري، بأن قرائن استقالة موظفي الدولة في صالح الجهة الإدارية؛ بمعنى أن ترك

الصلاحيّة للجهة الإداريّة المعنية، أن تترخص في إعمال هذا الحكم بحق الموظف إذا لم تتوفر ما يمكن تنفيذه بما يحقق المصلحة العامة، ويعتبر هذا أمر طبيعي فإذا كان الجهة الإداريّة لا تسمح بالاستقالة الضمنيّة يجب أن يحال الموظف المتغيّب عن عمله إلى مجلس المساءلة أو إلى اللجان التأديبيّة ذات الاختصاص^{٢١٤}.

المطلب الثاني: سُلطة رقابة القضاء الإداري العماني

تناولت الدراسة في قانون محكمة القضاء الإداري، الذي ينص في المادة (٦) البند (٣) منها على اختصاص القضاء الإداري دون غيره؛ بالفصل في الشكاوى التي يتقدم بها موظفو الجهات الإداريّة لمراجعة العقوبات الإداريّة التي توقعها الإدارة على موظفيها لأسباب مختلفة. وعلى الرغم من أن هذا البند لم يعد منصوصاً عليه صراحة في المادة المحددة لاختصاص المحكمة، مع ملاحظة أن هذا الاختصاص أصبح يندرج ضمن اختصاص المحكمة بموجب البند (١) من المادة (٦) كما سلف بيانه ، إلّا أنّه يعيننا هنا في دراسة هذا الاختصاص، نظراً للتوسع الذي مارسته المحكمة في هذا الاختصاص خلال الاختصاص المحدد لها، من خلال بسط رقابتها على الجزاءات التأديبيّة المقنعة، فضلاً عن دراسة مدى رقابة المحكمة على التناسب بين المخالفة والجزاء الموقع بمناسبةها، وهو ما يعرف بقضاء الغلو، ومدى حضوره بين ثنايا أحكام محكمة القضاء الإداري الصادرة في هذا الشأن، والذي مثل أبرز صور الرقابة على الجزاءات التأديبيّة الصريحة، وذلك في فرعين على ما يرد تفصيله لاحقاً. وكان المشرع قد عبر عن اختصاص المحكمة في هذا الشأن باختصاصها بالبت في الدعاوى التي يتقدم بها الموظفون العموميون في مراجعة الجزاءات والعقوبات التأديبيّة التي وقعت عليهم. فلم يستخدم عبارة القرارات الإداريّة النهائيّة الصادرة من لجان تأديبيّة مختصة بتوقيع جزاءات تأديبيّة. وإنما اكتفى بالنص فقط على اختصاصه بمراجعة هذه الجزاءات.

^{٢١٤} انظر: سلطنة عمان. ٢٠٠٤م. قانون الخدمة المدنيّة. المصدر نفسه. ص ٤٩.

وأى ما كانت العبارة التي استخدمها المشرع في نظم وقوانين المحكمة الذي صدر بمرسوم سلطاني رقم ٩٩/٩١. فلا شك فيه أنها تنصرف إلى الاختصاص بمراجعة القرار التأديبي الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على الموظف. ذلك أن توقيع الجزاء التأديبي لا يتم إلا بموجب قرار إداري صادر عن الإدارة، وذلك بالنسبة للدولة التي تأخذ بنظام التأديب الإداري. وقد أشرنا سابقاً إلى أنَّ السلطنة قد تبنت الأسلوب الإداري في التأديب حيث يكون لجهة الإدارة الصلاحية بتقدير الخطأ الذي ارتكبه أي من العاملين فيها، أي أنَّ لها الحق بتحديد التصرفات التي بها تكون إخلال بالواجبات الوظيفية وتوقيع عليه العقوبة التي تتناسب مع جسامة الفعل، وفقاً لتقديرها له مهما تكون خطورة وحجم هذا الجزاء أو خطورة تلك الأخطاء والمخالفات، وذلك دون أن تلزم هذه السلطة باستشارة هيئة أو جهة معنية، قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام الذي خالف النظم والقوانين.

وهو ما يظهر جلياً من استقراء نصوص قانون الخدمة المدنية الواردة في هذا الشأن، إذ أسند المشرع الاختصاص بتوقيع الجزاء على الموظف إلى كل من رئيس الوحدة ومجلس المساءلة الإدارية بالوحدة التي وقعت فيها المخالفة، أو لجنة ذات اختصاص تأديبي، حتى لو كان الموظف تابعاً وقت المساءلة أو المجازاة لوحدة غير وحدته. إذ منح رئيس الوحدة الصلاحية لتوقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من راتب الموظف لمدة لا تتعدى ثلاثين يوماً في السنة، وبما لا يزيد عن خمسة أيام في المرة الواحدة، وذلك إذا لم يكن هناك خطأ جنائي ومنسوب إلى الموظف ويتطلب إحالته إلى الجهة المعنية في التحقيق معه جنائياً.

وأجاز له إعطاء المسؤول الأعلى المباشر سلطة التصرف بما يتعلق في الأخطاء والمخالفات اليسيرة، وذلك بحفظ الواقعة أو بتوقيع العقوبة المناسبة كإنذار الموظف المخالف أو بخصم من راتبه مدة لا تزيد عن ثلاثة أيام مرة واحدة وبما لا يزيد عن خمسة عشر يوماً في السنة. وإعطاء مجلس المساءلة الإدارية صلاحية توقيع أي من العقوبات الجزائية المنصوص عليها في قانون وتشريعات الخدمة المدنية بالنسبة إلى شاغلي

وظائف الدرجة الثالثة فما دونها. في حين منح المجلس المركزي للمساءلة الإدارية صلاحية توقيع أي العقوبات المنصوص عليها في القانون المذكور بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الأولى حتى الثانية. حيث تدرج المشرع في قانون الخدمة المدنية المشار إليه في توزيع صلاحيات السلطات التأديبية حسب جسامه الخطأ المرتكب والدرجة الوظيفية للموظف المحال للمساءلة الإدارية. ومجمل القول أن اختصاص المحكمة بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظفين العموميين؛ ينصرف إلى الاختصاص بمراجعة القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية التي يخولها القانون الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على من يرتكب من الموظفين مخالفة تأديبية، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات والضمانات التي يقرها القانون.

ثم إن النظام بمحكمة القضاء الإداري يختص بالنظر في الطعون والشكاوى التي يقدمها العاملون بالقطاع الحكومي، على القرارات التأديبية؛ سواء تلك التي تصدر عن السلطة التأديبية الرئاسية، أم القرارات التي تصدر عن مجالس المساءلة الإدارية بنوعيتها. على أنه مما تجدر الإشارة إليه، أنه إذا كان قانون محكمة القضاء الإداري طبقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (٩) بعدم قبول الدعوى التي يتقدم بها أصحاب الشأن مباشرة إلى محكمة القضاء الإداري دون تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية التي صدر منها القرار. وهذا الشرط غير مطلوب بالنسبة للتظلم من القرارات التي تصدر من مجلس المساءلة الإدارية. إذ يستطيع الموظف التظلم من أي قرار صادر من هذه المجالس مباشرة أمام القضاء الإداري دون اشتراط التظلم من هذه القرارات أمام المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، بحسبان أن القرارات الصادرة من مجالس التأديب الإداري هي قرارات نهائية نافذة بمجرد صدورها، وهو ما أكدته المحكمة في الحكم الصادر عنها في هذا الشأن، حيث جاء فيه. "... أن قرارات مجالس المساءلة الإدارية هي في حقيقتها قرارات نهائية نافذة بمجرد صدورها، ولا يتطلب إلى اعتماد سلطة إدارية عليها، ذلك أن تلك المجالس تستنفذ ولايتها بإصدار مثل هذه القرارات، ونادراً ما تغير في قرارها أو تعدله. وينطبق ذلك على الجهة الإدارية.

وحيث إن قانون الخدمة المدنية حدد سلطة أخرى أعلى مرتبة للطعن على القرارات الصادرة من مجلس المساءلة الإدارية، وهو المجلس المختص بالنظر في الشكاوى وتظلمات الموظفين التي تصل إليه من الموظفين، فيحق لصاحب الشأن أن يطعن على القرار الصادر بشأنه خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره بالقرار. وإذا كان يجوز التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، وطبقًا ما نصت عليه المادة ١٢٠ المشار إليها من قانون الخدمة المدنية، إلا أنه لا يمكن اعتبارها كشرط لقبول دعوى عدم الصحة.

إجراءات التقاضي في محكمة القضاء الإدارية:

نظم قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان إجراءات التقاضي في محكمة القضاء الإداري ويمكن للتقاضي الإداري الرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة هذه الخصومة^{٢١٥}.

وقد راعى القانون أن تكون إجراءات التقاضي أمام المحكمة متفقة مع طبيعة الخصومة الإدارية، فأوجب على المدعي عند رفعها اتباع إجراءات معينة قبل رفع الدعوى، كما أن هناك إجراءات أخرى لازمة عند رفعها ثم النظر فيها حتى صدور حكم فيها. هذا مع مراعاة أن الأصل عند النظر في الدعوى الأخذ بالمذكرات المكتوبة المقدمة من الخصوم، وذلك حتى يستطيعوا أن يتبادلوا الردود والتعقيبات عليها، فالمرافعات الكتابية في القضاء الإداري هي الأساس، والمرافعة الشفهية لا تكون إلا لاستيضاح المحكمة لبعض الأمور الواردة بالمذكرات والمستندات المرفقة بملف الدعوى.

^{٢١٥} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١٠.

إجراءات رفع الدعوى أمام المحكمة الابتدائية الإدارية:

تتمثل هذه الإجراءات في الآتي:

أولاً: إجراءات مبدئية قبل رفع الدعوى مثل التظلم وميعاده، أي ميعاد رفع الدعوى:

لا تقبل الدعاوى التي يتقدم بها الموظفون في الوحدات الإدارية لمراجعة القرارات الإدارية النهائية والتي تتعلق بشؤونهم الوظيفية، وكذلك الدعاوى التي يتقدم بها أصحاب الشأن بغرض مراجعة القرارات الإدارية النهائية. ماعدا القرارات التي تصدر من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، إذا قُدمت مباشرةً إلى المحكمة قبل أن يُقدم تظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار.

يُقدم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة بالقرار، أو علمه به علمًا مؤكدًا. ويتعين على الجهة المختصة المتظلم إليها الفصل في التظلم المقدم إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه. ويعتبر مرور ثلاثين يوماً، بدون رد الجهة الإدارية بمثابة الرفض والامتناع عن تعديل القرار ويمكن إيجاز تلك الإجراءات المبدئية كما يلي:

١. تُقدم الدعاوى: التي تتعلق بغرض مراجعة القرارات والمشار إليها بالفقرة السابقة خلال مدة ستين يوماً من تاريخ إبلاغ أصحاب الشأن بنتيجة البت في التظلم أو من تاريخ مرور ثلاثين يوماً المحددة للفصل والبت في التظلم دون أن تجيب عليها الجهة المتظلم إليها.

٢. ترفع الدعاوى: التي تتعلق بشأن مراجعة القرارات النهائية التي صدرت من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي خلال مدة لا تزيد عن ستين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة بالقرار أو علمه به علمًا مؤكدًا.

ثانيًا. سند الدعوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية:

يجب أن يكون مضمون الدعوى في الدعاوى التي تتعلق لمراجعة القرارات الإدارية، وطبقًا للأسانيد التي نصت عليها المادة (٨) من قانون المحكمة وهي: عدم اختصاصها، أو عيب في الشكل أو السبب، أو

مخالفة القرارات الإدارية للقوانين أو اللوائح التنظيمية، أو الخطأ في تنفيذها أو تفسيرها أو إساءة استعمال السلطة.

ثالثاً. إعداد عريضة الدعوى:

١. يجب عند رفع الدعوى أن تقدم عريضة كتابية إلى الموظف المختص بأمانة السر بالمحكمة، ويتطلب أن تشمل هذه العريضة بيانات باسم المدعي كمحل إقامته ومن توجه ضده الدعوى وصفته ومكانه أو محل إقامته، وموضوع الشكوى وتاريخ تظلمه من القرار الإداري ونتيجة ومطالباته. وكذلك على المدعي أن يقدم مع عريضته مذكرة يبين فيها أسانيد دعواه. كما عليه أن يودع في دائرة أمانة السر عداً كافياً من صور العريضة ومذكرة طبق الأصل منها بقدر عدد المدعى عليهم في الدعوى. وحافطة للمستندات.
٢. تقوم الدائرة المختصة بأمانة السر في المحكمة بتوثيق الدعوى في السجل المخصص لذلك برقم محدد حسب ترتيبها وتاريخ ورودها، ثم تُدفع الرسوم المقررة عليها وبعد ذلك تحرير محضر استلام عريضة الدعوى ومرفقاتها، ويوقع عليها كل من الموظف المختص بأمانة السر بالمحكمة والمدعي أو من ينوب عنه، كما يتطلب فتح ملف للدعوى تحفظ فيه جميع الأوراق والمستندات الخاصة بها.
٣. لا يتطلب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المتظلم منه، على أنه يجوز لصاحب العلاقة أن يطلب وقف تنفيذ ذلك القرار ويذكر ذلك في عريضة الدعوى أو يقدم طلباً لاحقاً في ميعاد أقصاه انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة التي أحيلت إليها الدعوى أن تبت بهذا الطلب في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة، أو من التاريخ الذي تقدم فيه بالطلب إليها أثناء سير الدعوى. وفي كل الأحوال، لا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلا إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية، وإن نتائج تنفيذ القرار يصعب تداركها فيما بعد.^{٢١٦}

^{٢١٦} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١١.

رابعًا. إعلان عريضة الدعوى:

١. تقوم أمانة السر بالمحكمة بإعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها للمدعى عليه، في مدة لا تتجاوز سبعة أيام من التاريخ الذي قدم فيها عريضة الدعوى، ويكون الإعلان عن طريق المحضرين أو بأية وسائل أخرى يتحقق بها علم المعلن إليه علمًا مؤكدًا^{٢١٧}.

٢. يكون مكتب المحامي واسمه على عريضة الدعوى محلاً مختارًا للمدعي، كما أنه يُعد مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم دفاعهم محلاً مختارًا لهم^{٢١٨}.

٣. وطبقًا لما نصت عليه المادة (٩) في قانون الإجراءات المدنية والتجارية^{٢١٩}؛ تسلم المستندات المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في محل إقامته ويمكن تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي وضحتها القانون. وإذا لم يجد المحضر الشخص المطلوب إبلاغه في موطنه؛ يجب عليه أن يسلم الورقة إلى من يقر أنه وكيله أو من ينوب عنه أو أنه يعمل في خدمته، أو أنه من المقيمين معه مثل الأزواج وأقاربه وصهوره. ٤. وفقًا على ما نصت عليه المادة (١٠) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية^{٢٢٠}؛ إذا لم يجد المحضر

من يجوز أن تسلم الورقة إليه وفقًا للمادة المذكورة، أو رفض من وجدهم من المذكورين فيها عن التوقيع على استلام الأصل أو رفضهم على استلام الصورة؛ يجب عليه أن يوضح ذلك في أصل الورقة ونسختها الأصلية، وأن يسلم الصورة في نفس اليوم إلى الوالي أو نائبه أو الشيخ أو مسؤول مركز الشرطة. والذي يقع موطن المعلن إليه من اختصاصه الوظيفي، على أن يوجه المحضر خلال أربع وعشرين ساعة إلى المعلن إليه في مكان إقامته أو بكتاب مسجل بإخطار استلام، ويخبره فيه باسم الجهة الإدارية التي سلمته الصورة.

^{٢١٧} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١٠.

^{٢١٨} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١١.

^{٢١٩} انظر: سلطنة عمان. ٢٠٠٢م. قانون الإجراءات المدنية والتجارية. ص ١١٠.

^{٢٢٠} انظر: سلطنة عمان. ٢٠٠٢م. المصدر نفسه. ص ١١١.

خامساً. الردود والتعقيبات على عريضة الدعوى:

١. يجب على المدعى عليه أن يودع إلى أمانة السر بالمحكمة، خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ علمه، بعريضة الدعوى ومستنداتها؛ مذكرة بالبيانات والملاحظات التي تتعلق بالدعوى، مرفقة بالأوراق والمستندات الهامة. كما يُمكن للمدعى أن يودع أمانة السر بالمحكمة مذكرة بالرد مرفقة بما يكون لديه من أوراق متعلقة بالدعوى، خلال مدة عشر أيام من تاريخ علمه برد المدعى عليه على الدعوى. وهنا يجوز للمدعى عليه أن يرد بمذكرة تعقيب على هذا الرد^{٢٢١}.

٢. لرئيس محكمة القضاء الإداري، أو من ينوب عنه في الحالات المستعجلة؛ أن يصدر أمراً قضائي غير قابل للطعن بتقصير المواعيد المشار إليها، ويتم إخطار ذوي الشأن فوراً عن طريق المختصين بالمحكمة أو بأي وسيلة أخرى يتحقق بها علم المعلن إليه علماً يقينياً، ويسرى الميعاد الذي تم تقصير مواعده من تاريخ إعلانه وإبلاغ أصحاب العلاقة^{٢٢٢}.

سادساً. نظر الدعوى بمحكمة القضاء الإداري وصدور حكم القاضي فيها:

بعد استكمال جميع الردود والتعقيبات، يقوم رئيس الدائرة الابتدائية بتحديد موعداً لنظر الدعوى، وتقوم أمانة السر بالمحكمة بإبلاغ الخصوم بالموعد عند تحديده. وتنظر الدعوى في جلسة علنية أو عدة جلسات حتى يصدر فيها حكم من القاضي. ولرئيس الدائرة أن يطلب من ذوي الشأن ما يراه مهماً من إيضاحات وأسانيد ضرورية، وإذا رأت الدائرة ضرورة إجراء تحقيق بأشْرته بنفسها في الجلسة أو ندبت له أحداً من المختصين.

وتكون جميع جلسات المحكمة علنية، ويجوز بأمر من الدائرة التي تنظر الدعوى من تلقاء نفسها،

^{٢٢١} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١٢.

^{٢٢٢} انظر: سلطنة عمان. ١٩٩٩م. قانون محكمة القضاء الإداري. ص ١٢.

أو بناءً على طلب أحد من أطراف الخصومة إجرائها سرًا؛ وذلك للمحافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب.

ويصدر الحكم في الدعاوى التي تتعلق بمراجعة القرارات الإدارية، بعدم صحة القرار أو برفض الدعوى. كما يصدر في الدعاوى الأخرى حسبما ينتهي إليه قضاء المحكمة بشأنها.

وفي جميع الحالات تصدر الأحكام القضائية الإدارية في جلسات معلنة. ويلزم على الجهة الإدارية تنفيذ الحكم طبقًا لما جاء فيه. وتسري في شأن هذه الأحكام الإجراءات المذكورة سابقًا، باستثناء ما يتعلق بمواعيد الطعن فيه.

إجراءات رفع الدعوى أمام الدائرة الاستئنافية:

يجوز لأطراف الخصومة استئناف الأحكام القضائية التي صدرت من الدائرة الابتدائية بالمحكمة، ماعدا الأحكام التي تتعلق بتحديد المستحقات؛ فلا تكون قابلة للاستئناف إلا في حالة زادت قيمة الدعوى عن خمسة آلاف ريال عُُماني.

ويكون ميعاد رفع دعوى الاستئناف خلال ثلاثين يومًا من بعد صدور الحكم الابتدائي، وخمسة عشر يومًا بالنسبة للحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. ويقدم الاستئناف من أصحاب الشأن بتقرير يتم إيداعه بأمانة السر لمحكمة القضاء الإداري، ويكون موقعًا من محام مقبول للمرافعة أمام محاكم الاستئناف طبقًا لقانون المحاماة.

وطبقًا لما نصت عليه المادة ٤ من قانون المحاماة^{٢٢٣}؛ إذ يعتبر في حكم المحامين المقبولين للحضور والترافع، وتوقيع صحف الدعاوى والطعون أمام المحاكم على اختلاف درجاتها، الموظفون بالدائرة القانونية،

^{٢٢٣} سلطنة عمان. ١٩٩٦م. قانون المحاماة. ص ١٠.

والهيئات والمؤسسات العامة، وكذلك الشركات المملوكة بالكامل للدولة والحاصلون على شهادة في الشريعة أو القانون من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها.

ويجب أن تشمل مذكرة الاستئناف على جميع البيانات العامة التي تتعلق بالخصوم، وصفاتهم وأماكن إقامتهم أو مقارهم. وموضوع الدعوى، وتاريخ الحكم المطعون فيه ومبرراته، وأسباب الاستئناف. وإلا جاز الحكم ببطلانه.

ويتم النظر في الاستئناف من قبل دائرة الاستئناف بمحكمة القضاء الإداري، ولا يتطلب في الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المستأنف ضده. إلا إذا وجهت هذه الدائرة بذلك، أو كان هذا الحكم يلزم أحد الخصوم بدفع مبالغ مالية للخصم الآخر.

وتعمل دائرة الاستئناف بالإعلان عن تقرير الاستئناف الردود والتعقيبات عليه، ونظر الاستئناف والحكم المطعون فيه، طبقاً للقواعد والإجراءات التي تتعلق بالدعوى في الدائرة الابتدائية، التي نص عليها القانون في المواد: ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٥ من قانون محكمة القضاء الإداري^{٢٢٤}.

وتكون نتيجة الاستئناف، إما أن تحكم الدائرة الاستئناف بتأييد الحكم المستأنف منه. أو بإلغائه، أو بتعديله لصالح المستأنف، ويكون حكم دائرة الاستئناف نهائياً ولا يمكن الطعن فيه، إلا في حالة طلب التماس بإعادة النظر في الحالات المحددة في المادة (٢٣٢) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية^{٢٢٥}.

المطلب الثالث: الإشكاليات التي ما زالت مرتبطة بالقضاء الإداري

من أهم الإشكاليات التي ما زالت مرتبطة بالقضاء الإداري؛ هي عدم تقنين القانون الإداري في

^{٢٢٤} سلطنة عمان. ١٩٩٩م. مرجع سابق. ص ١١ و ١٢.

^{٢٢٥} سلطنة عمان. ٢٠٠٢م. قانون الإجراءات المدنية والتجارية. ص ٢٣٢.

سلطنة عُمان، ووجود ثغرات ونقص في القانون الوضعي. وسيتطرق الباحث في الفقرات الآتية إلى إبراز

هذه المشكلات وهي كما يأتي:

أولاً: عدم تقنين القانون الإداري العماني؛ فيعتبر القانون الإداري ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم علاقة الجهة الإدارية مع الأفراد والمؤسسات الأخرى. يعرفه البعض: بأنه القانون الذي يحكم إدارة الدولة وينظم نشاطها وتكوينها باعتبارها سلطة عامة. وتعد إشكالية عدم تقنين القانون الإداري في مدونة واحدة، أسوة بالقانون المدني والقانون المالي والقوانين الأخرى، بسبب تطوره السريع وتأثره بالعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وهي عوامل تتغير باستمرار وغير ثابتة. كما أن اتساع نشاط الدولة والأزمات الاقتصادية واستحداث مرافق عامة اقتصادية؛ أدى إلى استمرار القانون الإداري في سرعة التطور، ويمتاز القانون الإداري أيضاً؛ بأنه قانون إنشائي عن طريق المبادئ والأحكام القضائية التي أوجدها القاضي الإداري، وذلك يعد سبباً في عدم تقنين القانون الإداري وصعوبة جمع أحكامه في مدونة واحدة.

ويرى الباحث من خلال دراسته إيجاد حلول وبدائل من خلال:

(١) تشكيل لجنة تضم خبراء القانون الإداري، وأقدم القضاة بمحكمة القضاء الإداري، لدراسة كيفية تقنين وضم القانون الإداري في مدونة واحدة يسهل الرجوع إليها عند الحاجة.

(٢) تفعيل دور البرلمان (مجلس الشورى) في سلطنة عُمان، لدراسة المعوقات القانونية والإدارية والفنية التي أدت إلى عدم تجميع القانون الإداري في مدونة واحدة، ووضع حلول ومقترحات من شأنها أن تسهل الرجوع إلى القانون الإداري.

(٣) تقديم مبادرة من الباحثين والقانونيين لجمع التشريعات الإدارية، وإضافة إليها السوابق القضائية وترتيبها

وتنظيمها في مجلد واحد. ويعد ذلك إثراء للمكتبة العُمانية وخدمة للخبرات والكفاءات الوطنية، تسهم في

تقديم دراسات يمكن الاستفادة منها وتطبيقها عمليًا.

(٤) إضافة تعديلات على قانون محكمة القضاء، ومنح المحكمة اختصاصات واسعة لتقديم مرئيات ومقترحات لتحسين القانون الإداري، وجمع كافة التشريعات واللوائح القانونية وتنظيمها أسوة بالقوانين الوضعية الأخرى.

ثانيًا. وجود ثغرات ونقص في القانون الوضعي:

كما هو معلوم، بأن القوانين الحالية التي وضعها علماء وشرح القانون من دون الاعتماد على التشريعات السماوية؛ وضعوها مسميات كالقانون المدني والقانون التجاري والقانون الإداري، وقانون القضاء، وغيرها، إلا أنه ما زال يشوب هذه القوانين التي صنعها البشر نقص وقصور. إذ إنَّ الإنسان معرض للنسيان والجهل والظلم. كما أنَّها من ناحية الوقت لا تصلح لأزمة طويلة، فإنها تتغير بتأثيرها بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية. حيث يطرأ عليها تعديل وتغيير في الأزمات الاقتصادية الحادة والاضطرابات السياسية.

ويرى الباحث بإمكانية معالجة هذه الإشكالية؛ بجعل الشريعة الإسلامية مصدرا لهذه القوانين،

حيث إن في الإسلام الأدلة الشرعية التي تصلح تطبيقها في وقتنا الحالي، كما أن القانون الإسلامي له خصائص فريدة تجعله متجددًا وصالحًا لكل زمان ومكان.

خلاصة الفصل:

تناولت الدراسة سلطة القاضي الإداري، وفحصه لمشروعية القرار الإداري ومدى مطابقتها للقانون. فإذا ثبت له من خلال الوقائع المعروضة عليه، مخالفة القرار الإداري الصادر من الإدارة للقانون أو أنه يشوبه عيب من عيوب القرار الإداري، كإساءة استخدام سلطة، أو خطأ في الإجراءات، أو تبين بأن غاية القرار الإداري وهدفه ليس لمنفعة العامة؛ فإن القاضي الإداري يُصدر حكماً قضائياً ببطالته، وما يترتب عليه من آثار. كما أن سلطة القاضي الإدارية تبرز في الفصل في الدعوى المعروضة، والبت فيها بحكم قضائي. ويتلخص دور محكمة واختصاص القضاء الإداري؛ في تأييد أو إبطال القرار الإداري، الفصل في الدعوى المعروضة، في ضوء ما يطلبه القاضي الإداري من مستندات وأوراق لها صلة بالدعوى. ومن الملاحظ وجود أوجه تشابه واختلاف بين القضاء الإداري الإسلامي، والقضاء العُماني وستتناول في الفقرات الآتية بيان تلك الأوجه على النحو التالي:

إنَّ أوجه الاتفاق بين التشريع الإسلامي والقضاء الإداري العُماني فهي كما يلي:

١. يتفق كل من قاضي المظالم في الإسلام والقاضي الإداري العُماني في مهمتهما الأساسية، ألا وهي تحقيق العدالة والإنصاف والقضاء على الظلم والجور وتحكيم شرع الله.
٢. التشريعان يستخدمان في ذلك كافة الطرق الموصلة للحق وكافة طرق الإثبات، ولهما الاستعانة بأهل الفقه، ويتيسر لهما العديد من الأعوان. كذلك فإن الاستقلالية مكفولة لكليهما، فكلية سلطة قضائية لا تخضع ولا تتبع لأية سلطة أخرى ما دامت متمسكة بالتشريع السماوي، بل هي الأساس في تنفيذ التشريع الإلهي.

أما أوجه الاختلاف بين التشريع الإسلامي والقضاء الإداري العُماني، فهي كما يلي:

١. إنَّ قاضي المظالم في العهد الإسلامي له من الهيبة وقوة اليد ما ليس للقاضي الإداري في كف الخصوم

عن التجاحد ومنع الظلمة. لذلك فقاضي المظالم أفسح مجالا وأوسع مقالا من قدرات وصلاحيات القاضي العادي.

٢. لقاضي المظالم سلطات في الوصول إلى الحق ومعرفة المبطل من الحق؛ أوسع من سلطات القاضي الإداري العماني الذي يتقيد في كشف الأسباب وثبوت الحق بأدلة محددة.

٣. قاضي المظالم في الإسلام له تأديب من بان عدوانه وظهر ظلمه، وليس ذلك للقاضي الإداري.

٤. قاضي المظالم له تأخير الحكم بين الخصوم عند اشتباه أمرهم، وليس ذلك للقاضي الإداري بل يتعين عليه اتباع إجراءات محددة ومدة معينة للفصل بالحكم.

٥. قاضي المظالم له حق رد الخصوم إلى الصلح وعدم الفصل بينهم، إذا رغبوا في ذلك. وهذا ليس بمقدور القاضي الإداري، فاذا تقدم إليه الخصوم واتضح الحق أمامه لزمه فصل الحكم، ولا يجوز له ردهم إلى الصلح.

٦. قاضي المظالم له أن يبتدئ باستدعاء الشهود ويسألهم عما عندهم في موضوع النزاع، وليس ذلك للقاضي العادي فمن سياقاته أنه يكلف المدعي إحضار البيّنة ولا يستدعيهم، ولقاضي المظالم أن يسمع من شهادة مجهولي العدالة، أما القاضي الإداري فلا يسمع إلا من الشاهد العدل.