بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٧٣١
بتاريخ :	٢٠١٠/٨/١٨

ملف رقم : ٧٨ / ٢ / ١٠٠

السيد الأستاذ/ وزير السياحة

تحية طيبة ... وبعد ،،

اطلعنا على كتابكم رقم ١٢٦٧المؤرخ ٢٠٠٩/٥/٦ فى شأن مدى جواز استقلال وزارة السياحة بالإشراف على سياحة الغوص فى ضوء القرار الجمهورى رقم ٣٩٩ لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية، ومدى مشروعية تفويض وزارة السياحة فى الاختصاصات المنوطة بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية .

وحاصل الوقائع ــ حسبما يبين من الأوراق ــ أن وزارة السياحة أصدرت عدة قرارات وزارية بشأن تنظيم نشاط سياحة الغوص والأنشطة البحرية الأخرى من أجل النهوض بتلك الأنشطة باعتبارها من الأمور المتعلقة بالسياحة، وأن هذه القرارات اشترطت للحصول على تراخيص مزاولة هذه الأنشطة ضرورة تقديم شهادات بالتدريب والصلاحية الفنية من غرفة سياحة الغوص أو شهادات صادرة من منظمات عالمية فى التدريب شريطة اعتمادها من تلك الغرفة لكونها جهة الاختصاص والخبرة الفنية فيما يخص تلك الأنشطة من معدات ومعايير وقواعد وأصول فنية ومهنية، كما اشترطت فى شأن اليخوت والمنشآت التى تستخدم فى تلك الأنشطة ضرورة الإلتزام بشروط وقواعد الأمن والسلامة البحرية وحماية البيئة والتى تصدر من إدارة التفتيش البحرى بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية، وأنه فى إطار التعاون الوثيق بين وزارة النقل ممثلة فى الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية ووزارة السياحة ممثلة فى أجهزتها المعنية، ورغبة فى إرساء آلية تعاون فعالة فى مجال مزاولة أنشطة الغوص السياحى بإختلاف أنواعه بهدف تنظيمه طبقاً للقوانين والقرارات الصادرة فى هذا الشأن، وفى ضوء السلطة المخولة للهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية بموجب قرار إنشائها حررت مذكرة تفاهم بين وزارة السياحة والهيئة بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٢ تضمنت تفويض وزارة السياحة ممثلة فى أجهزتها المعنية بمتابعة تنفيذ كافة الإتفاقيات الدولية وأية مدونات صادرة عن المنظمة البحرية الدولية فيما يتعلق بسلامة نظم الغوص السياحى وكافة القوانين والقرارات

واللوائح والتعليمات على جميع الغواصين والوحدات البحرية ومراكز الغوص، ذلك فيما يتعلق بأنشطة الغوص السياحى وما يتطلبه ذلك من معاينة كافة معدات وتجهيزات وأنظمة الاتصالات ومتطلبات الغوص المتواجدة على الوحدات البحرية التى تزاول أنشطة الغوص السياحى طبقاً للمعايير الدولية لأنظمة الغوص، وتفويض الوزارة فى إصدار التقارير الفنية بصلاحية هذه الأنظمة تحت مسئوليتها الكاملة مع موافاة الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية بهذه التقارير تمهيداً لإصدار شهادة سلامة نظم الغوص للوحدة البحرية وفقاً للشروط التى تحددها الإدارة المختصة بها شريطة أن تكون الوحدة البحرية مسجلة بسجلات السفن بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية، على أن تظل الهيئة مسئولة عن الاختصاصات المنوطة بها على نحو ما ورد بمذكرة التفاهم، وأن تتولى وزارة السياحة مخاطبة مجلس الدولة فى هذا الشأن، فطلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإبداء الرأى القانونى.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٢٧ من أكتوبر ٢٠١٠ م، الموافق ١٩ من ذى القعدة سنة ١٤٣١هـ، فتبين لها أن القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ فى شأن المنشآت الفندقية والسياحية ينص فى المادة (١) المعدلة بالقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠٠٥ على أن " تسرى أحكام هذا القانون على المنشآت الفندقية والسياحية .، وتعتبر منشآت فندقية فى تطبيق أحكام هذا القانون الفنادق والبنسيونات والقرى السياحية والفنادق العائمة والبواخر السياحية .....، وتعتبر منشأة سياحية فى تطبيق أحكام هذا القانون الأماكن المعدة أساساً لإستقبال السياح لتقديم المأكولات والمشروبات إليهم لإستهلاكها فى ذات المكان كالملاهى والنوادى الليلية والكازينوهات والحانات والمطاعم.....، كذلك تعتبر منشأة سياحية وسائل النقل المخصصة لنقل السياح فى رحلات برية أو نيلية أو بحرية .....، ولوزير السياحة إضافة أنشطة جديدة يصدر بتحديدها قرار منه خدمة للسياحة والسائحين ."، وينص فى المادة (٢) على أن "لا يجوز إنشاء أو إقامة المنشآت الفندقية والسياحية أو استغلالها أو إدارتها إلا بترخيص من وزارة السياحة طبقاً للشروط والإجراءات التى يصدر بها قرار من وزير السياحة"، وأن قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٩٩ لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية ينص فى المادة الأولى على أن " تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة المصرية العامة لسلامة الملاحة البحرية" تكون لها شخصية اعتبارية مستقلة وتتبع وزير النقل ومركزها الرئيسى مدينة الإسكندرية، ويجوز بقرار من مجلس إدارة الهيئة إنشاء فروع أو مكاتب لها داخل الجمهورية . "، وينص فى المادة الثانية على أن " تهدف الهيئة إلى إدارة وتنظيم شئون الملاحة البحرية على المستوى القومى وفى إطار الخطة السياسية والاقتصادية العامة للدولة ورقابة ومتابعة أداء المنشآت والأجهزة المنوط بها تحقيق السلامة البحرية وربطها بالمجال الدولى

وبما لا يتعارض مع الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها جمهورية مصر العربية ".، وينص فى المادة الثالثة على أن " تباشر الهيئة الاختصاصات التى تكفل تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله، ولها على الأخص ما يأتى: ١- تنظيم وإدارة سلامة الملاحة البحرية بما يكفل تنفيذ الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها الجمهورية والقوانين والقرارات المنظمة لها الصادرة فى شأن السلامة البحرية المتعلقة بأمن السفن وسلامة إبحارها فى المياه الإقليمية والمنطقة الاقتصادية والموانى المصرية غير التابعة لهيئات الموانى،..... ٦ - مراقبة مستويات السلامة البحرية وجودة الخدمات المنفذة بواسطة الهيئة والجهات المخولة بذلك واتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقيق فى استيفاء وسائط النقل البحرى لشروط السلامة والأمن وتدقيق وثائقها وشهاداتها، ٧-الاشتراك فى خطط البحث والإنقاذ ومكافحة التلوث البحرى، ٨- رقابة المستويات الفنية للسفن والوحدات البحرية المصرية التى تبنى محلياً أو التى تشترى من الخارج للتحقق من توافر الأشتراطات الفنية بها طبقا للمستويات الدولية وإصدار شهادات تسجيلها وشهر التصرفات التى ترد عليها وكذا إصدار وتجديد شهادات الصلاحية وتراخيص الملاحة اللازمة لتسييرها،..... ١١- تحديد شروط مزاولة المهنة لكل من الربابنة والضباط والمهندسين والوقادين والبحارة والصيادين والغواصين وغيرهم من العاملين فى البحر وإصدار الرخص لهم .....".

واستعرضت الجمعية العمومية قرار وزير السياحة رقم ٥٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بشأن إضافة بعض الأنشطة السياحية إلى الأنشطة المنصوص عليها فى القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ والذى ينص فى المادة الأولى على أن " تعد من المنشآت السياحية الخاضعة لأحكام القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ فى شأن المنشآت الفندقية والسياحية المنشآت التى تعمل فى الأنشطة السياحية الآتية : ١- مراكز الغوص، ٢- خدمات الغوص (مراكز الصيانة – مراكز التصوير تحت الماء – مراين الغوص)، .....٤- لنشات السفارى ومراكب القاع الزجاجى والغواصات...، وينص فى المادة الثانية على أن " لا يجوز للمنشآت السياحية المشار إليها فى المادة الأولى مزاولة نشاطها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من وزارة السياحة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بعد أن عدد المنشآت الفندقية والسياحية بموجب أحكام القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ سالف البيان فوض وزير السياحة فى إصدار قرار إضافة أنشطة جديدة خدمة للسياحة والسائحين، وحظر مزاولة تلك الأنشطة دون الحصول على ترخيص من وزارة السياحة، وأنه نفاذاً لذلك صدر القرار الوزارى المشار إليه بإضافة أنشطة سياحية جديدة من بينها نشاط سياحة الغوص، وأنه وفقًا لقرار إنشاء الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية فقد عهد المشرع لهذه الهيئة بتنظيم وإدارة سلامة الملاحة البحرية بوجه عام وبما يضمن تنفيذ أحكام الاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة فى هذا الشأن من أجل السلامة البحرية المتعلقة بالسفن والوحدات البحرية

وسلامة أبحارها فى المياه الإقليمية والمنطقة الاقتصادية والموانى المصرية الغير تابعة لهيئات الموانى، ومراقبة مستويات هذه السلامة وجودة الخدمات المنفذة والتأكد من توافر الاشتراطات الفنية طبقًا للمستويات الدولية وإصدار شهادات صلاحيات هذه السفن والوحدات البحرية وتجديدها وإصدار تراخيص الملاحة اللازمة لها، وتحديد شروط مزاولة المهنة لطوائف العاملين عليها كالربابنة والبحارة والوقادين والضباط والمهندسين والصيادين والغواصين وغيرهم من العاملين فى البحر وإصدار رخص مزاولة المهنة لهم.

ولاحظت الجمعية العمومية أن نشاط سياحة الغوص يتم مزاولته من خلال وحدات بحرية وهو ما يتعين معه أن يتوافر بشأنها سائر اشتراطات الصلاحية الفنية المنوط بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية التحقق من توافرها توطئة لإصدار ترخيص الملاحة البحرية، وهذه الاشتراطات ينبغى دوام توافرها لاستمرار سريان هذا الترخيص وتجديده، ومن ثم فإنه يترتب على تخلف أى من هذه الشروط سحب هذا الترخيص أو إلغائه، ومن ثم فإن تقرير الصلاحية الفنية للوحدة البحرية يظل حكرًا على الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية بموجب أحكام القرار الجمهورى المنشئ لها سالف البيان، ولما كانت مزاولة نشاط سياحة الغوص – باعتبارها نشاطًا سياحيًا وفقًا لأحكام قرار وزير السياحة رقم ٥٧٤ لسنة ٢٠٠٥ سالف البيان – تتطلب وفقًا لأحكام القانون المشار إليه صدور ترخيص بشأنها من وزارة السياحة فإنه يضحى والحال كذلك السماح بمزاولة هذا النشاط عملاً مركباً تتساند فيه الصلاحيات المقررة لكلتا الجهتين على النحو المشار إليه دونما ثمة تعارض أو مظنة تهادم بين النصوص المنظمة لاختصاص كل منهما في إصدار الترخيص المنوط بها مستقلة عن الأخرى ودون إمكانية استقلال إحداهما بالترخيصين على سبيل الاستئثار .

واستظهرت الجمعية العمومية ما جرى عليه القضاء والإفتاء من أنه إذا أناط القانون اختصاصاً إلى جهة معينة، فإنه لا يجوز لها أن تنزل عنه أو أن تفوض فيه إلا إذا كان القانون يجيز ذلك، إذ أن مباشرة الاختصاص عندئذ تكون واجباً قانونياً وليس حقاً للجهة الإدارية التى أوكل إليها القانون هذا الاختصاص، ومن ثم لا يكون لهذه الأخيرة أن تعهد باختصاصها لجهة أخرى ما لم ينص القانون على إجازة هذا التفويض إجازة واضحة الدلالة بإرادة صريحة لا لبس فيها ولا غموض لأن التفويض نقل للولاية التى يستأثر المشرع وحده بتخويلها لهذه الجهة.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان المشرع عهد إلى الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية بعملية إصدار تقارير الصلاحية الفنية وتراخيص الملاحة البحرية ومزاولة المهن المتعلقة بها دون النص على جواز التفويض فى تلك الاختصاصات المنوطة بها إلى جهة إدارية أخرى، ولما كانت أحكام القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاص والذى يعد الشريعة العامة فى هذا الشأن قد

خلت من جواز التفويض فى الاختصاصات المنوطة بالهيئات العامة، فإن التفويض الصادر من الهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية إلى وزارة السياحة فى شأن اختصاصات الهيئة يكون تفويضًا غير مشروع إذ نقلت بموجبه ولايتها إلى وزارة السياحة دون سند قانونى يمكن التعويل عليه، ومن ثم يتعين أن يظل إصدار تراخيص الملاحة البحرية ومزاولة المهن المتعلقة بها وتقارير الصلاحية منوط بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية دون غيرها، وعلى أن تتولى وزارة السياحة إصدار التراخيص المتعلقة بنشاط سياحة الغوص كنشاط سياحى بعد التحقق من استيفاء صدور التراخيص الفنية المشار إليها من الهيئة بالنسبة للوحدات البحرية التي يتم ممارسة النشاط من خلالها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى :

أولاً: عدم مشروعية تفويض وزارة السياحة فى الاختصاصات المنوطة بالهيئة المصرية لسلامة الملاحة البحرية فى إصدار تراخيص الملاحة البحرية ومزاولة المهن المتعلقة بها بالنسبة للوحدات البحرية التى يمارس من خلالها نشاط سياحة الغوص وانعقاد هذا الاختصاص للهيئة المذكورة دون غيرها.

ثانياً: أن مزاولة نشاط سياحة الغوص باعتباره نشاط سياحيًا تتطلب صدور ترخيص بشأنها من وزارة السياحة.

وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريرًا في: ١٨/١٢/٢٠١٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور/

محمد أحمد عطية

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

محمود//