

بتاريخ ٣٠/٨/٢٠١٨م

١ - هيئة - هيئة تنظيم المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم .

بين المشرع بموجب مرسوم إنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها أن هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري ، ولها - في سبيل تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها - أهلية تملك الأموال الثابتة والمنقولة وإدارتها والتصرف فيها والقيام بجميع الأعمال وإجراء كافة التصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها ومباشرة أي أنشطة لازمة لتحقيق هذه الأهداف أو مرتبطة بها أو مكملة لها ، - أثر ذلك - أن لرئيس مجلس إدارة هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام المرسوم السلطاني المشار إليه والنظام المرفق به - تطبيق .

٢ - موانئ - الجهة المختصة بإصدار قواعد ونظم الميناء .

منح المشرع - بموجب قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية - وزارة النقل والاتصالات مهمة الإشراف على الشؤون البحرية وتطويرها ، باعتبارها الجهة المختصة في هذا الشأن ، ويكون لها - في سبيل ذلك - إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون ، فضلا عن اختصاص وزارة النقل والاتصالات بإنشاء وتشغيل وإدارة الموانئ المدنية والمساعات الملاحية وتنظيم حركة الملاحة البحرية في المياه الإقليمية ، وألزم إدارة كل ميناء بتقديم قواعد ونظم إدارة كل ميناء ، توضح ما يتعين على السفن والمتعاملين مع الميناء اتباعه لحسن سير

العمل بالميناء على أن يتم التصديق على هذه القواعد والنظم بقرار من وزير النقل والاتصالات - مؤدى ذلك - اختصاص وزير النقل والاتصالات بالتصديق على قواعد ونظم الميناء - أساس ذلك - أن العام يجري على عمومه ما لم يرد ما يخصه ، وأنه لا استثناء بدون وجود نص ، وأن يتم تفسير قواعد الاختصاص تفسيراً ضيقاً ، حيث لا يجوز التوسع في تفسير قواعد الاختصاص وأن ممارسة اختصاص ما أو الحرمان منه لا يكون إلا بنص صريح في القانون - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم : المؤرخ في ،
الموافق بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني عن الجهة
المسؤولة عن إصدار قواعد ونظم ميناء
وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من كتاب معاليكم - أن وزارة
تلقت طلباً من شركة ميناء بتاريخ ٢٦ من ديسمبر ٢٠١٧ م ،
مفاده طلب الشركة من وزارة إصدار قواعد ونظم
ميناء ، إلا أن وزارة تقدمت بالرد على
الشركة بالآتي :

١ - أن إصدار قواعد ونظم ميناء هو من اختصاص هيئة
المنطقة الاقتصادية الخاصة بـ ، وذلك عملاً بحكم
المادة (الحادية عشرة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ بإنشاء
هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها والذي قضى
بأن : " تؤول إلى هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم جميع الأصول
والحقوق والالتزامات والسجلات الخاصة بمشروع تطوير ولاية الدقم
من وزارة النقل والاتصالات وغيرها من الوزارات والجهات والأجهزة
واللجان المعنية ، كل فيما يخصه .

ويكون تحديد تاريخ أيلولة الأصول والحقوق دون غيرها وفقا لما يتم الاتفاق عليه بين الهيئة والجهات المعنية " .

٢ - أن حكم المادة (الثالثة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٢٨ بإصدار قانون منح امتياز تطوير وإدارة وتشغيل ميناء وإجازة الاتفاقيات المتعلقة به نص على أن : " يصدر رئيس مجلس إدارة هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون المرفق " ، باعتبار أن هذا الحكم يتوافق ونص المادة (الثالثة عشرة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ المشار إليه والذي قضى بأن : " يصدر رئيس مجلس إدارة هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا المرسوم والنظام المرفق ، وإلى أن تصدر تطبيق على الهيئة القوانين والنظم المعمول بها فيما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم والنظام المرفق " .

٣ - أن المادة (٢) من قانون تنظيم الملاحة البحرية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨١/٩٨ نصت على أن : " تكون وزارة المواصلات الجهة المختصة رسميا في السلطنة بالإشراف على الشؤون البحرية وتطويرها ويكون لها إصدار القرارات لتنفيذ هذا القانون ، كما تختص وزارة المواصلات بإنشاء وتشغيل وإدارة الموانئ المدنية والمساعدات الملاحية وتنظيم حركة الملاحة البحرية في المياه الإقليمية " .

٤ - ينص عجز المادة (السابعة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها على أنه : " . . .

وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص في هذا المرسوم والنظام المرفق والنظام المشار إليه في الفقرة السابقة ، تسري على المنطقة جميع القوانين والمراسيم السلطانية والنظم المعمول بها في السلطنة " ، وعليه ، أنه وفقا لتفسير وزارة النقل والاتصالات أن الاستثناء المشار إليه يكون قد نسخ ضمنا الحكم الذي قرره المادة (٢) من قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية المشار إليها ، ومن ثم يستثنى ميناء الدقم من الإشراف الإداري إلى وزارة النقل والاتصالات .

٥ - أن المادة (٣) من نظام هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ المشار إليه نصت على أنه :

" يكون للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها ممارسة الاختصاصات الآتية :

٣ - رسم السياسة العامة لإدارة المنطقة وقطاعاتها الأساسية ولتنميتها وتطويرها وتخطيطها العمراني والمعماري "

وردا على ما تقدم ، أفادت هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة في شأن الموضوع المائل بالآتي :

١ - أن إصدار لوائح ونظم ميناء هو من اختصاص وزارة ، وذلك عملا بحكم المادة (٦) من قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية المشار إليه التي نصت على أنه : " تتقدم إدارة كل ميناء بقواعد ونظم توضح ما يتعين على السفن والمتعاملين مع الميناء اتباعه لحسن سير العمل بالميناء على أن يتم التصديق على هذه القواعد والنظم بقرار من وزير المواصلات " .

٢ - أنه من القواعد المستقر عليها أن : " العام يجري على عمومه ما لم يرد ما يخصه بقاعدة لا تقل مرتبة إلزامها في مدارج التدرج القانوني عن النص الوارد به الحكم العام ، وأنه لا استثناء بدون نص " .

٣ - أن إفتاء وزارة الشؤون القانونية قد استقر بموجب الفتوى رقم (وش ق/م و/٢٦ /١ /٢٠١٢/١٠٥٠ م ، بتاريخ ٢٩ /٥ /٢٠١٢م) على أن : " المشرع نص في إفصاح واضح على اختصاص وزير النقل والاتصالات بالتصديق على القواعد والنظم الخاصة بالموانئ التي تنشأ في السلطنة ، وأسند إلى وزارة النقل والاتصالات سلطة إصدار اللوائح والقرارات والنظم المتعلقة باختصاصاتها المحددة قانونا " .

وحيث إنه ، ولما كان قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية المشار إليه قد عقد الاختصاص لوزارة النقل والاتصالات بالتصديق على القواعد والنظم التي تعدها إدارة كل ميناء ، وكان المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها ، و المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣ /٧٩ بإصدار نظام المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم ، قد جاء خاليين من نص يقضي بتحويل الهيئة في حدود المنطقة الاختصاص بالتصديق على هذه القواعد والنظم على غرار المواد (من ١٣ إلى ١٨) من نظام المنطقة المشار إليها ، التي منحت للهيئة في حدود المنطقة حق ممارسة اختصاصات بعض الجهات الإدارية في نطاق تطبيق قوانين معينة .

وترتبا على ما تقدم ، فإن قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية والمرسومين السلطانيين المشار إليهما لم يتضمنا بالتنظيم ذات الموضوع المائل ،

مما لا يمكن معه القول بوجود علاقة خاص بعام ، فيعمل بالنص الوارد في أي من هذين المرسومين - على فرض وجوده - في نطاق تطبيق المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم باعتباره نصا خاصا مع بقاء اختصاص وزارة النقل والاتصالات قائما في الشأن ذاته في كافة أنحاء السلطنة عدا منطقة الدقم ، وعليه ، لا يكون هناك ثمة اختصاص لهيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم في التصديق على القواعد والنظم الخاصة بالموانئ التي تنشأ في السلطنة .

وإزاء ما تقدم ، فإن معاليكم تستطلعون الرأي القانوني في المسألة المعروضة . ويسرني ردا على ذلك ، أن أفيدكم بأن الملحق رقم (١) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٨/١٩ بتحديد اختصاصات وزارة النقل والاتصالات واعتماد هيكلها التنظيمي نص على اختصاصات وزارة النقل والاتصالات ومن بينها :

١ - اقتراح السياسة العامة للنقل والاتصالات في السلطنة وسبل توجيهها بما يتفق والأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

٢ - إعداد الدراسات والمخططات والبرامج الخاصة بأعمال الطرق والموانئ والمطارات والأرصاد والملاحة والبريد ، وتحديد الاحتياجات المستقبلية من تلك الأعمال بالتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة ، والإشراف على تنفيذها وصيانتها .

٣ - اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة باختصاصات الوزارة ، والعمل على حسن سير تطبيقها ، وإصدار اللوائح والقرارات والنظم المتعلقة بتلك الاختصاصات "

وتنص المادة (٢) من قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨١ / ٩٨ على أن : " تكون وزارة المواصلات الجهة المختصة

رسميا في السلطنة بالإشراف على الشؤون البحرية وتطويرها ويكون لها إصدار القرارات لتنفيذ هذا القانون ، كما تختص وزارة المواصلات بإنشاء وتشغيل وإدارة الموانئ المدنية والمساعدات الملاحية وتنظيم حركة الملاحة البحرية في المياه الإقليمية " .

كما تنص المادة (٦) من القانون ذاته على أن : " تتقدم إدارة كل ميناء بقواعد ونظم توضح ما يتعين على السفن والمتعاملين مع الميناء اتباعه لحسن سير العمل في الميناء على أن يتم التصديق على هذه القواعد والنظم بقرار من وزير المواصلات " .

وتنص المادة الثالثة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها على أنه : " تتمتع هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري ، ويكون لها - في سبيل تحقيق أهدافها - أهلية تملك الأموال الثابتة والمنقولة وإدارتها والتصرف فيها والقيام بجميع الأعمال وإجراء كافة التصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها ومباشرة أي أنشطة لازمة لتحقيق هذه الأهداف أو مرتبطة بها أو مكملتها لها ، وتمارس نشاطها وفقا لأحكام النظام المرفق " .

كما تنص المادة الحادية عشرة من المرسوم السلطاني ذاته على أنه : " توول إلى هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم جميع الأصول والحقوق والالتزامات والسجلات الخاصة بمشروع تطوير ولاية الدقم من وزارة النقل والاتصالات وغيرها من الوزارات والجهات والأجهزة واللجان المعنية ، كل فيما يخصه . . . " .

وتنص المادة الثالثة عشرة من المرسوم السلطاني ذاته على أنه : " يصدر رئيس مجلس إدارة هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم اللوائح والقرارات

اللازمة لتنفيذ هذا المرسوم والنظام المرفق ، وإلى أن تصدر تطبق على الهيئة القوانين والنظم المعمول بها فيما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم والنظام المرفق " .

وتنص المادة (٣) من نظام هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ المشار إليه على أن : " يكون للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها ممارسة الاختصاصات الآتية :

١ - التنسيق مع الوزارات والجهات والأجهزة المعنية القائمة على تنفيذ مشروع تطوير ولاية الدقم لغرض إتمام التنفيذ .

٢ - اتخاذ الإجراءات اللازمة لمتابعة تنفيذ مشروع تطوير ولاية الدقم والإشراف عليه وإعداد التقارير اللازمة في هذا الشأن .

٣ - رسم السياسة العامة لإدارة المنطقة وقطاعاتها الأساسية ولتنميتها وتطويرها وتخطيطها العمراني والمعماري "

ومن حيث إن مفاد النصوص المقدمة ، أن المشرع رسم من خلال المرسوم السلطاني بتحديد اختصاصات وزارة جملة الاختصاصات الموسدة إليها ، والتي من بينها الاختصاص باقتراح السياسة العامة للنقل والاتصالات في السلطنة وسبل توجيهها بما يتفق والأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وإعداد الدراسات والمخططات والبرامج الخاصة بأعمال الطرق والموانئ والمطارات والأرصاد والملاحة والبريد ، وتحديد الاحتياجات المستقبلية من تلك الأعمال بالتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة ، والإشراف على تنفيذها وصيانتها ، بالإضافة إلى الاختصاص بإصدار اللوائح والقرارات والنظم المتعلقة باختصاصات الوزارة المحددة وفقا لمرسوم تحديد اختصاصاتها .

كما منح المشرع من خلال قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية المشار إليه وزارة النقل والاتصالات مهمة الإشراف على الشؤون البحرية وتطويرها ، باعتبارها الجهة المختصة في هذا الشأن ، ويكون لها - في سبيل ذلك - إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون ، فضلا عن اختصاص وزارة النقل والاتصالات بإنشاء وتشغيل وإدارة الموانئ المدنية والمساعدات الملاحية وتنظيم حركة الملاحة البحرية في المياه الإقليمية ، كما قرر بموجب القانون ذاته التزاما على عاتق إدارة كل ميناء بتقديم قواعد ونظم إدارة كل ميناء ، توضح ما يتعين على السفن والمتعاملين مع الميناء اتباعه لحسن سير العمل بالميناء على أن يتم التصديق على هذه القواعد والنظم بقرار من وزير النقل والاتصالات .

بالإضافة إلى ما تقدم ، بين المشرع من خلال مرسوم إنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم وإصدار نظامها أن هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري ، ولها - في سبيل تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها - أهلية تملك الأموال الثابتة والمنقولة وإدارتها والتصرف فيها والقيام بجميع الأعمال وإجراء كافة التصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها ومباشرة أي أنشطة لازمة لتحقيق هذه الأهداف أو مرتبطة بها أو مكملة لها ، وتمارس الهيئة نشاطها وفقا لأحكام النظام المرفق بالمرسوم السلطاني المشار إليه ، كما قضى المشرع بموجب المرسوم السلطاني ذاته أيلولة جميع الأصول والحقوق والالتزامات والسجلات الخاصة بمشروع تطوير ولاية الدقم من وزارة النقل والاتصالات وغيرها من الوزارات والجهات والأجهزة واللجان المعنية ، كل فيما يخصه إلى هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم ، وناط برئيس مجلس إدارة هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم إصدار اللوائح

والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام المرسوم السلطاني المشار إليه والنظام المرفق به ،
وقرر أنه إلى حين صدورها تطبق على هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم
القوانين والنظم المعمول بها فيما لا يتعارض مع أحكامه ، وفي هذا الشأن منح
المشرع للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها عددا من الاختصاصات ليس من بينها
الاختصاص بإصدار قواعد ونظم إدارة ميناء الدقم في حدود المنطقة الاقتصادية
الخاصة بالدقم .

ومن حيث إن المستقر عليه فقها وقضاء أن العام يجري على عمومه ما لم
يرد ما يخصه ، وأنه لا استثناء بدون وجود نص .

وأن المستقر عليه في شأن قواعد الاختصاص أن يتم تفسيرها تفسيراً ضيقاً ،
حيث لا يجوز التوسع في تفسير قواعد الاختصاص ، ومن ثم فإن ممارسة
اختصاص ما أو الحرمان منه لا يكون إلا بنص صريح في القانون .

وبتطبيق ما تقدم على الحالة المعروضة ، ولما كان الثابت بالأوراق أن وزارة
النقل والاتصالات هي الجهة المنوط بها الاختصاص باقتراح السياسة العامة
للنقل والاتصالات في السلطنة وسبل توجيهها بما يتفق والأهداف الاقتصادية
والاجتماعية للدولة ، وإعداد الدراسات والمخططات والبرامج الخاصة بأعمال
الطرق والموانئ والمطارات والأرصاد والملاحة والبريد ، وتحديد الاحتياجات
المستقبلية من تلك الأعمال بالتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة والإشراف
على تنفيذها وصيانتها ، بالإضافة إلى اختصاصها بإصدار اللوائح والقرارات
والنظم المتعلقة باختصاصات الوزارة المحددة وفقاً لمرسوم تحديد اختصاصاتها ،
ولما كان قانون تنظيم الملاحة البحرية في المياه الإقليمية المشار إليه منح وزارة
النقل والاتصالات مهمة الإشراف على الشؤون البحرية وتطويرها ، بالإضافة

إلى اختصاصها بإنشاء وتشغيل وإدارة الموانئ المدنية والمساعدات الملاحية وتنظيم حركة الملاحة البحرية في المياه الإقليمية ، فضلا عن أنه أبان ، وبشكل جهير ، التزام إدارة كل ميناء بتقديم قواعد ونظم توضح ما يتعين على السفن والمتعاملين مع الميناء اتباعه لحسن سير العمل بالميناء على أن يتم التصديق على هذه القواعد والنظم الخاصة بالموانئ التي تنشأ في السلطنة بقرار من وزير النقل والاتصالات ، ومن ثم يكون وزير النقل والاتصالات هو صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار القواعد والنظم الخاصة بالموانئ التي تنشأ في المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم ، وغيرها من الموانئ التي تنشأ في السلطنة .

ولا ينال مما تقدم ، ما تشير به وزارة النقل والاتصالات من اختصاص هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدقم بالإجراء المطلوب وفقا لنص المادة (الحادية عشرة) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٩ المشار إليه ، ذلك أن مقتضى الأيلولة لا يمتد ليشمل إصدار النظم والقواعد المطلوبة لإدارة ميناء الدقم ، وعليه ، يبقى الاختصاص - في هذا الشأن - أصيلا لوزير النقل والاتصالات دون غيره ، ولو أراد المشرع استثناء ميناء الدقم من ذلك لما أعوزه النص على ذلك . وعليه ، فقد انتهى الرأي إلى اختصاص وزير النقل والاتصالات بالتصديق على قواعد ونظم ميناء الدقم ، وذلك على النحو المبين بالأسباب .

فتوى رقم (١٨٢٧٠٩١٧٥) بتاريخ ٢٠١٨/٨/٣٠م