

طلب تفسير: 2018/06

دولة فلسطين  
المحكمة الدستورية العليا  
طلب رقم (1) لسنة (4) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأحد السابع عشر من شباط (فبراير) 2019م، الموافق الثاني عشر من جمادى الآخرة 1440هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د/ عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد رقم (2018/06) في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (1) لسنة (4) قضائية (تفسير).

الإجراءات

بتاريخ 2018/07/10م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب السيد وزير العدل، بناءً على طلب السيد رئيس الوزراء بتاريخ 2018/05/24م، وفقاً لأحكام المادتين (24 و30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وذلك لتفسير مواد في قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، وقانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته.

إن المواد المطلوب تفسيرها في قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، هي:  
المادة (2) فقرة (4) التي عرفت الصناعات السياحية بأنها: "تشمل عبارة الصناعات السياحية لأغراض هذا القانون ما يلي:

- مكاتب وشركات السياحة والسفر والنقل السياحي.
  - متاجر التحف ومصنوعات الأراضي المقدسة.
  - الفنادق والنزل والمطاعم والاستراحات.
  - خدمات أدلاء السياح.
  - أي نشاط آخر يقرر المجلس أنه كذلك ويعلن عنه في الجريدة الرسمية".
- المادة (6) فقرة (أ) بند (2) التي نصت على اختصاص المجلس بترخيص الصناعات السياحية.

**المادة (8) فقرة (أ) التي نصت على:** "لا يجوز لأية صناعة سياحية أن تمارس أعمالها، إلا بعد الحصول على ترخيص من السلطة حسب الأنظمة الصادرة بموجب هذا القانون".

**المادة (10) التي نصت على:**

أ. للمجلس بناءً على تنسيب المدير العام، أن يقرر وقف العمل برخصة أية صناعة سياحية أو يرفض تجديدها لمدة معينة، إذا ما اقتنع أن مالك الصناعة قصر في أداء واجباته، أو خدماته، أو إذا نكل، أو أخل بالتزاماته تجاه عملائه، أو السياح أو أصحاب المهن السياحية الأخرى، أو عمل عملاً تعتبره السلطة مسيئاً إلى مصلحة مهنته، أو سمعتها، أو مصلحة السياحة الوطنية بصورة عامة، وتوقف الرخصة نهائياً، ولا تجدد إذا تكررت أية مخالفة أكثر من مرتين.

ب. إذا أوقف العمل برخصة أية صناعة سياحية، أو رفض تجديدها، فلا يحق للمرخص ممارسة العمل استناداً إلى تلك الرخصة...

هـ. كل من يخالف أحكام هذا القانون، أو الأنظمة الصادرة بموجبه، يقدم للمحاكمة أمام قاضي الصلح المختص، ولدى إدانته يغرم بغرامة لا تزيد عن مائة دينار، أو يحبس لمدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر أو بكلا العقوبتين. وينظر قاضي الصلح في المخالفات المعروضة عليه والمتعلقة بالسائحين على وجه الاستعجال خلال (24) ساعة من تاريخ تقديم الشكوى للمحكمة".

**أما المواد المطلوب تفسيرها في قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته:**

1. **نص المادة (4):** "لا يجوز لأحد أن يتعاطى أية حرفة مصنفة في أي منطقة يسري عليها هذا القانون، إلا إذا كان يحمل رخصة صادرة بمقتضاه من سلطة الترخيص.....".
2. **نص المادة (9):** "يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً أو بغرامة لا تتجاوز خمسة دنائير كل من ارتكب في أية منطقة يسري عليها هذا القانون أحد الأفعال التالية:
  - أ. تعاطى حرفة مصنفة بدون رخصة، أو
  - ب. رفض إبراز الرخصة بعد أن طلب إليه ذلك شخص مفوض بالدخول إلى محله أو عاق ذلك الشخص عن القيام بواجباته، أو
  - ج. تخلف عن العمل بأي شرط من شروط الرخصة أو بأي شرط آخر مقرر".

### المحكمة

**بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً:**

تجد المحكمة أن طلب التفسير المائل ورد إليها وفقاً للقانون والأصول تأسيساً على أن المواد القانونية المطلوب تفسيرها سالفة البيان أنفاً أثارت خلافاً في التطبيق بين وزارة السياحة والآثار ووزارة الحكم المحلي من حيث أحقية الجهة صاحبة الاختصاص في ترخيص الصناعات السياحية، فقد رأت وزارة السياحة والآثار أن هناك تنازع اختصاص نتيجة لتمسك بعض البلديات باختصاصها في ترخيص الصناعات السياحية استناداً إلى قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، رغم أن وزارة السياحة والآثار منذ تأسيسها ترخص الصناعات السياحية دون حاجة إلى ترخيص آخر من البلديات، إلا أن بلدية بيت لحم وبلديات أخرى تلاحق أصحاب الصناعات السياحية، وتطالبهم بالحصول على رخصة من البلدية بموجب قانون الحرف والصناعات، على الرغم من حصولهم على ترخيص بموجب قانون السياحة من وزارة السياحة والآثار.

بينما رأت وزارة الحكم المحلي أن الفنادق وبموجب قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، تكون ملزمة الترخيص والحصول على رخصة حرف وصناعات من البلديات، وأن امتناعها عن ذلك يعرضها للملاحقة القانونية (كما ورد في مذكرة رئيس الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية الموجهة إلى وزير الحكم المحلي والمرفقة بأوراق الطلب).

وإزاء هذا الخلاف في تطبيق نصوص قانونية لها أهميتها، فقد طلب السيد وزير العدل بناءً على كتاب السيد رئيس مجلس الوزراء، عرض الأمر على هذه المحكمة لإصدار تفسير تشريعي للمواد سالفة الذكر المشار إليها في مطلع هذا القرار التفسيري، عملاً بأحكام المادة (24/2ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وفقاً لاختصاص هذه المحكمة، الذي ينص: "ب. تفسير التشريعات إذا أثار خلاف في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها". وحيث أن هذه المحكمة، وفي مجال ممارستها اختصاصها بالنسبة إلى التفسير التشريعي، إنما تقتصر ولايتها على تحديد مضمون النص القانوني محل التفسير بتوضيح ما أبهم من ألفاظه على ضوء إرادة المشرع تحريماً لمقاصده من هذا النص، ووقفاً عند الغاية التي استهدفها من تقريره.

وفي سبيل ذلك، وبخصوص تفسير المادة (2) فقرة (4) من قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، نجد أنها تعرف الصناعات السياحية المشمولة بأحكام قانون السياحة سالف الذكر على النحو الآتي:

- أ. مكاتب وشركات السياحة والسفر والنقل السياحي.
  - ب. متاجر التحف ومصنوعات الأراضي المقدسة.
  - ج. الفنادق والنزل والمطاعم والاستراحات.
  - د. خدمات أدلاء السياح.
  - هـ. أي نشاط آخر يقرر المجلس أنه كذلك ويعلن عنه في الجريدة الرسمية.
- من ذلك يتضح جلياً أن الفنادق حدد قانون السياحة أنها من ضمن الصناعات السياحية التي تشرف وزارة السياحة والآثار على مراقبتها وتنظيمها وتطويرها، ولا تستطيع الفنادق ممارسة أعمالها إلا بعد الحصول على الترخيص اللازم من سلطة السياحة التي بدورها تختص بترخيص الفنادق وتصنيفها ومراقبتها باعتبارها إحدى الصناعات السياحية المنصوص عليها قانوناً.
- أما بخصوص متاجر التحف ومصنوعات الأراضي المقدسة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة سالفة البيان، فقد عرفتها المادة الثانية من نظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م وتعديلاته، الصادر بموجب المادة (14) من قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، بأنها المحلات التي تتعاطى بيع التحف والمواد الأثرية، ومصنوعات الأراضي المقدسة التي تشمل منتجات خشب الزيتون والصدف والفضة والتطريز والأزياء الوطنية والدمى المحلية الصنع والخزف والزجاج الخليلي والخرايط السياحية وصور أماكن الزيارة المختلفة، وأية سلعة أخرى يقرر المجلس إضافتها من آن لآخر.
- وقد نصت المادة (3) من النظام ذاته على: "لا يجوز لأي كان أن يفتح متجراً للتحف الشرقية، أو يتعاطى بيعها إلا بعد حصوله على رخصة بموجب أحكام هذا النظام". وبينت المادة (4) من النظام ذاته كيفية الحصول على الترخيص اللازم من وزارة السياحة والآثار.

وبخصوص طلب تفسير المادة (6) بند (2) من قانون السياحة التي تنص على: "ترخيص الصناعات السياحية". فإن نظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م، قد بين في مواده الثالثة والرابعة والسادسة كيفية الحصول على الترخيص اللازم لمتاجر التحف الشرقية، وتصنيفها من مجلس إدارة سلطة السياحة، وبالتالي لا نجد أي إبهام أو غموض في النصوص لغرض تفسيرها، فقد جاءت واضحة البيان، شأنها في ذلك شأن نصوص المادة (8) فقرة (أ) من قانون السياحة النافذ التي تنص على: "لا يجوز لأية صناعة سياحية أن تمارس أعمالها، إلا بعد الحصول على ترخيص من السلطة حسب الأنظمة الصادرة بموجب هذا القانون". هذا النص واضح الدلالة على أن الصناعات السياحية لا تستطيع ممارسة أعمالها دون الحصول على الترخيص اللازم من سلطة السياحة وفقاً لأحكام المادة المذكورة.

وبشأن طلب تفسير المادة العاشرة من قانون السياحة، فإن الغاية التي استهدفها المشرع من هذا النص هي عملية تنظيمية بحتة لحسن سير العمل في الصناعات السياحية لكل من يحمل رخصة لأي صناعة سياحية، والعواقب التي تترتب على مخالفة الضوابط المنصوص عليها في تلك المادة، وإحالة المخالف إلى محكمة الصلح المختصة، ولا نجد مدعاة لتفسير نصوص هذه المادة لعدم وجود أي تناقض بين أحكامها.

أما بشأن طلب تفسير المادة (4) من قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، التي تنص على: "لا يجوز لأحد أن يتعاطى أية حرفة مصنفة في أي منطقة يسري عليها هذا القانون، إلا إذا كان يحمل رخصة صادرة بمقتضاه من سلطة الترخيص... إلخ". ويقصد بذلك الحرف المصنفة في الجدول الملحق بقانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م، وحيث أن القوانين لا تقرأ بمعزل بعضها عن بعض.

وبالرجوع إلى قانون رخص المهن رقم (89) لسنة 1966م وتعديلاته، نجد أن المادة (3) من قانون رخص المهن التي تبين على من يطبق هذا القانون تنص على: "جميع الأشخاص، والشركات، والمؤسسات، والبيوت التجارية والجمعيات والنقابات والهيئات، الذين يمتنون أية مهنة وغير خاضعين لرسم الرخصة بموجب قوانين أخرى، وغير معفيين من الحصول على رخصة بمقتضى هذا القانون، مكلفون بالحصول على رخصة مهن بمقتضى أحكام هذا القانون". وكذلك المادة (4) فقرة (2) من القانون ذاته نصت على: "2. يعفى من الحصول على رخصة المهن أي شخص أعفي بمقتضى هذا القانون أو أي قانون آخر"، وجدول قانون الحرف والصناعات خالٍ من ذكر مهنة التجارة بالتحف الشرقية.

وحيث أن قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، ونظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م وتعديلاته، ينظمان المتاجر الشرقية، فإن الترخيص للمتاجر الشرقية يصدر استناداً إلى قانون السياحة، ونظام المتاجر الشرقية.

وحيث أن قانون السياحة والأنظمة الصادرة بمقتضاه قانون خاص تنحصر أحكامه في الصناعات السياحية التي تشمل المتاجر الشرقية، وقانون الحرف والصناعات، وقانون رخص المهن قانون عام تشمل أحكامه الحرف والصناعات الواردة في الجداول الملحقة به.

وحيث أن قانون رخص المهن استثنى من تطبيق أحكامه الخاضعين لرسم الرخصة بموجب قوانين أخرى، لذلك فإن ترخيص الحرف المستثناة من الجداول الملحقة بقانون الحرف والصناعات، وقانون رخص المهن المنصوص عليها في قانون السياحة، ونظام المتاجر الشرقية، يكون ترخيصها من اختصاص سلطة السياحة.

وبخصوص تفسير المادة (9) من قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، الوارد ذكرها في مستهل هذا الطلب التفسيري، فإن نصوصها وردت أمرة بخصوص إيقاع العقوبات المنصوص عليها في متن تلك المادة على المخالفين لأحكامها، من حيث من يتعاطى حرفة مصنفة دون حصوله على رخصة من الجهة المختصة بترخيصها، والمنصوص عليها في المادة الثانية من قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، التي تعني سلطة الترخيص، والمخول بذلك وزير الصحة أو من ينيبه عنه خطياً أو طبيب البلدية ضمن منطقة اختصاصه، ولا يشمل ذلك الصناعات السياحية والمتاجر الشرقية سابق الإشارة إليها، ولا يشمل أيضاً بيع التحف الشرقية في المؤسسات الفندقية التي تمارس أعمالها بموافقة مجلس إدارة سلطة السياحة وفقاً لأحكام المادة (12) فقرة (ب) من نظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م وتعديلاته، الصادر بموجب المادة (14) من قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م.

وعليه، وبيانياً لما تم بيانه، فإن الحرف المصنفة المدرجة في الجدول الملحق بقانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م، يخضع ترخيصها إلى سلطة الترخيص المنصوص عليها في المادة (2) من قانون الحرف والصناعات سالف الذكر، ما لم ينص قانون خاص آخر على ترخيصها، كما تختص وزارة السياحة والآثار فقط، ودون ازدواجية في الترخيص من جهة أخرى، بترخيص الصناعات السياحية المنصوص عليها في المادة (2) من قانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، ومتاجر التحف الشرقية المنصوص عليها في الفقرة (هـ) من المادة (2) من نظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م وتعديلاته.

### لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا الآتي:

1. تختص وزارة السياحة والآثار بترخيص الصناعات السياحية، ومتاجر التحف الشرقية وفقاً لقانون السياحة المؤقت رقم (45) لسنة 1965م، ونظام متاجر التحف الشرقية رقم (47) لسنة 1966م وتعديلاته، ولا تجوز ازدواجية الترخيص من أي جهة أخرى.
2. يخضع المكلفون بالحصول على رخصة مهن بموجب أحكام قانون رخص المهن رقم (89) لسنة 1966م وتعديلاته، والأنظمة الملحقة به للبلدية في المقاطعة التي يتعاطى مهنته فيها، ما لم ينص قانون آخر على غير ذلك.
3. محاكم الصلح هي المحاكم المختصة بالنظر وإصدار الأحكام في القضايا المتعلقة بمخالفة أحكام قانون السياحة والأنظمة الصادرة بموجبه.