

بحث محكم

أحكام تملك غير السعوديين للعقار (دراسة مقارنة)

إعداد

د. عبدالله بن محمد أبا الخيل

عضو هيئة التدريس بقسم السياسة الشرعية في المعهد العالي للقضاء

المقدمة

الحمد لله نحمده ونستعينه، ونستغفره، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا، ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له. ونصلي ونسلم على محمد المبعوث رحمة للعالمين وعلى آله وصحبه وسلم، أما بعد:

فإن تملك الأشياء وحيازتها مما جُبل عليه الإنسان منذ الأزل، وأصبحت صفة لازمة للمجتمعات البشرية كافة، ولها أثرها الاقتصادي والاجتماعي باعتبارها من الحقوق التي كفلتها الشرائع السماوية، والأنظمة الوضعية، وانعكس ذلك على الأفراد وتصرفاتهم، من خلال السعي للعمل والتملك بالوسائل المشروعة.

ولما كان تملك العقار حقاً من حقوق الإنسان الطبيعية التي تعترف بها الأنظمة على اختلافها، فإن إطلاق العنان لهذا المبدأ دون الأخذ بعين الاعتبار الدواعي التي تهدف إلى تنظيم أحكامه وبيان أصول وقواعد هذه الملكية سيضحي بلا شك من قبيل التصرفات التي تؤثر في أي كيان سياسي مستقل يتمتع بالسيادة.

ومن هنا كان اهتمام الأنظمة بالقواعد التي تسهم في توصيف وبيان ما للفرد من حقوق، وما عليه من واجبات أمراً بالغ الأهمية في تحقيق الأمن الاجتماعي، وضمان

حرية الأفراد واستقرارهم، وخاصة عندما يُطالب بتطبيق القواعد الناظمة للتملك الخاصة بالوطنيين على الأجانب، وتمتعهم بسائر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تطبيقاً لمقتضيات الإعلانات العالمية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومن بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨م والإعلان الأوربي لسنة ١٩٥٠م ومواقف الجمعية العامة للأمم المتحدة وغيرها، حيث تذهب هذه الإعلانات - وهي في واقع الأمر توصيات لا تصل إلى مستوى الإلزام الدولي - إلى ضرورة تمتع الأفراد بمختلف الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية دون التمييز فيما بينهم.

ولقد كان لتعاليم الشريعة الإسلامية السبق في كفالة الحقوق فقد سهل للفرد سبل التملك، وأعطى كل مجتهد عاملٍ جزاء عمله من ثمرات كسبه، وأرسى قواعد تكافؤ الفرص بين الناس مادامت وفق ما شرع، وأجاز لولي الأمر أن يضع ضوابط في حال التعارض مع المصلحة العامة من باب السياسة الشرعية.

وجاء النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم أ / ٩٠ في ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ ترجمة حقيقية لمبادئ المساواة، وإعلاء مكانة الإنسان، وضرورة احترام الملكية العامة؛ لما تقوم به من دور كبير في خدمة الاقتصاد الوطني، من أجل بلوغ غاياته، إضافة إلى كونه يشجع الملكيات الخاصة لأنها تسهم بنصيب كبير في التنمية.

وتتويجاً لهذا المقتضى جاء نظام تملك العقار لغير السعوديين واستثماره الصادر بالمرسوم الملكي الكريم ذي الرقم م ١٥ في ١٧ / ٤ / ١٤١٢هـ، مبرزاً مجموعة من القواعد التي تؤصل وتحقق تلك المكتسبات بشكل يضمن هذه الموازنة ويُعزّز تطبيقها.

مشكلة الدراسة

لاشك أن العمل على تمكين غير السعوديين من تملك العقار على إطلاقه مع التزايد الكبير في أعداد الأجانب وخاصة في المدن الرئيسية، قد ينطوي على التعارض مع مصالح كبرى وخاصة من الناحية الأمنية والاجتماعية، فتنظيم تملك الأجانب بوضع ضوابط وقيد يساعد على تحقيق أهداف مؤثرة، من ذلك الحفاظ على الثروة العقارية للدولة، وإذا كان قد تم التنازل عن بعض أجزائها فهي لغاية أكبر، وهي التنمية الاقتصادية والاستثمار الذي يعود بالمنفعة على الوطن والمواطن؛ لذا كان العمل ضرورة ملحة نحو التوفيق بين هذه المصالح المتعارضة بالقدر الذي يضمن عدم التفريط بمبدأ السيادة القاضي بتعزيز الوسائل القادرة على فرض وبسط الرقابة الموضوعية نظاماً وممارسةً على جميع إقليم الدولة بمختلف مجالاته، فإلى أي مدى عزز نظام تملك العقار لغير السعوديين هذه الرؤية على أرض الواقع؟ هذا ما سنتعرض إليه ضمن هذه الدراسة محاولين جمع المهمات الرئيسة للبحث ولمّ شتاتها.

منهج الدراسة

اتبعت في كتابة هذا البحث منهج التحليل والمقارنة؛ لاستيفاء واستيضاح سائر المواقف التي تجسد رؤية المنظم السعودي، وتخرج بالنتائج التي تساعد بإذن الله تعالى في توفير الحلول للمشكلات الحاصلة، وتستعرض معها التوصيات الملائمة.

خطة الدراسة

انتظمت خطة الدراسة في تمهيد ومبحثين، جاء في التمهيد بيان للمصطلحات الرئيسة للدراسة، وأما المبحث الأول ففيه تحرير الأسانيد والأسس الناظمة لحق غير السعودي في تملك العقار، وسأستعرض فيه الموقف في القانون الدولي والهيكل

الدولية التي أرست دعائم هذا المبدأ وأخص بذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة، ثم أُبين موقف المنظم السعودي في منح غير السعوديين حق تملك العقار، والآلية التي تعاطى بها مع هذا الحق، وذلك في المطلبين الأول والثاني، وسأستعرض ضمن المبحث الثاني القيود الواردة على حق غير السعودي في تملك العقار سواء أكانت هذه القيود شكلية أم موضوعية وذلك وفق الخطة الآتية:

التمهيد وفيه: بيان مفهوم المصطلحات المتعلقة بالدراسة:

أولاً: مفهوم التملك.

ثانياً: مفهوم الأجنبي.

ثالثاً: مفهوم العقار.

المبحث الأول: الأساس في حق تملك غير السعودي للعقار .

المطلب الأول: حق تملك العقار للأجانب في القانون الدولي.

الفرع الأول: قواعد حق الملكية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: موقف الجمعية العامة للأمم المتحدة من حق الملكية.

المطلب الثاني: القواعد المنظمة لتملك الأجانب للعقار في النظام السعودي.

الفرع الأول: القواعد الموضوعية المنظمة لتملك غير السعودي للعقار.

الفرع الثاني: القواعد الإجرائية المنظمة لتملك غير السعودي للعقار.

المبحث الثاني: القيود الواردة على حق غير السعودي في تملك العقار.

وقد واجهتني بعض الصعوبات في كتابة هذا البحث؛ نظراً لعدم وجود لائحة تنفيذية للنظام، وبالتالي ندرة من كتب في هذا الموضوع، وندعو الله أن يوفقنا إلى ما فيه الخير والرشاد، وصلى الله على محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

التمهيد

مفهوم مصطلحات الدراسة

سأتناول من خلال هذا التمهيد بيان المدلول الاصطلاحي لمفهوم عنوان الدراسة، ولما كان المدلول اللغوي يسبق المدلول الاصطلاحي دائماً؛ فقد يكون مبنى الاصطلاح على اللغة، أو هو جزء منه، فإنني أبدأ به، ثم أبين المعنى الاصطلاحي بوجه عام، ثم المدلول الفقهي والنظامي.

أولاً: مفهوم التملك:

الملك لغة: بفتح الميم وكسرهما وضمها: احتواء الشيء والقدرة على الاستبداد والتصرف به، وماله ملك: أي شيء يملكه، ومنه ملك الإنسان الشيء يملكه ملكاً. والاسم الملك؛ لأن يده فيه قوية صحيحة^(١).

فالملك هو: ما يحويه الإنسان من ماله، ويقال ملك الشيء ملكاً: أي حازه وانفرد بالتصرف فيه. ومنه الملكية: الملك أو التملك يقال: بيدي عقد ملكية هذه الأرض، أي مقدار ما يجوز للفرد أن يمتلكه من الأرض، والملكية الخاصة: ما يملكه الفرد^(٢). وعرّف الفقهاء التملك بأنه: «قدرة يثبتها الشارع ابتداء على التصرف»^(٣).

وقيل حقيقة الملك أنه: حكم شرعي مقدر في العين أو المنفعة يقتضي من يضاف إليه من انتفاعه بالمملوك والعوض عنه من حيث هو كذلك^(٤).

(١) لسان العرب: ابن منظور، دار الكتب العلمية، بيروت ط (٢) ١٩٩٣م. (٤٩١/١٠). تاج العروس من جواهر القاموس، لمحمد بن محمد بن عبد الرزاق الزبيدي، مجموعة من المحققين، دار الهداية، (٣٤٧/٢٧). معجم مقاييس اللغة: لأبي الحسن أحمد بن فارس بن زكريا، تحقيق: عبدالسلام محمد هارون، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الثانية ١٣٨٩هـ-١٩٦٩م. (٢٥٢/٥).

(٢) جمهرة اللغة: أبو بكر محمد بن الحسن بن دريد، دار صادر بيروت البيان، (١٧٠/٢). المعجم الوجيز: مجمع اللغة العربية القاهرة عام ١٤١٩هـ (٥٩٠).

(٣) فتح القدير: لكامل الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي المعروف بابن الهمام، دار الفكر، (٤٥٦/٥).

(٤) الفروق: لأحمد بين إدريس القرافي، عالم الكتب بيروت، (٢٠٩/٣).

وعُرِّف حديثاً بأنه: «اختصاص حاجز شرعاً يسوغ صاحبه التصرف إلا لمانع»^(٥).
وتشترك التعريفات في أن الملكية حكم شرعي على الشيء تمنح صاحبها حق
التصرف فيما يمتلك والانتفاع به واستعماله إلا إذا وجد مانع شرعي كالجنون
والسفه وعدم التمييز.

وعرف التملك في النظام بأنه: «حق جامع يخول مالك الشيء التصرف فيه
واستعماله واستغلاله»^(٦).

وهذا هو حق الملكية للشيء، وهو حق الاستئثار باستعماله واستغلاله والتصرف
فيه على وجه دائم، وكل ذلك في حدود القانون^(٧).
فلمالك الشيء وحده في حدود القانون حق استعماله واستغلاله، والتصرف
فيه^(٨).

وبذلك لا يكون حق التملك مطلقاً بل هو مقيد وفقاً لما ينص عليه القانون فالملكية
لها وظيفتها الاجتماعية في كافة التشريعات المعاصرة.
والتصرف والاستعمال والاستغلال المذكور في التعريف تمثل عناصر حق
الملكية، وهي أوسع الحقوق العينية نطاقاً، بل هي جماع الحقوق العينية كلها وما
يتفرع عنها، وبذلك يجمع هذا الحق جميع السلطات التي يعطيها القانون الشخص
على الشيء^(٩).

(٥) الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية: محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي مصر (١٥).

(٦) المقدمة في دراسة الأنظمة: د. محمد عمران وآخرون، دار حافظ للنشر والتوزيع ١٤٢١هـ، (٢٥٤).

(٧) الوسيط في شرح القانون المدني: د. عبد الرزاق السنهوري، تنقيح المستشار أحمد مدحت المراغي منشأة المعارف
الإسكندرية ٢٠٠٤م، (٤٣٢/٨).

(٨) انظر نص المادة ٨٠٢ من القانون المدني المصري ١٩٤٨م.

(٩) الوسيط في شرح القانون المدني، السنهوري ٤٢١/٨.

ثانياً: مفهوم الأجنبي:

جاء في اللغة: رجل أجنب وأجنبي وهو: البعيد منك في القرابة، والأجنبي: الغريب، ويقال جنب فلان في بني فلان، يجنب جنابة، ويجنب إذا نزل فيهم غريباً^(١٠).

وجاء الأجنبي: الأجنب، ويقال: هو أجنبي من هذا الأمر، لا تعلق له به، ولا معرفة، ومن لا يتمتع بجنسية الدولة، والجنب البعيد والغريب النازل إلى جوارك^(١١).

وفي الاصطلاح: لم يعرف الفقهاء رحمهم الله مصطلح الأجنبي والناظر فيما ذكره الفقهاء يجد أن لفظ الأجنبي يأتي لمعانٍ متعددة وهي لا تخرج عن الاستعمال اللغوي، فمن هذه المعاني:

ما جاء في صرف الزكاة على الأقارب. لكن يُستحب تقديم الأقرب والأحوج، وإن كان الأجنبي أحوج أعطى الكل، ولم يُحاب بها قريبه^(١٢).

الغريب عن الأمر من عقد أو غيره (.. وإن شرط الخيار لغيره جاز وكان توكيلاً له فيه، وإذا شرط الخيار لأجنبي صح)^(١٣).

والشريعة الإسلامية تجعل غير المسلمين في دار الإسلام على ثلاثة أصناف: الصنف الأول: الذميون، وهم الذين يسكنون أصلاً دار الإسلام بشرط بذل الجزية والتزام أحكام الملة^(١٤).

(١٠) لسان العرب لابن منظور ٢٧٥/١.

(١١) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية في القاهرة ١١٩.

(١٢) الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف، علاء الدين أبو الحسن علي بن سليمان المرادوي، دار إحياء التراث العربي الطبعة الثانية، (١٧٧/٣).

(١٣) الشرح الكبير على متن المقنع، عبد الرحمن بن محمد بن أحمد بن قدامة المقدسي، شمس الدين، دار الكتاب العربي للنشر والتوزيع، (٦٨/٤).

(١٤) كشاف القناع على متن الإقناع: لمنصور بن يونس البهوتي الحنبلي، مكتبة النصر الحديثة الرياض، (١٦٦/٣).

الثاني: المستأمنون، وهم الذين يسمح لهم بدخول بلاد المسلمين بعقد أمان من غير استيطان بها^(١٥).

الثالث: الحريون، وهم الذين بينهم وبين المسلمين حرب قائمة، ولا يجوز أن يدخلوا دار الإسلام، وبذلك فهم خارج مفهوم الأجنبي في هذه الدراسة. فالذمي والمستأمن يجوز لهم دخول دار الإسلام، وبذلك ينطبق عليهم وصف الأجنبي فيمكن لهم دخول دار الإسلام للتجارة والعمل، والذمي يجوز له على خلاف بين الفقهاء في تملك العقار داخل بلاد المسلمين، في البيع والشراء^(١٦). وفي النظام تُعدُّ الجنسية المعيار المميز بين الوطني وغير الوطني، فالجنسية صفة في الفرد تفيد انتسابه وانتماءه إلى دولة بعينها، والأجنبي هو من لا يتصف بهذه الصفة، فالسعودي هو من كان تابعاً للحكومة السعودية، أما الأجنبي فهو غير السعودي^(١٧).

وجاء في نظام الاستثمار الأجنبي (المستثمر الأجنبي: الشخص الطبيعي الذي لا يتمتع بالجنسية العربية السعودية، أو الشخص الاعتباري الذي لا يتمتع جميع الشركاء فيه بالجنسية العربية السعودية)^(١٨).

وعرّف نظام تملك غير السعوديين للعقار، غير السعودي بأنه ذو الصفة الطبيعية المقيم في المملكة إقامة نظامية^(١٩).

(١٥) أحكام أهل الذمة، لمحمد بن أبي بكر بن أيوب بن سعد شمس الدين ابن قيم الجوزية، بتحقيق: يوسف بن أحمد البكري وآخر، الناشر: رمادي للنشر- الدمام، الطبعة: الأولى، ١٤١٨هـ/١٩٩٧م، (٤٧٦/٢).

(١٦) المغني: لأبي محمد موفق الدين عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة، الشهير بابن قدامة المقدسي، الناشر: مكتبة القاهرة (٢٤٢/١٣). أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام: عبد الكريم زيدان، دار القدس - مؤسسة الرسالة، ١٤٠٢هـ/١٩٨٢م الطبعة الثانية (١٣١).

(١٧) الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من نظام الجنسية السعودية الصادر بالأمر الملكي ذي الرقم ٤ في ١٣٧٤هـ.

(١٨) نص المادة الأولى من نظام الاستثمار الأجنبي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/ ١ في ١٤٢١هـ.

(١٩) نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره الصادر بالقرار ذي الرقم م/ ١٥ في ١٤٢١هـ.

وعلى ما سبق يتضح بأن الأجنبي هو من لا يحمل الجنسية السعودية ويقوم على أرض المملكة إقامة نظامية، ويجوز له طبقاً لنظام تملك غير السعوديين للعقار، وطبقاً لنظام الاستثمار أن يملك العقار، ويتصرف فيه بيعاً وشراءً، ولكنه يخضع في هذا للسلطة التقديرية للجهة صاحبة الاختصاص حسب ما ورد في نصوص النظام، وسيرد تفصيله لاحقاً.

ثالثاً: مفهوم العقار:

جاء تعريف العقار في اللغة أنه: كل ملك ثابت له أصل كالأرض والدار، والعقار الحر: ما كان خالص الملكية^(٢٠).

والعقار في الاصطلاح: هو الأرض مبنية أو غير مبنية^(٢١).

وقيل: هو الثابت الذي لا يمكن نقله وتحويله من مكان إلى آخر مثل الأرض والدار^(٢٢).

وقيل: هو ملك شيء ثابت لا يمكن نقله^(٢٣).

أما العقار في النظام: فقد جاء تعريفه في عدد من أنظمة المملكة، من ذلك: أن العقار هو: مبنى، أو جزء من مبنى ثابت مخصص للاستعمال سكناً. ويبدو أن هذا التعريف للعقار يتناسب مع السياق الذي ورد فيه وهو نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية السياحية^(٢٤).

وقيل هو: الدار، أو الطبقة، أو الشقة، أو المرآب، أو الدكان، أو أي جزء من

(٢٠) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية في القاهرة (٤٢٨)، لسان العرب لابن منظور (٥٩١/٤).

(٢١) فتح القدير لابن الهمام (٤٨/٥).

(٢٢) الموسوعة الفقهية الكويتية، الصادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية (١٨٦/٣٠).

(٢٣) المغني لابن قدامة ١٤٠/١٠.

(٢٤) المادة الأولى من نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية السياحية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٢٥ في ١٤٢٧/٨/٢٠هـ.

البناء النظامي، يمكن فرزه، وإجراء حقوق الملكية عليه، والتصرف فيه مستقبلاً^(٢٥). وقد صدر نظام خاص بالتسجيل العيني للعقار، وتعريفه للعقار أوسع من التعريفات السابقة^(٢٦).

ومما سبق يتضح أن المراد هو: ملكية الأجنبي غير السعودي لأرض، أو مبنى، أو وحدة سكنية، يمكن فرزها، فهذه الملكية تسري عليها القواعد الواردة في نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره محل الدراسة.

المبحث الأول

الأساس في حق تملك غير السعودي للعقار

لا شك أن القانون الدولي ساهم بدور جيد، وقدر كبير في تركيز فكرة الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية للإنسان في مختلف بقاع العالم، وإذا كانت هذه الرؤية تصدق في تقديري على دول غابت عنها تعاليم الشريعة الإسلامية، فإن المَطَّلِعَ على أحكامها يجد النعمة العظيمة التي أنعم الله بها على عباده بالإسلام، وكفل لهم به الحقوق، وساوى بينهم، وحق الملكية أهم الحقوق وأوسعها التي أباح الله تعالى لبني البشر الانتفاع بها، ومنها ملكية الأرض وعمارتها، وقد أشبع الباحثون في دراسات عديدة المسائل المتعلقة بحق الملكية على وجه العموم، وحق ملكية العقار على وجه الخصوص من الناحية الشرعية، وذكر الأساس في حق التملك.

(٢٥) نظام ملكية الوحدات العقارية وفرزها الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٥ في ١١/٢/١٤٢٣هـ.

(٢٦) نصت المادة الرابعة من النظام على أنه: (تُعد وحدة عقارية في تطبيق أحكام هذا النظام:

١- كل قطعة من الأرض - بما عليها من بناء وغراس وغير ذلك - تقع في منطقة عقارية واحدة، وتكون مملوكة لشخص أو أكثر، دون أن يفصل جزء منها عن سائر الأجزاء فاصل من مملك عام أو خاص، ودون أن يكون لجزء منها من الحقوق أو عليه من الالتزامات ما ليس للأجزاء الأخرى أو عليها.

٢- قطعة الأرض المخصصة لمنفعة عامة وفقاً للضوابط التي تُحددها اللائحة التنفيذية.

٣- المناجم والمحاجر). نظام التسجيل العيني للعقار الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٦ في ١١/٢/١٤٢٣هـ.

وهنا نجد أن من الضروري بيان الأسانيد النظامية التي انطلق منها حق تملك غير السعودي للعقار؛ بُغية استيضاح موقف المنظم السعودي وقراءة ما ذهب إليه بسائر ركائزه. أفق بداية على تأصيل ذلك الحق من جانب القانون الدولي ضمن مجموع حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في (المطلب الأول) ثم أعرض لموقف المنظم السعودي من القواعد التأصيلية لحق غير السعودي في تملك العقار في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حق تملك العقار للأجانب في القانون الدولي

لقد أخذ القانون الدولي على عاتقه تأصيل الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية إلى جانب الحقوق السياسية، باعتبارها من الأسس العامة في النظم السياسية المعاصرة، وقد شكّلت تفاصيل هذه الحقوق مع تنوع اتجاهاتها أداةً يتحقق من خلالها رعاية مبدأ الحريات الأساسية وإعلاء مكانة الفرد والاهتمام بشؤونه داخل الدول. وإذا كانت التنظيمات التي تضمنت بيان هذه الحقوق متعددة، فإن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يُعدّ من أبرزها. وسأتناوله في (الفرع الأول) وكذلك توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة وسأعرض لها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قواعد حق الملكية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

لقد كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة ١٩٤٨ م، بالغ الأثر في توجيه الأمم المتحدة بسائر أجهزتها نحو حث البلدان الأعضاء سواء المتقدمة منها، أو

السائرة في طريق النمو على الاهتمام بشؤون الفرد، وتضمن الأنظمة والدساتير الحقوق الأساسية التي تكفل ممارسة الدول لها باستقلال ودون أن يكون فيها أي انتقاص أو هدم لتلك المضامين التي تُشكل مطلباً لا بد من إعلاء مكانته والاهتمام به. وإذا كان للرسالة التي جاء بها الإسلام فضل السبق في تبني هذه الحقوق والاهتمام بها، ولاسيما وأن ما ورد ضمن هذا الإعلان لم يخرج عما جاءت به شريعة الإسلام^(٢٧)، يَدَّ أن استقراء مضامين هذا الإعلان - باعتبار إقرار المملكة العربية السعودية عليه^(٢٨) - حتمت على الباحث الوقوف عنده بالقدر الذي يظهر رؤى المجتمع الدولي بعد الحرب العالمية الثانية حيال الاهتمام بحقوق الفرد الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الحقوق السياسية، وبيان كيف أنها ذهبت إلى تنويع حق الملكية للفرد ضمن طائفة هذه الحقوق.

وفي حقيقة الأمر فقد ذهبت أغلب البلدان إلى تضمين مقتضيات الإعلان العالمي ضمن المبادئ الدستورية، والعمل على سن الأنظمة الكفيلة بتوفير وضمان هذه الحقوق دون استثناء.

إذا كان الحق في المسكن من الحقوق الأساسية التي تضمنها الإعلان في المادة الخامسة والعشرين، ونصه: «لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن.....»، فإن تفسير هذا الحق ضمن مجموع الحقوق المشار إليها في هذا النص يُظهر أنه: تأمين مأوى للفرد ولأسرته باعتباره حقاً من الحقوق الاجتماعية،

(٢٧) تعتبر الشريعة الإسلامية، مصدراً لكل الحقوق، بل لا يوجد حق مقرر للإنسان يخرج عن نصوصها أو قواعدها الكلية، وبذلك تكون الشريعة الإسلامية، هي أساس الحق ومصدره، وسنده وضمان وجوده والحفاظ عليه في المجتمع. انظر: حقوق الإنسان في الإسلام، لمعالي الدكتور: عبدالله بن عبدالمحسن التركي (ص ١٦).

(٢٨) أقرت المملكة العربية السعودية هذا الإعلان وتعدت من الدول الداعمة له، فقد صوتت لصالح الإعلان في العام ١٩٤٨م مع التحفظ على المادتين ١٦ و ١٨ من نص الإعلان.

التي يجب العمل على توفير السبل التي تكفل للفرد التمتع به، وبذا يتحقق المقصود من هذه الحقوق بوصفها قيمة لصيقة بالأفراد، ينهض معها الاعتبار المعنوي للفرد بوصفه عنصراً يَلْزَمُ على المجتمع، وعلى مؤسسات الدولة توجيه العناية اللازمة لتمكينه من حقوقه الاجتماعية كافة ومن بينها حقه في المسكن.

ولما كانت الملكية المادية للعقار تترجم أحد أوجه الحق في المسكن، فإن ممارسة هذا الحق ترد على صور عدة، وليس بالضرورة التوقف عند الملكية لاعتبار ممارسة حق المسكن للأفراد وفق الإعلان العالمي، ولكن حق الملكية يبقى الأهم بين سائر الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الواردة ضمن هذا الميثاق.

ولعل ما يترجم هذه الرؤية، ما ورد في نص الإعلان أن: «لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، ولا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفاً»^(٢٩). ومن منطوق هذا النص يتبين - كما أسلفنا - أن حق الملكية من أهم الحقوق التي جعل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لها قيمةً أوجب على سائر الدول الأعضاء في الأمم المتحدة العمل على تويجه بالشكل الذي يليق بمكانة الفرد ويضمن له الحياة الكريمة^(٣٠).

ولا شك أن القراءة النظامية لهذا الإعلان، يجب أن ينظر إليه كوحدة واحدة، يستجمع معها سائر النصوص، ويستحضرها بشكل يوازن فيه بين الأفراد بغض النظر عن جنسهم، أو لونهم، أو عرقهم، وهذا ما يلاحظ في قراءة المادة الثالثة عشرة من الإعلان، التي نصت فقرتها على أن:

(٢٩) نص المادة (١٧) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(٣٠) جاء في المادة الثامنة عشرة من النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم: ٩٠/ ٢٧/ ١٤١٢هـ ما نصه: (تكفل الدولة حرية الملكية الخاصة وحرمتها، ولا ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة على أن يُعوض المالك تعويضاً عادلاً).

أ. لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة.
ب. أنه يحق لكل فرد أن يغادر أي بلد بما في ذلك بلده، كما يحق له العودة إليه.
فحق المغادرة للفرد الطبيعي من مكان داخل بلاده إلى غيرها، حق مكفول بموجب هذا الإعلان، وكذلك كفلته دساتير كثير من الدول، وإذا كان انتقال الفرد من بلده إلى غيرها مكفولاً ولم يُقلل من حقوقه المضمونة بموجب الدساتير، فمن الطبيعي أيضاً أن لا يقع المساس بكيانه، أو حقوقه حين الحلول بأي بلد آخر، لذا نجد أن الاهتمام بحقوق الفرد حين يحل في بلد آخر كأجنبي يضحى من الأهمية بمكان ويُجسد معه قيمة النظام الذي يضطلع بتتويج هذه الحقوق على أرض الواقع^(٣١).

(٣١) انظر: القانون الدولي الخاص-الجنسية والمواطن ومعاملة الأجانب والتنازع الدولي للقوانين والمرافعات المدنية الدولية، للدكتور أحمد عبدالكريم سلامة (٥١٧)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر-مصر.
ونظراً للأهمية البالغة للعقارات من الناحية الاقتصادية والسياسية؛ لكونها متصلة بأرض الوطن وتشكل جزءاً منه فإن شراح القانون الدولي لم يكن منهجهم واحداً في حق الأجانب في تملك العقارات، واختلفت وجهات نظرهم في هذا الشأن على اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى البعض إطلاق الحق للأجانب في تملك الأموال العقارية، باعتباره أحد الحقوق الطبيعية للإنسان، ويؤكد هذا الرأي، أنه عند عدم وجود معاهدة دولية تقرر أحكاماً خاصة في هذا الشأن؛ فإن الأصل هو وجوب المساواة بين الأجانب والوطنيين بالنسبة لتملك العقارات، وأساس ذلك هو اعتبار حق الملكية من الحقوق الطبيعية التي يجب على الدولة أن تضمنها للأجانب كما تضمنها لمواطنيها سواء بسواء، أي إن هذا الحق من الحقوق للصيقة بالإنسان سواء كان وطنياً أو أجنبياً.

الاتجاه الثاني: يرى الغالبية أنه لا يجب على الدولة أن تمنح حق تملك العقارات للأجانب، وأن لها أن تضع ما تشاء من القواعد والقيود التي تراها محققة لمصلحتها الوطنية، حتى وإن بلغت تلك القواعد والقيود حدّ حظر ملكية الأجانب للعقارات داخل إقليم الدولة، دون أن يكون في ذلك تجاوز على قواعد القانون الدولي.

وعلى هذا الرأي؛ يكون لأي دولة الحق والحرية المطلقة في أساليب معاملة الأجانب المقيمين على أرضها، ما لم تكن هناك اتفاقات دولية تحد من حريتها، فلها أن تستبعد الأجانب من الاشتغال بأنشطة مهنية، أو تجارية معينة، كما تستطيع أن تمنعهم من حيازة أو تملك الأموال العقارية.

وهذا الاتجاه الثاني هو الأرجح لأن العقارات تعد جزءاً من إقليم الدولة، وبالتالي فإن إطلاق الحرية في تملكها من قبل الأجانب يؤدي إلى المساس بسيادة الدولة على إقليمها، كما أن هذا الاتجاه يتفق مع تكييف الملكية كوظيفة اجتماعية تخضع لاعتبارات المصلحة العامة، كما ينسجم - أيضاً - مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المتخذ في دورتها التاسعة والعشرين برقم (٣٢٨١) وتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٧٤م، والذي نصت المادة الثانية منه على أن (لكل دولة الحق في أن تمارس بحرية سيادتها الكاملة والدائمة، وتشمل الحيازة والاستعمال، والتصرف، في كل ثرواتها، ومواردها الطبيعية ونشاطاتها الاقتصادية).

وبناءً على ذلك اختلفت الدول في التطبيق، فأخذ بعضها بالإباحة المطلقة لتملك العقار للأجانب، وأخذ بعضها بالمنع مطلقاً، واتجه الغالب من الدول إلى الأخذ بالإباحة المقيدة، سواء اشترط الإذن، أو الترخيص المسبق، أو بناء على مبدأ المعاملة بالمثل مع دولة الأجنبي، أو على شرط الإقامة لمدة معينة أو مطلقاً، أو تقييد التملك للأجانب في مناطق معينة من الدولة وحظره في مناطق، أو أنواع من العقارات كالأراضي الزراعية، أو الحدودية ونحوها. انظر: تملك الأجانب للعقارات والمنقولات في القانونين المصري والمقارن، د. أبو العلا على أبو العلا النمر الطبعة الثانية، دار النهضة العربية (١٩٩٧م). ص (١٢) وما بعدها.

وقد جاء نظام تملك العقار لغير السعوديين في المملكة مجسداً في ثناياه رعاية تلك الحقوق والقيَم والتي تستقي مرجعيتها من الشريعة الإسلامية، وتعمل على إعلاء مكانة الفرد، وتهتم بكيانه وفقاً لما أشرنا إليه آنفاً.

لكن الحقيقة التي لا يَرَقَى إليها أدنى شك تجدد صداها في العمل على ضرورة الإمعان في الوسائل والسبل التي تكفل تطبيق هذا المقتضى بما يُوازن معه بين هذه المصالح والحقوق المقررة للأفراد عموماً سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين، أو اعتباريين من جهة، وبين المصلحة العامة من جهة أخرى.

وفي تقديري، أساس هذا الحرص يرجع للمكانة الخاصة التي تضطلع بها المملكة، بوجود الحرمين الشريفين، وما حباها الله من ثروات تميزها عن غيرها من سائر البلدان، فكما هو معلوم حسب الإحصاءات لأعداد العمالة الأجنبية في المملكة قد تجاوز ثمانية الملايين فرد^(٣٢)، وإذا صرفنا النظر عن العمالة غير المسجلة على اعتبار أنه لا يتقرر لها حقوقٌ رسمية طالما أنها لم تراع القواعد النظامية التي يجب احترامها داخل الدولة، فإن الإمعان مجدداً في حجم هذه العمالة مع الأخذ بعين الاعتبار حجم المواطنين السعوديين من متوسطي العمر، والظروف الخاصة للمدن الكبرى كالرياض وجدة التي تتجمع بها النسبة العظمى من هذه العمالة، إنما يفضي إلى مشكلات خطيرة جداً إذا ما غاب التنظيم العملي لممارسة حق التملك ودون مراعاة المصالح الوطنية بالدرجة الأولى.

من هنا ظهرت الجوانب التنظيمية التي تعمد إلى بناء الآلية التي يحق فيها لغير السعودي تملك العقار بالصورة التي توازن بين المصالح المشار إليها. وفي هذه الدراسة سأشير إلى هذه الجوانب وسأقف عند حدودها، لكن حتى

(٣٢) انظر: النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والمساكن لعام ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م، على موقع مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات على شبكة الإنترنت على الرابط الآتي: <http://www.cdsi.gov.sa>

نستوفي الموقف الدولي تجاه حق الملكية لابد أن أعرض إلى أهم الأمور التي توصلت إليها الأمم المتحدة وفق ما يعرف بالعهد الدولي وما انتهت إليه في هذا الشأن، وهو ما سأتناوله في (الفرع الثاني) من هذا المطلب.

الفرع الثاني

موقف الجمعية العامة للأمم المتحدة من حق الملكية

أولت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالغ اهتمامها بحقوق الإنسان الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، وقد جاء العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣٣) مبرزاً مظاهر العناية بهذه الحقوق، فقد تضمن إقرار الدول الأطراف بحق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، وبما يوفر له ما يفي بحاجتهم من الغذاء، والكساء، والمأوى، وبحقه في التحسين المتواصل لظروفه المعيشية، وذلك يضمن تعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الرضا الحر^(٣٤).

فيظهر من هذا السياق أن المجتمع الدولي أخذ على دفع الدول إلى العمل على تأمين مصالح الأفراد لديها سواء في الغذاء، أو الدواء، أو المسكن، وبالتالي سعي الدول إلى تحقيق هذا الهدف؛ يمثل ترجمة للغايات التي وجد من أجلها العهد الدولي من جهة، ولأهداف الأمم المتحدة ذاتها من جهة أخرى.

ولعل مما يسجل للعهد الدولي في هذا المجال الطريقة التي تعاطى بها مع إنفاذ هذه الأهداف، حيث تعهدت بموجبه جميع البلدان الأعضاء بأن تُقدّم تقارير عن

(٣٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف) د (٢١- المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٦ تاريخ بدء النفاذ: ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، وفقا للمادة ٢٧.

(٣٤) انظر: المادة ١ / ١١ من العهد الدولي المذكور.

التقدم الذي تحوزه في تنفيذ الالتزامات التي يقرها هذا العهد، وترفع إلى الأمين العام، والذي تقررت له صلاحيات يلزم إعمالها بهذا الخصوص^(٣٥) تتضمن إحالة نسخ من هذه التقارير إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة للنظر فيها وفقاً لما يقرره العهد من أحكام حيال ذلك.

والواقع أن من بين التدابير التي يتخذها المجلس الاقتصادي والاجتماعي تلك المتمثلة في إحالة التقارير إلى لجنة حقوق الإنسان والمقدمة من الدول عملاً بأحكام المادتين ١٦ و١٧ من العهد الدولي^(٣٦).

والجدير بالذكر أيضاً أن هذه التدابير بالرغم من أهميتها، تُشكّل سلاحاً ذا حدين أخذت بموجبه بعض القوى العظمى في المجتمع الدولي بالتدخل في شؤون الدول تحت غطاء حقوق الإنسان، وهذا ما شكّل بحد ذاته أحد أبرز أدوات النظام العالمي

(٣٥) ورد في المادة (١٦) من العهد الدولي النص على الآتي (١) تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تقدم طبقاً لأحكام هذا الجزء من العهد: تقارير عن التدابير التي تكون قد اتخذتها، وعن التقدم المحرز على طريق ضمان احترام الحقوق المعترف بها في هذا العهد.

٢ / (أ) توجه جميع التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يحيل نسخاً منها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للنظر فيها طبقاً لأحكام هذا العهد.

(ب) على الأمين العام للأمم المتحدة أيضاً، حين يكون التقرير الوارد من دولة طرف في هذا العهد، أو جزء أو أكثر منه، متصلاً بأية مسألة تدخل في اختصاص إحدى الوكالات المتخصصة وفقاً لصكها التأسيسي وتكون الدولة الطرف المذكورة عضواً في هذه الوكالة، أن يحيل إلى تلك الوكالة نسخة من هذا التقرير أو من جزئه المتصل بتلك المسألة، حسب الحالة).

(٣٦) جاء في المادة (١٧) من العهد الدولي: أن (١) تقدم الدول الأطراف في هذا العهد تقاريرها على مراحل، طبقاً لبرنامج يضعه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في غضون سنة من بدء نفاذ هذا العهد، بعد التشاور مع الدول الأطراف والوكالات المتخصصة المعنية.

٢ / للدولة أن تشير في تقريرها إلى العوامل والمصاعب التي تمنعها من الإيفاء الكامل بالالتزامات المنصوص عليها في هذا العهد.

٣ / حين يكون قد سبق للدولة الطرف في هذا العهد أن أرسلت المعلومات المناسبة إلى الأمم المتحدة أو إلى إحدى الوكالات المتخصصة، ينتفي لزوم تكرار إيراد هذه المعلومات ويكتفي بإحالة دقيقة إلى المعلومات المذكورة

كما نصت المادة (١٨) على أن: (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بمقتضى المسؤوليات التي عهد بها إليه ميثاق الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان والحريات الأساسية، أن يعقد مع الوكالات المتخصصة ما يلزم من ترتيبات كيما توافيه بتقارير عن التقدم المحرز في تأمين الامتثال لما يدخل في نطاق أنشطتها من أحكام هذا العهد، ويمكن تضمين هذه التقارير تفاصيل عن المقررات والتوصيات التي اعتمدها الأجهزة المختصة في هذه الوكالات بشأن هذا الامتثال).

وأوردت المادة (١٩) أن: (للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يحيل إلى لجنة حقوق الإنسان التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان والمقدمة من الدول عملاً بالمادتين ١٦ و١٧ ومن الوكالات المتخصصة عملاً بالمادة (١٨)، لدراستها ووضع توصية عامة بشأنها أو لإطلاعها عليها عند الاقتضاء).

الجديد الذي جاء على أنقاض انهيار النظام السياسي الدولي ثنائي القطبية بسبب انهيار القطب الاشتراكي، حيث انفردت بعض الدول بالسلطة وساهمت في مدِّ وبسط سيادتها على العالم من خلال استخدامها الأمم المتحدة لمصلحتها بالشكل الذي تراه ووفقاً لما يخدم مصالحها في العالم.

ظهر تدخلها باسم (حقوق الإنسان) والاعتماد على التصنيف المُنبثق من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة حقوق الإنسان جلياً وخطيراً، وقد كان للمملكة موقف واضح حيال هذه التدخلات بأي شكل من الأشكال وخاصة ما يمس سيادتها الوطنية أو يتعرض لها، وذلك أن الحديث عن حقوق الإنسان لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن يرقى إلى أبعد مما ذهبت إليه شريعة الإسلام والتي تتخذها المملكة منهجاً ودستوراً، وكان للمملكة السبق لكونها مهبط الوحي في الحرص على إرسائها في مختلف المجالات، والتمسك بها كثوابت لا يمكن أن يهزها أيُّ عارضٍ أو عدوان مهما كانت درجته.

صفوة القول، أن الجهود والتدابير التي ساهمت في إرساء حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بموجب العهد الدولي من الأهمية بمكان، بيد أن التطبيق سارَ في اتجاهات مغايرة لم يرقَ إلى المستوى المطلوب؛ نظراً للممارسات التي عرَفتها بعض القوى العظمى في الاستثمار بما يخدم مصلحتها، وامتناء صهوة الدفاع عن تلك الحقوق، والحقيقة التي لا يرقى إليها الشك تكمن في أن المملكة العربية السعودية سَعَت إلى الحفاظ على تلك الحقوق باعتبارها مما أقرته الشريعة الإسلامية.

وتتويجاً لهذا الأمر، سأستعرض الآلية التي اتخذها المنظم السعودي للقواعد التي تؤصل حقَّ الملكية لغير السعودي للعقار وذلك في (المطلب الثاني).

المطلب الثاني

القواعد المنظمة لتملك الأجانب للعقار في النظام السعودي

يُشكّل تملك العقار أحد مظاهر حق الملكية المادية التي أقرتها الشريعة الإسلامية، وتقرّها القوانين المقارنة، فإن حق الملكية أحد مظاهر الحقوق العينية بمفهومه المبني على حق التمتع والتصرف في عقار بطبيعته أو بالتخصيص على أن لا يستعمل هذا الحق استعمالاً تمنعه القوانين والأنظمة^(٣٧)، وهو يُشكّل الركيزة الأساسية التي تُعطي المالك حق الاستئثار بمنافع العقار، والتصرف فيه من غير قيود سوى التي قررها الشرع أو ما يقابلها في القانون^(٣٨).

ووفقاً لهذا المفهوم اهتّم المنظم بحق غير السعودي في تملك العقارات ووضع لهذه الغاية مجموعة من القواعد الإجرائية التي تعطي هذا الغير صلاحية التملك والتصرف في العقار، بينما اشترط من زاوية أخرى جملة من القواعد الموضوعية التي لا تقل أهمية، والتي يلزم توافرها، وهي بمجموعها وضعت لغايات وأهداف تنظيمية، وفقاً لمنهج السياسة الشرعية والتي تحقق وتراعي مصالح الأفراد بما لا يتم معه التفريط بالمصلحة العامة أو هدرها.

وهذا ما سأعرض له ضمن الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

القواعد الموضوعية المنظمة لتملك غير السعودي للعقار

(٣٧) انظر: الوسيط في شرح القانون المدني، السنهوري ٨/١٦١-١٧٠).

(٣٨) انظر: مدخل لدراسة القانون: محمد جلال السعيد، دار الأمان - الرباط، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ٣١٣.

أشير بداية إلى أن النظام الأساسي للحكم قد ناط بالسلطة التنظيمية سلطة وُضِعَ الأنظمة واللوائح فيما يحقق مصلحة أو يرفع مفسدة في شؤون الدولة وبما يوافق قواعد الشرع، حيث ورد في المادة السابعة والستين: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقا لقواعد الشريعة»^(٣٩).

ويأتي نظام تملك غير السعودي للعقار في المملكة في هذا السياق بوضع الآلية التي يقع فيها تمكين هؤلاء من حق الملكية المادية للعقار وبما لا يقع معه التفریط بالمصلحة العامة للبلاد أو يأتي على الإضرار بها.

وقد ذهب نظام تملك العقار لغير السعوديين إلى السماح للأجنبي بتملك العقار فقد نصّت المادة الأولى من النظام على أنه: «يجوز للمستثمر غير السعودي من الأشخاص ذوي الصفة الطبيعية أو الاعتبارية المرخص له بمزاولة أي نشاط مهني أو حرفي أو اقتصادي تملك العقار اللازم لمزاولة ذلك النشاط، ويشمل العقار اللازم لسكنه وسكن العاملين لديه، وذلك بعد موافقة الجهة التي أصدرت الترخيص، كما يجوز استئجار العقار المشار إليه مع مراعاة ما ورد في المادة الخامسة من هذا النظام»^(٤٠).

كما نصت المادة الثانية من نفس النظام على أنه: «يسمح للأشخاص غير

(٣٩) المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم.

(٤٠) انظر: الفقرة (أ) من المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره. وبالتأمل في النظام فإننا نجد أن تملك العقار لغير السعوديين على أحد نوعين: إما تملك يستند إلى سبب شرعي كالإرث، أو نظامي كالاستثمار؛ فإذا وجد السبب وهو الاستثمار، ترتب المسبب، وهو التملك، أي تملك العقار اللازم لمزاولة ذلك النشاط، ولكن نجد أن النظام اشترط موافقة الجهة التي أصدرت الترخيص، وهي الهيئة العامة للاستثمار، والنوع الثاني من تملك غير السعوديين للعقار تملك يخضع للسلطة التقديرية لبعض السلطات في المملكة، وهي:

أ. تملك المقيمين في المملكة إقامة نظامية ويخضع للسلطة التقديرية لوزير الداخلية.

ب. تملك غير المقيمين في المملكة لسكنهم الخاص، ويخضع للسلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء.

ج. تملك المقر الرسمي للممثلات الأجنبية، ومقر السكن لرئيسها وأعضائها على أساس مبدأ المعاملة بالمثل، وتقدير هذا الأمر وتحققه يخضع للسلطة التقديرية لوزير الخارجية، وكذلك الهيئات الدولية والإقليمية في حدود ماتقضي به الاتفاقيات التي تحكمها، يجوز لها تملك المقر الرسمي لها في المملكة بعد الترخيص بذلك من وزير الخارجية.

السعوديين ذوي الصفة الطبيعية المقيمين في المملكة إقامة نظامية بتملك العقار لسكنهم الخاص، وذلك بعد الترخيص لهم من وزارة الداخلية».

ومما سبق يظهر لنا أن المنظم السعودي فرّق بين طائفتين: (المستثمر الأجنبي) و (الشخص الطبيعي الأجنبي)، وهو قد أفرّق لكليهما الحق في تملك العقار، لكنه وضع شروطاً إجرائية تختص بها إحدى الطائفتين عن الأخرى، وهم المستثمرون، تماشياً مع الهدف الذي تسعى من خلاله تلك الطائفة إلى تملك العقار.

وإذا كنا سنرجئ الحديث عن هذه الشروط إلى الفرع الثاني من هذا المطلب، فإنه يمكن القول: إن حق الملكية العقارية لغير السعودي بات مقررّاً وفقاً لهذا السند النظامي، فمن الطبيعي الاعتراف لغير السعودي الذي يمارس نشاطاً استثمارياً داخل المملكة سواء أكان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً بتملك العقار في ضوء الغاية التي دخل لأجلها إلى المملكة، وهو الاستثمار في أحد القطاعات الاستثمارية، والذي حصل على ترخيص من الجهات المعنية في ممارسة هذا النشاط الاستثماري بالكيفية التي وقع فيها الترخيص له^(٤١).

وفي تقديري، إن الحكمة من وراء هذا الترخيص تكمن في أمور منها: التحفيز على ممارسة النشاط الاستثماري بما ينعكس - بطبيعة الحال - على المملكة وعلى التنمية الاقتصادية لديها، حيث يعد هذا مطلباً تهدف إليه مختلف الاقتصاديات الناشئة والسائرة في طريق النمو، ولما كانت المملكة من الاقتصاديات التي يحسب لها مكانة متميزة بين اقتصاديات العالم؛ فإن الانفتاح على التنمية، والتنوع

(٤١) جاء في نظام الاستثمار الأجنبي جواز تملك العقار للمنشأة الأجنبية حيث نصّت المادة الثامنة على أنه: (يجوز للمُنشأة الأجنبية المرخص لها بموجب هذا النظام تملك العقارات اللازمة في حدود الحاجة لمزاولة النشاط المرخص أو لغرض سكن كل العاملين بها أو بعضهم وذلك وفقاً لأحكام تملك غير السعوديين للعقار). ومن الواضح أن المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره أعطت سلطة تقديرية للهيئة العامة للاستثمار لمنح الموافقة للمستثمر بتملك العقار، وبالتالي يجب على الهيئة أن تراعي أثناء ممارستها لهذه السلطة توفر الشروط الموضوعية، وانتهاء الموانع الشرعية والنظامية قبل الموافقة على التملك.

الاقتصادي، ومحاولة تعزيز أوجه الإيرادات، وعدم الاقتصار على المواد الأولية، ومحاولة التوفيق بين فروع الإنتاج ضمن برنامج تكاملي قادرٍ على تخطي المرحلة، والدخول في مصاف الدول المصنعة، أمر لا بد معه من إيجاد الأرضية والمناخ الملائم لهذه المعطيات، وهذا لا يتأتى في غياب أرضية نظامية قوية تعزز التحفيز على الاستثمار، وقدوم المستثمر إلى المملكة في شتى الميادين.

وبالتالي لا ينفصل سعي المنظم في تمكين المستثمر من تملك العقار سواء بصفة شخصية أو لأجل العمالة لديه من خلال الشخص الاعتباري الذي ينشئه ويرخص له به، عن الهدف الذي نرى فيه أمراً محفزاً وفاعلاً وهادفاً في آن واحد.

أما الشخص الطبيعي، فمن البدهي أن وجوده هو الآخر في المملكة يكمن في الاضطلاع بعمل معين لفائدة منشأة من منشآت الدولة على اختلافها، أو حتى لصالح القطاع الخاص، فإن الأمر لا يختلف طالما أن وجوده بُني على هدف جوهري، ومن هنا وتتحقيقاً للفائدة، وحفاظاً على الحقوق الأساسية للأفراد، فإن تملك العقار للشخص الطبيعي، يصبُّ في تلك الغاية، ضمن دائرة الانتاج الوطني، التي يشكّل فيها مفردة لا يمكن التغاضي عنها أو إهمالها^(٤٢).

وهنا لا بد من الإشارة إلى التنظيم الخاص بتملك العقار لمواطني دول مجلس التعاون الخليجي - لدخوله ضمن نطاق هذه الدراسة - حيث وافق مجلس التعاون لدول الخليج العربي على إبرام اتفاقية اقتصادية، وتم التوقيع عليها في الرياض بتاريخ ٢٩ / ٢ / ١٤٠٢ هـ الموافق ١١ / ١١ / ١٩٨١ م، وتنص المادة الثامنة من الفصل الثاني على أن: تتفق الدول الأعضاء على القواعد التنفيذية الكفيلة بمعاملة مواطني دول مجلس التعاون في أي دولة من هذه الدول نفس معاملة مواطنيها دون تفريق

(٤٢) انظر: تملك الأجانب للعقارات والمنقولات في القانونين المصري والمغارن، د.أبو العلا النمر. (ص١٧).

أو تمييز في عدد من المجالات ومنها: حق التملك، والإرث، والإيضاء، ثم جاءت الاتفاقية الاقتصادية لعام ٢٠٠١م ونصت على المساواة في المعاملة بين مواطني دول المجلس في تملك العقار، مع وجود عدد من الضوابط المقيدة خاصة فيما يتعلق بتملك الأراضي الخام، وقد تم التخفيف من هذه الضوابط تدريجياً^(٤٣).

وصدر آخر تنظيم لتملك العقار في الدورة الثالثة والعشرين للمجلس الأعلى في ديسمبر ٢٠٠٢م خلواً من معظم تلك القيود.

وترجمة لقرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون إلى واقع عملي وملموس فقد صدر التعديل على تنظيم تملك مواطني دول مجلس التعاون للعقار في الدول الأعضاء بالمرسوم الملكي ذي الرقم م / ٨ في ١٥ / ٢ / ١٤٢٢هـ، ثم أخيراً صدر تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لغرض السكن والاستثمار، بالمرسوم الملكي ذي الرقم: م / ٢٢ في ٣ / ٤ / ١٤٣٢هـ، ونصت المادة الأولى منه على: السماح لمواطني دول مجلس التعاون من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين - المملوكين بالكامل لمواطني دول المجلس - باستئجار وتملك العقارات المبنية والأراضي؛ لغرض السكن أو الاستثمار.

وقرر المنظم - أيضاً - أنه يكون لمواطني دول مجلس التعاون اكتساب ملكية الأراضي أو العقارات المبنية في أي دولة عضو بإحدى طرق التملك المقررة نظاماً أو بالوصية أو الميراث، ويعاملون معاملة مواطني الدولة التي يقع فيها العقار^(٤٤).
فيتبين لنا أن المنظم ذهب إلى مبدأ التسوية بين مواطني دول مجلس التعاون في

(٤٣) انظر: المادة (٣) من الاتفاقية المشار إليها.

(٤٤) انظر: المادة (٢) من النظام المشار إليها. وانظر- أيضاً-: ملكية الأجانب للعقارات في قانون دول الخليج وشبه الجزيرة العربية د. بدر جاسم اليعقوب ص ٣٨ مجلة العلوم القانونية والاقتصادية كلية الحقوق جامعة القاهرة، العددان الأول والثاني ص ٣٠ يناير ويوليو ١٩٨٨م. أحكام الجنسية ومركز الأجانب في دول مجلس التعاون الخليجي د. عمر أبو بكر باخشب وآخر ص ٥٠٢ مؤسسة شباب الجامعة ١٩٩٠م.

اكتساب ملكية العقارات واستثمارها، ووضع بعض الإجراءات المتعلقة بهذه الفئة وهذه سأوردها في الفرع التالي.

ومما سبق نقول: إنه بالنظر إلى الفوائد المتحصلة من وجود الأجنبي وعوائد ذلك على المصالح العامة والخاصة وبالنظر - كذلك - إلى معطيات الأهداف والعوامل الدافعة إلى تمكين غير السعودي بتملك العقار، فإن ما سبقت الإشارة إليه من الحفاظ على الحقوق الأساسية للإنسان، ورعاية الشريعة الإسلامية لها، والتي تُعدُّ من أبرزها: «حق الملكية»؛ إنما يتوج أهمية هذه القواعد النظامية ويُفسَّر وجودها. لكن الحقيقة التي لا يرقى إليها الشك أن وجود وضمان إنفاذ هذه القواعد الموضوعية التي تعترف لغير السعودي بتملك العقار، لا يمكن إطلاق العنان لها دون وضع قواعد إجرائية وشروط تضمن معها ممارسة هذا الحق على أرض الواقع، وهي ما سنعرض له في (الفرع الثاني).

الفرع الثاني

القواعد الإجرائية المنظمة لتملك غير السعودي للعقار

لئن شكلت القواعد الموضوعية المنظمة لحق غير السعودي في تملك العقار اعترافاً وتويجاً للقواعد الشرعية في المساواة، والعدالة بين الأفراد بشكل يضمن حرية هؤلاء، ويضمن الحماية النظامية لحق الملكية، فإن ممارسة هذا الحق لا يمكن أن تُبنى على عشوائية في التطبيق، من غير أن تكون ثمة أصول نظامية يُشكل تطبيقها وسيلة بناء لا هدم في ضوء غيابها.

وهنا ذهب المنظم إلى ضرورة موافقة الجهة التي تُصدر الترخيص بمزاولة النشاط المهني أو الحرفي أو الاقتصادي للمستثمر الذي يريد تملك العقار اللازم لمزاولة

هذا النشاط، وهذا الترخيص يكون من الهيئة العامة للاستثمار، ونجد أن المنظم هنا أعطى الهيئة سلطة تقديرية واسعة لتمارس دورها الرقابي على حسن تطبيق المقتضى النظامي، ومراعاة توفر الشروط الموضوعية، وانتفاء الموانع الشرعية أو النظامية.

وفيما يتعلق بالعقارات الخاصة بالسكن الخاص للمقيمين إقامة نظامية، نص النظام على ضرورة إصدار ترخيص بالتملك من وزارة الداخلية، وأما تملك المقار الرسمية وسكن أعضاء الممثلات الأجنبية والهيئات الدولية والإقليمية، فقد رأى النظام ضرورة الحصول على ترخيص من وزير الخارجية^(٤٥).

وبجانب الترخيص من الجهات المشار إليها سابقاً فإنه «يجوز بموافقة من رئيس مجلس الوزراء - في غير الحالات السابقة - تملك العقار للسكن الخاص»^(٤٦) والحالات السابقة المقصودة هي: حالة التملك للعقار من قبل المستثمر سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً اللازم لمباشرة نشاطه الاستثماري الصادر به الترخيص، وحالة العقار اللازم لسكن المقيم، وحالة العقار اللازم لإقامة البعثات الدبلوماسية والهيئات الدولية، وفقاً للاتفاقيات الدولية، مع شرط المعاملة بالمثل بين هذه الدول والمملكة العربية السعودية، أما في غير هذه الحالات الثلاث، فيجوز لرئيس مجلس الوزراء إصدار قرار بالموافقة على تملك الأجنبي للعقار لسكنه الخاص، وهي سلطة تقديرية لرئيس المجلس.

ونجد أن المنظم هنا أعطى جهات الاختصاص المذكورة في النظام وهي: رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الداخلية، ووزارة الخارجية، والهيئة العامة للاستثمار أعطاهم سلطة تقديرية بحسب الأحوال، وتقوم هذه الجهات وفقاً لهذه الصلاحية

(٤٥) انظر: المادة الأولى بفقرتها (أ) و (ب) والمادتين الثانية والثالثة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره.

(٤٦) المادة الرابعة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره.

بممارسة دورها الرقابي على حسن تطبيق المقتضى النظامي، ومراعاة توفر الشروط الموضوعية للتملك بعد انتفاء الموانع الشرعية والنظامية.

وهذه الموافقة على التراخيص المشار إليها في الحالات الثلاث، والموافقة في الحالة الرابعة تسبق إجراءات نقل الملكية إلى الأجنبي، حيث ينتقل العقار من ملكية البائع إلى المشتري الأجنبي سواء كان البائع شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، فإجراءات نقل الملكية تضطلع بها وزارة العدل عن طريق المحاكم وكتابات العدل، حيث «يختص كاتب العدل بتوثيق العقود والإقرارات الشرعية، وإصدار الصكوك المتعلقة بها.. ومن بين هذه العقود والإقرارات التي يختص كاتب العدل بتوثيقها: أ / انتقال ملكية العقارات»^(٤٧).

ووفقاً لذلك فإن كاتب العدل يختص بتوثيق العقود عن طريق نقل ملكية محتوى الصك أو جزء منه من طرف إلى آخر، وهو المسمى بالإفراغ.

ولما كانت الجهة المختصة بالترخيص هي التي توافق على تملك الأجنبي للعقار - وفقاً لنظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره - فإنه وبموجب نظام الاستثمار الأجنبي، فإن الهيئة العامة للاستثمار هي الجهة المختصة بالترخيص للمستثمرين غير السعوديين، وبالتالي فالموافقة على التملك تصدر بتوقيع محافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار أصالةً، والذي فوض وكيل المحافظ لخدمات الاستثمار^(٤٨).

وينبغي على ما تقدم أن تراعي المحاكم القائمة بعمل كتابة العدل، وكذلك كتابات العدل ما يلي:

(٤٧) انظر: لائحة اختصاص كتاب العدل، الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣ / ت / ٢٤٦٠ في ٢٥/٥/١٤٢٥هـ، المادة الثانية.

(٤٨) انظر: آلية تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣ / ت / ٢٠١٣ في ١٩/٦/١٤٢٣هـ.

أولاً: توثيق وتسجيل العقار باسم الشركة أو المؤسسة حسب ما يرد اسمها في قرار الموافقة على تملك العقار الذي يصدر من الهيئة العامة للاستثمار، مع مراعاة ما تقضي به التعليمات المنظمة لنقل ملكية العقار المفرغ، حيث لا يجوز لكاتب العدل توثيق ملكية قطعة مفرغة من أرض إلا بعد ورود موافقة من الجهة المعنية بذلك من البلدية المختصة، أما إذا كان العقار ضمن مخطط معتمد فيفرغ بناء على ذلك، مع ضرورة إيضاح رقم المخطط، ورقم القطعة، وحدودها، وأطوالها، ومساحتها، وما يتعلق بالمساحة والأطوال والقيمة يتعين تدوينه في صك الإفراغ كتابةً ورقماً والتأشير عليها في المخطط، وفي بيان يرفق به محتويًا تسلسل أرقام القطعة بما يفيد أنها أفرغت بموجب صك يشار إلى رقمه وتاريخه^(٤٩).

ثانياً: أن يعتبر مندوب الشركة التي تمت الموافقة لها على التملك ممثلاً لها ومفوضاً منها بالتوقيع على ضبَطِ المبيعة، وإتمام إجراءات استخراج الصك واستلامه، ويتضح ذلك من الخطابات المرفق بها قرارات تملك العقار الصادرة من الهيئة، والتي تتضمن اسم هذا المندوب المفوض حسب نظام الشركة في إتمام إجراءات نقل الملكية للشركة المستثمرة^(٥٠).

ثالثاً: أن على كاتب العدل أن يراعي في الصك أن ينصَّ على الأمور الآتية:
أ. ضوابط الاستثمار الواردة في قرار التمليك الصادر عن الهيئة لكل حالة على حده.

ب. ضم العقار إلى رأس مال الشركة بعد نقل الملكية إلى المستثمر.

ج. أن ينص في الصك على أن يلتزم المستثمر بتهيئة العقار والاستفادة منه

(٤٩) المادة الرابعة والعشرون من لائحة اختصاص كتاب العدل الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣/ت/ ٢٤٦٠هـ. ١٤٢٥/٥/٢٥هـ.

(٥٠) انظر: آلية تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣/ت/ ٢٠١٣هـ. ١٤٢٣/٦/١٩هـ.

للغرض الذي تم التملك من أجله.

د. أن ينص في الصك على أن لا يتم التصرف في العقار تصرفاً ناقلاً للملكية أو الحكر أو الهبة إلا بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار.

رابعاً: الصكوك الصادرة عن مبانٍ أو أراضٍ لإقامة مبانٍ عليها واستثمارها بالبيع أو التأجير، وهي ما جاء بنص الفقرة (ب) المادة الأولى من النظام، إذا كانت على أرض فضاء ينص بالصك على أن تستكمل الشركة أو المالك بناء العقار خلال مدة زمنية أقصاها خمس سنوات من تاريخ تسجيل الأرض باسمه وإن لا كان للهيئة التقدم إلى الجهة المختصة بطلب الإذن بالتصرف في العقار.

خامساً: أن تقوم المحاكم وكتابات العدل التي تصدر منها صكوك التملك لغير السعوديين بتزويد الهيئة بصورة طبق الأصل من الصك الذي تُصدره مباشرة وبصفة رسمية على عنوان وكيل الهيئة لخدمات الاستثمار.

سادساً: الصكوك الصادرة وفقاً لنظام تملك غير السعوديين للعقار ينظم بشأنه صكٌ مستقل^(٥١).

سابعاً: أنه يجب على كاتب العدل عند إجراء المعاملة ببيع العقار العائد لغير السعوديين من غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي مراعاة أنه قد تم تحصيل النسبة المقررة من قيمة العقار عن طريق الإدارة المالية بوزارة العدل، أو مؤسسة النقد العربي السعودي، أو أحد فروعها، ويشار في الضبط إلى رقم وتاريخ أمر الاستيفاء الذي يتم لصالح الدولة^(٥٢).

(٥١) آليه تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣/ت/٢٠١٣ في (١٩/٦/١٤٢٣هـ).

(٥٢) المادة الثانية والأربعون من لائحة اختصاص كتاب العدل السابق الإشارة إليها. ونشير هنا للمرسوم الملكي ذي الرقم ٤/م وتاريخ ١٤٣٠/٩/٤هـ بالموافقة على إضافة عبارة «كما يستوي في رسم قدره (١٠٪) من قيمة المثل عند انتقال الملكية بطريق آخر غير البيع، عدا حالات الإرث، أو الوصية، أو الوقف أو الهبة أو التنازل بلا مقابل لأحد الأقارب من الدرجة الأولى، أو التبرع للجهات الخيرية كالأوقاف ونحوها إلى نهاية المادة (الأولى) من قرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٤٩) في ١٣٧٧/١١/٢٥هـ، المتوج بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٤٤) في ١٣٧٧/١١/٢٩هـ.

وفيما يتعلق بالعقارات التي نص النظام على تملكها لغير السعوديين لإقامة سكن خاص، أو لإقامة مقرات للبعثات الدولية، أو ممثلات الدول الأجنبية؛ فإنه يراعى القيود التي أوردتها النظام بخصوص إصدار ترخيص بذلك من وزارة الداخلية ووزارة الخارجية حسب جهات التملك وفقاً لما جاء في نص المادتين الثانية والثالثة من النظام، وكذلك الحالة الخاصة بموافقة رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة الرابعة، فلا بد من وجود هذه الموافقات قبل مباشرة المحاكم أو كتابات العدل مهماتها في اتخاذ إجراءات نقل الملكية العقارية إلى الأجنبي.

على أنه يراعى في كل الحالات السابقة للتملك أن ذلك لا يقدر في حق الدولة في نزع ملكية العقارات لأسباب تتعلق بالمنفعة العامة، وهذا الإجراء يتم تطبيقه - أيضاً - على مواطني دول مجلس التعاون الخليجي ومنها المملكة العربية السعودية، وذلك مقابل تعويض عادل للمالك وفقاً للأنظمة، مع إقرار حق المالك المنزوعة ملكيته - أياً كان - في تملك عقار آخر^(٥٣).

نتتهي مما سبق أن إجراءات نقل الملكية العقارية لغير السعودي تخضع للإجراءات المتبعة في المحاكم وكتابات العدل حسب لائحة الاختصاص، ووفقاً للتعليمات الخاصة في هذا المجال، والواردة من الجهات ذات الصلة والمشار إليها في النظام، وهي الهيئة العامة للاستثمار ووزارة الداخلية ووزارة الخارجية ووزارة الشؤون البلدية والقروية، وكذلك رئيس مجلس الوزراء في الحالات الخاصة بموافقته.

ويظهر لنا أن المنظم سعى - بجد - إلى توفير الأرضية المشتركة التي تمكن المستثمر من العمل في بيئة استثمارية مُحفزة وآمنة - من جهة - في حين عمَد - من

(٥٣) انظر: القانون الدولي الخاص - الجنسية والموطن ومعاملة الأجانب والتنازع الدولي للقوانين والمرافعات المدنية الدولية لأحمد سلامة: ص ٣٣٧. تملك الأجانب للعقارات والمنقولات في القانونين المصري والمقارن لأبي العلا النمر: ص ٢٩.

جهة أخرى - إلى توفير ضماناتٍ كافيةٍ للمواطنين في عدم المنافسة غير المجدية عن طريق تَسْتَرِ بعض المستثمرين وراء مشاريع وهمية يُرَادُ من ورائها الاستحواذ على العقارات المملوكة بشكل لا تتحقق منه الفائدة، ولا تنعكس على التنمية الاقتصادية، وهذا ما دفع بالمنظم وكافة القطاعات المعنية إلى تقرير بعض الأحكام التي تهدف إلى ضَبْطِ تلك الممارسات، واشترط عدد من التدابير الشكلية التي يلزم مراعاتها حين الإقدام على الاستثمار داخل المملكة في أي من المجالات المرخص بها. ولعل ما يُعزِّز هذه الرؤية تلك القيود التي أوردتها المنظم على تملك غير السعوديين للعقار، والتي تعكس حرص المنظم على جدية الاستثمار وأهميته، وأن ينعكس هذا التملك إيجاباً لا سلباً على المملكة^(٥٤)، وهو ما سأعرض له في (المبحث الثاني).

المبحث الثاني

القيود الواردة على حق غير السعودي في تملك العقار

بعد أن مرّ معنا أهمية حق الملكية في الأنظمة المقارنة، وبيننا الحدود التي انتهت إليها التنظيمات الدولية والتقنيات في هذا السياق، وما عليه في النظام السعودي والقواعد المنظمة لذلك؛ فإن الترجمة الحقيقية لأية ممارسة تنتهي بالضرورة إلى التوفيق بين أية متطلبات ينشدها راغبو التملك العقاري من غير السعوديين، وبين المصلحة العامة التي تشكل ركيزة أساسية في حماية النظام العام وعدم المساس بأركانه؛ فلا يمكن لأيّ منظم في أيّ دولة من الدول مهما كان توجهها الاقتصادي أو السياسي أن تفتح المجال في تملك الأجانب لأراضي الدولة، وإن لا أدى ذلك إلى

(٥٤) ولعل ذلك هو ما دفع المنظم لإضافة مادة تاسعة إلى نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره بالرسوم الملكي ذي الرقم م/٤٣ في ٢٨/٦/١٤٣٢هـ. تنص على أنه: (تصدر اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار من مجلس الوزراء). ويفترض أن تعالج هذه اللائحة كثيراً من أوجه القصور، وتقدم حلاً للاثكالات العملية بالنص على الشروط الشكلية والموضوعية التفصيلية اللازم توافرها عند تملك غير السعوديين للعقارات.

المساس بسيادتها بشتى الطرق، لذلك تضع القيود أمام هذا النوع من التملك، ولا تسمح للأجانب بالتملك العقاري إلا وفق قوانينها ووفق الضوابط التي تضعها في هذا المجال، حيث لا يمكن لأي دولة أن تُفَرِّط في سيادتها وبسط سيطرتها على كل إقليم الدولة أو حتى الانتقاص من هذه السيادة.

وتتويجا لهذا المقتضى فقد وضع المنظم ضوابط معينة لتملك الأجنبي، ووضع لذلك عدداً من القيود هدفها تنظيم هذه الملكية، فتنوعت هذه القيود بين ما كان يهدف إلى حماية الاقتصاد الوطني، وما كان متصلاً بإجراءات التملك، وما كان متصلاً بموضوعه، وسأستعرض فيما يأتي أهم تلك القيود التي أوردتها المنظم على تملك غير السعودي للعقار.

القيود المتعلقة بالمستثمرين غير السعوديين في تملك العقار

إن العمل على موثوقية الاستثمار وجديته أمرٌ حَتَمَ على المنظم اتخاذ جملة من التدابير التي سبقت الإشارة إليها وذلك تمهيداً لحق المستثمر غير السعودي في تملك العقار، وقد أوجد المنظم لهذه الغاية ضوابط موضوعية وإجرائية يكون أعمالها واجباً على المستثمر وفرضت التعاميم الصادرة والملحقة بالأنظمة قيوداً على الجهات التنفيذية كي يتحقق المقصود من وراء هذا الاستثمار، وتتمثل هذه القيود في الآتي:

حصول المستثمر سواء كان شخصاً طبيعياً، أو معنوياً على ترخيص بمزاولة نشاط مهني، أو حرفي، أو اقتصادي قبل تملك العقار اللازم لسكنه، وسكن العاملين لديه، والإلزام بمزاولة النشاط المرخص به، وهذا التملك يكون بعد موافقة الجهة صاحبة اختصاص إصدار الترخيص وهي الهيئة العامة للاستثمار^(٥٥).

(٥٥) انظر الفقرة الأولى من المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، والتعميم القضائي ذا الرقم

١٣/ت/٢٠١٣ في ١٩/٦/١٤٢٣هـ.

وقد نص نظام الاستثمار في هذا الشأن على أنه: «يجوز للمنشأة الأجنبية المرخص لها بموجب هذا النظام تملك العقارات اللازمة في حدود الحاجة لمزاولة النشاط المرخص أو لغرض سكن كل العاملين بها أو بعضهم وذلك وفقاً لأحكام تملك غير السعوديين للعقار»^(٥٦).

يشترط للحصول على العقارات اللازمة للمشروع الاستثماري أرضاً وبناءً أن لا تقل التكلفة الإجمالية له عن ثلاثين مليون ريال، والترخيص الصادر لا بد فيه من النص على هذا القيد، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا المبلغ^(٥٧). وهذا القيد يدخل فيه شراء الأراضي أو المباني وكذلك التأجير، أما عن سلطة مجلس الوزراء في تعديل القيمة فيمكن - حسب سلطته التقديرية - التعديل على الحد الأدنى المذكور وهو أن لا تقل التكلفة الإجمالية للمشروع عن ثلاثين مليون ريال، أما الزيادة فلا حد لها، لذلك فإن التعديل يرد على الحد الأدنى فقط. ومن القيود التي أوردتها النظام، أن يتم استثمار العقار الذي نُقِلت ملكيته إلى المستثمر بغرض قيام مشروعه الذي رخص له به، خلال خمس سنوات من نقل الملكية إليه^(٥٨).

وفي تقديري أن هذا الشرط الذي اشترطه المنظم يعتبر شرط جدية للدلالة على مدى حرص المستثمر على تنفيذ مشروعه الاستثماري، وهي مدة مناسبة قد روعي فيها البدء في تنفيذ المشروع وما قد يتطلبه من دراسات وتصاميم يحتاجها المشروع. كما أن المنظم جعل من حق الجهة المانحة للترخيص أن تقوم بسحب الأرض إما بسعر الشراء أو بالسعر العادل وقت استردادها؛ وهذا يعتبر أحد القيود الواردة

(٥٦) المادة الثامنة من نظام الاستثمار الأجنبي.

(٥٧) الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره.

(٥٨) انظر: الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره. آلية تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره الصادرة بتعميم وزير العدل ذي الرقم ١٣/ت/٢٠١٣ في ٢٠١٩/٦/١٤هـ.

على تملك الأجنبي للعقار، فإذا لم يتم بتنفيذ المشروع في الميعاد المحدد، يمكن للجهة مانحة الترخيص أن تتخذ في مواجهته القرار المناسب للحفاظ على الثروة العقارية للدولة.

وهناك بعض القيود التي وردت في اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي، وذلك في حال منح الترخيص، أو شراء المنشآت وتملكها. من ذلك: عدم صدور أحكام قضائية نهائية بسبب مخالفات ارتكبتها المستثمر لأحكام الأنظمة المعمول بها داخل المملكة العربية السعودية، وكذلك أن لا يكون الترخيص بالمشروع مخالفاً لاتفاقيات دولية أو إقليمية وقّعت عليها المملكة^(٥٩).

القيود المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين غير السعوديين في تملك العقار

أما ما يتعلق بالأشخاص الطبيعيين والذين يرغبون التملك العقاري لسكنهم الخاص وليس للاستثمار، فقد وضع المنظم لهذا النوع من التملك قيدين هما: أن يكون الراغب في التملك للسكن الخاص من المقيمين إقامة نظامية حسب التعليمات المعمول بها في هذا المجال.

أن يصدر بذلك ترخيص من وزارة الداخلية، ولاشك أن الترخيص قبل صدوره له مسوغات وأسباب لا بد من توفرها حتى يتم منحه إياه، كنوع العمل والملاءة المالية وهل له سوابق تمنع تملكه للعقار.. وغير ذلك^(٦٠).

القيود المتعلقة بتملك مواطني دول مجلس التعاون الخليجي للعقار:

(٥٩) انظر: اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي الصادرة بالرقم ٢٠/١ في ١٣/٤/١٤٢٣هـ.

(٦٠) انظر: تملك الأجنبي للعقار في مكة والمدينة: ظافر بن عبد الله بن حسن الشهري رسالة ماجستير في المعهد العالي للقضاء ص ٨٣ عام ١٤٢٨هـ، وانظر: المادة الثانية من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره. ويتوقع أن تتضمن اللائحة التنفيذية التي نصت المادة التاسعة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره عليها، نصوصاً تتضمن شروط منح الترخيص بالتملك بعد انتفاء الموانع الشرعية والنظامية التي يجب مراعاتها.

قيّد المنظم تملك مواطني دول مجلس التعاون الخليجي بعدد من القيود والتي يجب مراعاتها، وأهم هذه القيود ما يأتي:

- أن العقار إذا كان أرضاً فيجب أن يستكمل بناؤها أو استغلالها خلال أربع سنوات من تاريخ تسجيلها باسم مالك العقار، وإن لا كان للدولة الحق في التصرف بالأرض مع تعويض المالك بنفس ثمنها وقت شرائها أو ثمنها حين بيعها أيهما أقل، مع حفظ حقه بالتظلم أمام الجهة المختصة بالدولة.

ومن حق الدولة - أيضاً - أن تمدد هذه المدة في حال قناعتها بأسباب تأخر مالك العقار عن استكمال البناء أو الاستغلال خلال تلك المدة.

- أن على المالك عدم التصرف في العقار - إذا كان أرضاً - تصرفاً ناقلاً للملكية إلا بعد انقضاء أربع سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه، أو بعد استكمال بنائها أو استغلالها.

وأجاز المنظم - استثناء - التصرف في الأرض قبل ذلك وقيّد ذلك بالحصول على إذن من الجهة المختصة في الدولة، أما إذا كان العقار مبنياً فإنه يجوز للمالك التصرف فيه دون أي قيد زمني^(٦١).

القيود المتعلقة بالمثلثات أو الهيئات الأجنبية في تملك العقار وقد أورد المنظم قيّداً على التملك العقاري بالنسبة للممثلات الأجنبية المعتمدة بالمملكة، وكذلك الهيئات الدولية والإقليمية، عندما تريد تملك المقر الرسمي، أو المقر الخاصة بالسكن لأعضاء هذه الممثلات أو الهيئات الدولية، وذلك أن تتم المعاملة بالمثل من قبل هذه الدول لسفارات وممثلات المملكة العربية السعودية، فيسمح لها بالتملك العقاري في هذه الدول، أما الهيئات الدولية والإقليمية فيكون

(٦١) انظر: المادة الثانية والثالثة من تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لغرض السكن والاستثمار.

ذلك حسب ما تقضي به الاتفاقيات التي تحكمها، فإنه يمكن لها تملك المقر الرسمي لها، هذا بجانب أن يصدر ترخيص بهذا التملك من وزارة الخارجية^(٦٢).

وهناك قيّد عام على تملك غير السعوديين - عموماً - للعقار:

فقد ذهب المنظم إلى حق الدولة^(٦٣) في منع التملك للعقارات أو الانتفاع بها في مواقع أو مناطق معينة، ومن ذلك استثناءه تملك العقارات الواقعة داخل مكة المكرمة والمدينة المنورة من أحكام تملك غير السعوديين للعقار^(٦٤).

غير أنه استثني في الوقت ذاته - وهذا استثناء على الاستثناء بمعنى عودة إلى الأصل - اكتساب حق الملكية بطريق الميراث أو إذا اقترن بها وقف للعقار المملوك طبقاً للقواعد الشرعية على جهة معينة سعودية شريطة أن ينص في الوقف على أن يكون للمجلس الأعلى للأوقاف حق النظارة على الموقوف^(٦٥).

والجدير بالذكر أن حق الحظر لا يقتصر على التملك فحسب، بل يشمل معه الحقوق العينية التبعية التي تشمل الارتفاق والانتفاع على عقار واقع داخل حدود هاتين المدينتين.

(٦٢) انظر: المادة الثالثة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره.

(٦٣) تقتضي مبادئ السيادة التي يعترف بها القانون الدولي، وسائر مبادئ الأمم المتحدة منذ نشأتها سنة ١٩٤٥م حق الدول في تنظيم شؤونها الداخلية واشتراط الشروط التي تراها ملائمة وتضع القيود التي تراها إذا ما أرادت تفويت مصلحة معينة لمصلحة الغير، لاسيما حين يكون هذا الغير ممن لا يتمتع أو يحمل جنسية هذه الدولة.

(٦٤) انظر: المادة الرابعة من تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لغرض السكن والاستثمار، والمادة الخامسة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره.

(٦٥) ورد في المادة الخامسة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره القول: «لا يجوز لغير السعودي بأي طريقة غير الميراث اكتساب حق الملكية أو حق الارتفاق أو الانتفاع على عقار وقع داخل حدود مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة، ويستثنى من ذلك اكتساب حق الملكية إذا اقترن بها وقف العقار المملوك طبقاً للقواعد الشرعية على جهة معينة سعودية وبشرط أن ينص في الوقف على أن يكون للمجلس الأعلى للأوقاف حق النظارة على الموقوف. على أنه يجوز لغير السعودي من المسلمين استئجار العقار داخل حدود مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة لمدة لا تزيد على سنتين قابلة للتجديد لمدة أو مدد مماثلة».

ونشير هنا إلى قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ٩ في ١٢/١/١٤٢٦هـ، القاضي بتحديد المسافة التي يمنع غير السعوديين من التملك أو اكتساب حق الانتفاع أو الارتفاق فيها بعشرة أكيال من بداية خط الحدود البرية داخل المملكة، وأعطى هذا القرار سلطة تعديل هذه المسافة لوزير الداخلية متى اقتضت المصلحة العامة ذلك. وهذا ما يؤكد على أهمية وجود لائحة تنفيذية تجمع شتات هذه الضوابط والقيود المتفرقة.

وذهب المنظم إلى جواز حق الانتفاع باستئجار العقار داخل حدود هاتين المدينتين على أن يكون ذلك بتوافر شرطين أساسيين:

الأول: وهو أن يكون المنتفع غير سعودي من المسلمين.

الثاني: وهو أن تكون مدة عقد الانتفاع عامين يجوز تجديده لمدة مماثلة أو لمدد مماثلة.

وصفوة القول: أن تصرف المنظم السعودي في تنظيمه للقيود التي ترد على تملك غير السعودي للعقار أبان عن حكمة ودراية واعية في التعاطي مع قضية بالغة الدقة والأهمية.

ففي الوقت الذي تطلب الأمر محاولة خلق آفاق جديدة توازن فيما بينها وبين صور الإنتاج وتجعل للمداحيل موارد متعددة يستقيم معها تحول المملكة نحو اقتصاد السوق، رصدت الجهات المعنية داخل الدولة في الوقت ذاته المتغيرات وأبعاد التأثير التي قد يستتبعها إطلاق العنان لمثل هذه المبادرات، والتي كان من بينها تملك المستثمر للعقار سواء للمنشأة المستثمرة في ميدان العقار ذاته أو له وللعاملين لديه، وذلك بشكل يضمن تقنين هذه الآلية، وتقليص السلبيات المترتبة عليها، وبصدور المرسوم الملكي ذي الرقم م / ٤٣ في ٢٥ / ٦ / ١٤٣٢ هـ الذي يتم بموجبه إضافة مادة تاسعة إلى نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، تنص على أنه: (تصدر اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار من مجلس الوزراء)، ويتوقع أن تتضمن هذه اللائحة الشروط التفصيلية الشكلية والموضوعية، وتفصيل الإجراءات اللازمة لتملك العقارات لغير السعوديين، كما يفترض أن تراعي اللائحة التنفيذية الضوابط العامة، وانتفاء الموانع الشرعية والنظامية.

الخاتمة

تناولت في هذه الدراسة جانباً من الأحكام المتعلقة بتملك غير السعوديين للعقارات، تطرقت للأساس الذي يستند إليه في حق تملك الأجانب للعقار في القانون الدولي، من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وموقف الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكذلك القواعد الناظمة لتملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية من خلال بيان الأسس الموضوعية والإجرائية التي يستند إليها في أعمال حق التملك للعقار لغير السعوديين، ثم ذكرت الإجراءات والشروط التي وضعها المنظم تقييداً لتملك غير السعودي للعقار وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.

ولقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أوجملها فيما يلي:
 أولاً: أن نظام تملك العقار لغير السعوديين جاء مجسداً في أعطافه تلك الحقوق والقيم التي تستقي مرجعيتها من أحكام الشريعة الإسلامية، التي تقرر حق ملكية العقار للأفراد، لكن الحقيقة التي لا يرقى إليها أدنى شك تجدها في العمل على ضرورة الإمعان في الوسائل والسبل التي تكفل تطبيق هذا المقتضى بما يوازن معه بين هذه المصالح والحقوق المقررة للأفراد عموماً من جهة، وبين المصلحة الوطنية من جهة أخرى.

ثانياً: أنه ليس من الواجب على الدولة وفقاً للقانون الدولي أن تمنح حق تملك العقارات للأجانب بإطلاق، ويرى غالبية شراح القانون الدولي أن للدولة أن تضع القواعد والقيود التي تراها محققة لمصلحتها الوطنية، حتى وإن بلغت حدَّ حظر

ملكية الأجانب للعقارات داخل إقليم الدولة، وهذا الاتجاه يتفق مع تكييف الملكية بوصفها وظيفة اجتماعية تخضع لاعتبارات المصلحة العامة.

ثالثاً: أنه تبين من خلال هذه الدراسة حرص المنظم على توفير أرضية استثمارية محفزة وآمنة من خلال توفير الضمانات النظامية للعمل الاستثماري الناجح، وتقرير أحكام تضبط تلك الممارسات، واشتراط عدد من التدابير التي يلزم مراعاتها، وهذا ينعكس إيجاباً على الاقتصاد الوطني.

رابعاً: أنه - انطلاقاً من تحقيق التكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي وتنفيذاً لما جاء في الاتفاقية الاقتصادية الموحدة بين الدول الأعضاء - أخذت المملكة العربية السعودية بمعاملة مواطني دول المجلس الطبيعيين والاعتباريين في أي من الدول الأعضاء معاملة مواطنيها دون تمييز في مجالات مختلفة، ومن ذلك حرية تملك العقار، ووضعت قيوداً يشترط استكمال البناء أو الاستغلال إذا كان العقار أرضاً خلال أربع سنوات من تاريخ تسجيلها باسم المالك.

خامساً: أن الأصل في مثل نظام تملك العقار لغير السعوديين أن يصدر له لائحة تنفيذية توضح الإجراءات التفصيلية، والشروط الموضوعية التي تنظم آليات هذا التملك؛ إلا أن المنظم رأى الاكتفاء عند صدور النظام عام ١٤٢١هـ بنصوص النظام، وربما كان هذا هو السبب الذي جعل نصوص النظام تميل للعموم ولا تفصل في شروط وموانع التملك، وتحميل صلاحية منح الإذن بتملك العقار لغير السعوديين لجهات حكومية معينة بحسب الأحوال، وبالتالي يخضع السماح بهذا التملك للسلطة التقديرية لهذه الجهات، وهذا يعطي هذه الجهات سلطة واسعة في تقرير الموافقة على التملك أو عدمها بناء على توفر الشروط الموضوعية وانتفاء الموانع الشرعية والنظامية.

ومؤخراً تدخل المنظم وأضاف مادة جديدة إلى النظام بالمرسوم الملكي ذي الرقم م / ٤٣ في ٢٨ / ٦ / ١٤٣٢ هـ تقضي بأن اللائحة التنفيذية لهذا النظام تصدر بقرار من مجلس الوزراء، ويتوقع أن تراعي هذه اللائحة التنفيذية عند صدورها من مجلس الوزراء النص على الشروط التفصيلية والموانع الشرعية والنظامية التي يجب مراعاتها عند صدور الإذن بالتملك من الجهات ذات الاختصاص.

من المؤمل كذلك أن تتضمن هذه اللائحة العقوبات التي يتم اتخاذها في حال مخالفة أحكام نظام تملك العقار لغير السعودي.

ولعل هذا يقودنا إلى التأكيد على سرعة إصدار اللائحة التنفيذية لنظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره؛ لمعالجة الفراغ الحالي الذي تنازعت اجتهادات مختلفة من قبل الجهات التنفيذية المعنية بتنفيذ النظام وجمع شتات الشروط الموضوعية والقيود الشرعية والنظامية وعقوبات المخالفين لأحكام النظام في لائحة واحدة.