معايير منح الترخيص للاستثمار الأجنبي في ضوء أحكام ديوان المظالم

الدكتور

علاء الدين محمد سيد أبو عقيل

عضو هيئة التدريس

كلية الحقوق -جامعة الملك عبد العزيز

الباحث

عاصم عبد الناصر الكبكبي

ماجستير القانون العام

كلية الحقوق -جامعة الملك عبد العزيز

(ISSN: 2537 - 0758)

معايير منح الترخيص للاستثمار الأجنبي في ضوء أحكام ديوان المظالم

د. علاء الدين محمد سيد أبو عقيل
الباحث/ عاصم عبد الناصر الكبكبي

مستخلص:

يتناول البحث سلطة الإدارة حول موضوع منح الترخيص للاستثمار الأجنبي من إشكاليات تستدعي الوقوف عندها وإزالة اللبس عنها ببيان التحليل القانوني لسلطة جهة الإدارة في منح التراخيص للاستثمار الأجنبي وذلك من خلال استقراء أحكام الأنظمة واللوائح المنظمة والمتصلة بشكل مباشر بمنظومة الاستثمار في المملكة وما تتقاطع معه من أنظمة أخرى مع تدعيم ذلك بطائفة من الأحكام القضائية الصادرة من ديوان المظالم بشأن تراخيص الاستثمار الأجنبي واعتمد البحث على المنهج التحليلي والاستقرائي، كما تم التوصل في هذا البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات منها أن الترخيص الإداري للاستثمار الأجنبي صورة من صور القرارات الإدارية وذلك وفقاً لما استقر عليه قضاء ديوان المظالم في المملكة. كما انتهينا الي توصية بتطوير التشريعات بإجراء تعديلات على نظام الاستثمار الأجنبي ولائحته التنفيذية، بما يواكب تحويل جهاز الهيئة العامة للاستثمار إلى– وزارة للاستثمار– وبما يتفق مع مستهدفات رؤية المملكة ٢٠٣٠م، إذ أن آخر تعديل لعدد من مواد نظام الاستثمار الأجنبي كان بتاريخ ١٤٤٢/١٠/١٣هـ، وآخر تعديل للائحته التنفيذية كان بتاريخ ١٤٣٥/٥/١٢هـ.

Criteria for Granting a License for Foreign Investment in Light of the Provisions of the Board of Grievances

Dr. Alaa El-Din Mohamed Sayed Abu Aqil
Asem Abdel Nasser Al-Kabkabi

Abstract:

The research deals with the authority of the administration on the subject of granting a license for foreign investment from problems that require standing at them and removing ambiguity from them by stating the legal analysis of the authority of the administration in granting licenses for foreign investment by extrapolating the provisions of the systems and regulations organizing and directly related to the investment system in the Kingdom and what intersects with it from other systems, supporting that with a group of judicial rulings issued by the Board of Grievances regarding foreign investment licenses. The research relied on the

analytical and inductive approach, and a number of results and recommendations were reached in this research, including that the administrative license for foreign investment is a form of administrative decisions, according to what has been established by the judiciary of the Board of Grievances in the Kingdom. We also concluded with a recommendation to develop legislation by making amendments to the Foreign Investment System and its executive regulations, in line with the transformation of the General Investment Authority into a Ministry of Investment, and in line with the objectives of the Kingdom's Vision 2030, as the last amendment to a number of articles of the Foreign Investment System was on 10/13/1442 AH, and the last amendment to its executive regulations was on 5/12/1435 AH.

مقدمة

الحمدالله الذي أطلق الخير على العباد، وخص المؤمنين بالخير يوم التناد، وعمت رحمته جميع البلاد، ولم تتقيد بحاضر ولا باد، ثم الصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد.

لا يخفى أن التراخيص الإدارية تعد من أهم وسائل الضبط الإداري التي تستطيع الدولة من خلالها المحافظة على النظامي، ومن التراخيص الإدارية: التراخيص المتعلقة بالاستثمار الأجنبي داخل الدولة، باعتباره أمراً له جوانبه الاقتصادية المهمة[١].

وحيث أن رؤية السعودية ٢٠٣٠[٢] تمثل خارطة طريق طموحة ترتكّز على مكامن القوة التي وهبها الله لهذه الأرض، وهي: العمق العربي والإسلامي، والقوة الاستثمارية، والموقع الاستراتيجي بين ثلاث قارات.

وإذ وضعت الرؤية في صميم أولوياتها تمكين المواطنين، وتنويع الاقتصاد، وتعزيز ريادة المملكة العالمية، كانت محاورها الثلاث هي بناء مجتمع حيوي، واقتصاد مزدهر ووطن طموح.

صُمّمت الرؤية ليتم تنفيذها وفق ثلاثة مراحل رئيسية، تمتد كل مرحلة منها لخمسة سنوات، وتبنى على نجاحات المرحلة التي تسبقها؛ بدأت بإرساء أسس التحول عبر إصلاحات هيكلية واقتصادية ومالية واجتماعية واسعة النطاق، واستمرت في مرحلتها الثانية بدفع عجلة الإنجاز،

---

[١] من حكم المحكمة الإدارية بالرياض في الدعوى رقم (٧٢٣) لعام ١٤٤٣هـ –حكم غير منشور–.

[٢] النبذة التعريفية لرؤية المملكة ٢٠٣٠، المنشورة في الموقع الإلكتروني: (www.vision2030.gov.sa)، تاريخ زيارة الموقع ١٤٤٥/١٠/١٧هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

والتركيز على تعظيم الفائدة من القطاعات ذات الأولوية، عبر استراتيجيات تنموية، فيما ستعزز المرحلة الثالثة من استدامة أثر التحول والاستفادة من فرص النمو الجديدة.

ولما كانت أحد الركائز التي تقوم عليها رؤية ٢٠٣٠ هي اقتصاد مزهر وأحد الأهداف التي تندرج تحت هذه الركيزة وهي "استثماره فاعل" من خلال تعظيم القدرات الاستثمارية، حيث أن الاستمرار في تخصيص الأصول المملوكة للدولة من شأنه أن يحقق عوائد إضافية ومتنوعة للاقتصاد، مما سينتج عنه زيادة مواردنا النقدية وسيؤدي استثمارها بحكمة إلى إحداث أثر إيجابي على المدى الطويل، وسيتيح ذلك تنمية الأدوات الاستثمارية التي نمتلكها وتطويرها.

وحيث أن سلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي تعد أحد القضايا الحيوية والمعقدة التي تواجه المستثمرين والباحثين في مجال الاقتصاد والقانون. فمن المعلوم أن منح التراخيص اللازمة للاستثمارات الأجنبية تعتبر عملية ضرورية لتعزيز التنمية الاقتصادية وتعزيز العلاقات الدولية. ومع ذلك، يشوب سلطة الإدارة في هذا السياق تشعب وغموض قد يؤثر سلبًا على عملية منح التراخيص ويعرقل تدفق الاستثمارات الأجنبية.

إشكالية البحث:

ثمة عدد من الإشكالات المتعلقة بسلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي تتطلب الكشف والبيان، من نحو: إيضاح طبيعة العلاقة القانونية بين جهة الإدارة وبين المستثمر الأجنبي، ومدى كون الترخيص قراراً أو عقداً إدارياً، ونحو ذلك من مسائل متصلة بسلطة الإدارة في هذا الموضوع، سيسعى البحث بين طياته لحلها وتحرير محلها؛ نظراً لكونها تنسحب– بطبيعة الحال– على محل الدراسة الرئيس الذي يتناول سلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي باعتباره أحد أشكال مهام وصلاحيات الإدارة.

أهمية البحث:

إن لتناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة من خلال هذه الرسالة أهمية كبيرة، يمكن بيانها من خلال ما يلي:

١– تعلق الموضوع بمبحث قانوني مهم، وهو (السلطة الإدارية)، ليتناوله البحث في أهم أشكاله، وهو (سلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي).

٢– أن الموضوع لا يتناول قضية قتلت طرقاً واستهلكت بحثاً؛ فموضوعات سلطة الإدارة عموماً لم تحظ من الباحثين بذات العناية التي حظيت بها موضوعات القانون العام الأخرى، وسلطة

الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي على وجه الخصوص لم يستوعب بالدراسة رغم مسيس الحاجة لذلك.

٣- أن الموضوع علاوة على ما ذكر في الفقرتين أعلاه يواكب واقعاً معاصراً تعيشه المملكة العربية السعودية اليوم، تسعى من خلاله لدفع عجلة الاقتصاد، وتمكين الاستثمار بكل أشكاله، ومنها: الاستثمار الأجنبي، فإيضاح ما يتعلق بذلك من أحكام يجعل الموضوع حياً ومنتجاً.

٤- أن الموضوع يكشف الغموض عن الطبيعة القانونية لسلطة الإدارة- والتي من بينها: الترخيص للاستثمار الأجنبي- ويحدد تكييفها وتنظيمها القانوني، وهذه مسألة غاية الأهمية؛ نظراً لاختلاف الآثار القانونية من ناحية الترخيص الإداري التي تترتب على اختلاف الطبيعة القانونية للتراخيص الإدارية، والمتمثلة في اختلاف النظام القانوني المنطبق على التراخيص، وسلطة الإدارة المتعلقة بها، ومركز المرخص له، ونوعية وحدود رقابة القضاء على المنازعات المتعلقة بها.

٥- أن الموضوع يجمع بين: تناول الأحكام النظامية المتعلقة بسلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي وتوضيحها وفقاً لما تضمنته الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية، وتعزيز ذلك بالتطبيقات الواردة في قضاء ديوان المظالم، ليتبين من خلال ذلك الواقع العملي للرقابة القضائية على سلطة جهة الإدارة.

تساؤلات البحث:

يمكن ذكر أبرز التساؤلات التي سيجيب عنها هذا البحث- بإذن الله- من خلال ما يلي:

١- ما هو مفهوم الاستثمار الأجنبي وأهميته، وهل ثمة خصائص تميزه؟

٢- ما هو التكييف القانوني لسلطة جهة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي؟

٣- ما هي الطبيعة القانونية للترخيص الإداري من حيث الشكل، وما أوجه الشبه بينه وبين ما يشابهه، وما الأثر المترتب على ذلك؟

٤- هل لجهة الإدارة سلطة الامتناع عن منح الترخيص، أو عدم تجديده، أو الغائه، أو تعديله؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى ما يلي:

١- تبيين معنى الاستثمار الأجنبي وأنواعه وأهدافه على نحو لا يشتبه مع غيره من أنواع الاستثمار، وإيضاح أهميته وخصائصه.

(ISSN: 2537 - 0758)

٢- تسليط الضوء على ترخيص الاستثمار الأجنبي، وتمييزه عن غيره وبيان شروطه وطبيعته القانونية من حيث كونه عقداً إدارياً أو قرار إداري.
٣- إيضاح الأحكام المتعلقة بسلطة الإدارة وترخيص الاستثمار الأجنبي.

حدود البحث:

يمكن إيضاح حدود البحث من الناحيتين الموضوعية والمكانية، وذلك على النحو التالي:

١- الناحية الموضوعية:

يتطرق بحثنا إلى موضع سلطة الإدارة، من خلال تناول أحد أهم أدواتها، وهو: ترخيص الاستثمار الأجنبي، وذلك وفقاً للنظام السعودي، وسوف يدخل ضمن الدراسة: بيان ماهية الترخيص الإداري وأهميته وخصائصه، لتنتقل إثر ذلك لتناول سلطة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي وطبيعتها وما يتصل بها من أحكام قضائية.

٢- الناحية المكانية:

يتناول البحث موضوعه وفقاً للتشريعات النظامية في المملكة العربية السعودية، وعلى رأسها: نظام الاستثمار الأجنبي، ولائحته التنفيذية، وتنظيم الهيئة العامة للاستثمار، وغيرها من الأنظمة واللوائح ذات العلاقة، والأحكام القضائية والقرارات والتعاميم المتعلقة بموضوع البحث.

منهج البحث:

سوف يتناول موضوع هذا البحث بالاعتماد على المنهج التحليلي والاستقرائي، وذلك بحصر فروع الموضوع وفحصها ودراستها- وفقاً لما تضمنته (حدود البحث) أعلاه-، ومن ثم صياغتها بالتسلسل المحقق لأهداف البحث ومقاصده، وفقاً لفصول البحث ومباحثه ومطالبه، وتحليل ما يتطلب التحليل منها.

خطة البحث:

مقدمة:

المبحث الأول: ماهية الاستثمار الأجنبي.

المبحث الثاني: سلطة جهة الإدارة في منح تراخيص الاستثمار الأجنبي.

المبحث الثالث: معيار منح التراخيص للاستثمار الأجنبي باعتبارها سلطة لجهة الإدارة.

المبحث الأول
ماهية الاستثمار الأجنبي

تمهيد وتقسيم:

من الأهمية بمكان قبل الخوض في موضوع الترخيص للاستثمار الأجنبي، الوقوف على تبيان مفهوم الاستثمار الأجنبي وأهميته، ومن ثم بيان أنواع الاستثمار الأجنبي وأهدافه، وهو ما سنبينه تفصيلاً على النحو التالي: –

- **المطلب الأول: مفهوم الاستثمار الأجنبي وأهميته.**
- **المطلب الثاني: أنواع الاستثمار الأجنبي وأهدافه.**

المطلب الأول
مفهوم الاستثمار الأجنبي وأهميته

إن كلمة استثمار من المصطلحات الاقتصادية العالمية، ويقصد بها أي زيادة أو إضافة جديدة في ثروة المجتمع تأخذ شكل إقامة المصانع والمباني والمزارع والطرق وغيرها التي تعد تكريساً للرصيد الاقتصادي للمجتمع.

نهدف في هذا المطلب إلى تعريف الاستثمار في اللغة وبالمعنى الاقتصادي وبيان تعريف المستثمر الأجنبي، فالاستثمار في اللغة مشتق من الثمر، أي حمل الشجر وأنواع المال، واستثمر: وظف ماله لزيادة دخله، ويعني طلب الحصول على الثمرة وثمرة الشيء ما تولد عنه أو نفعه المقصود، وثمّر الرجل ماله أي أحسن القيام عليه ونماه[٣]. ويقصد بالاستثمار بالمعنى الاقتصادي اكتساب موجودات مادية، على أن التوظيف للأموال يعتبر مساهمة في الإنتاج أي إضافة منفعة أو خلق قيمة تكون على شكل سلع وخدمات[٤]. وعرفه الفقه الاقتصادي بأنه أحد أهم وسائل تحقيق التنمية الاقتصادية في البلدان الآخذة في النمو[٥]. والاستثمار في مفهومه العام من الناحية الاقتصادية يعني أي توظيف للمال لأي أجل في أصل ملكية أو ممتلكات أو مشاركات محتفظة

---

[٣] لسان العرب لأبن منظور، دار بيروت، ١٩٥٦م

[٤] د. بندر بن سالم الزهراني، الاستثمارات الأجنبية المباشرة ودورها في النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤م، ص٢١

[٥] د. هشام خالد، عقود ضمان الاستثمار، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص٧

(ISSN: 2537 - 0758)

بها للمحافظة على المال أو تنميته سواء بأرباح أو بزيادات في قيمة الأموال في نهاية المدة أو بمنافع غير مادية[٦].

كما عرفت المادة (١) من نظام الاستثمار الأجنبي السعودي الصادر بعام ١٤٢١هـ أنه "توظيف رأس المال الأجنبي في نشاط مرخص له بموجب نظام الاستثمار". حيث أن رأس المال الأجنبي يكون على هيئة أموال نقدية وأموال عينية وأوراق تجارية ومالية، حتى أن الملكية الفكرية تندرج تحت ما يسمى برأس المال الأجنبي، وقد عرف بعض الفقه الاستثمارات الأجنبية بأنها تلك المشروعات المملوكة للأجانب سواء أكانت الملكية كاملة، أم كانت بالاشتراك بنسبة من رأس المال الوطني، بما يكفل السيطرة على إدارة المشروع ويتساوى في ذلك أن تكون الأموال مستثمرة بشكل غير مباشر عن طريق الاكتتاب في أسهم وسندات تلك المشروعات[٧].

وعرفه اتجاه آخر من الفقه بأنها عملية يقوم بها المستثمر المتواجد في بلد ما (البلد الأم) حيث يستعمل أصوله في بدان أخرى (الدول المضيفة) مع نية تسييرها.

وعرفه اتجاه أخر من الفقه بأنه كل استثمار يتم خارج موطنه بحثاً عن دولة مضيفة سعياً وراء تحقيق حزمة من الأهداف الاقتصادية والمالية والسياسية سواء بهدف مؤقت أو لأجل محدد أو لأجيال طويلة الأجل[٨].

كما أن للاستثمار الأجنبي عدة مخاطر منها: عدم توقع العوائد المرجوة منها، وتختلف مخاطر الاستثمار بناءً على طبيعة الاستثمار ومجاله، ولكن هناك مخاطر لا ترتبط بطبيعة الاستثمار ومجاله، منها المخاطر النظامية والعوامل السياسية، التي تكون خطراً على جميع أنواع الاستثمار أياً كانت طبيعته.

تعريف المستثمر الأجنبي:

المستثمر الأجنبي قد يكون شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، وعرفه نظام الاستثمار الأجنبي السعودي بأنه "الشخص الطبيعي الذي لا يتمتع بجنسية المملكة العربية السعودية أو الشخص الاعتباري الذي لا يتمتع جميع الشركاء فيه بالجنسية العربية السعودية". [٩] ونلاحظ هنا أن المنظم

---

[٦] بحث مقدم من الشركة العربية لمصائد الأسماك بعنوان (الاستثمار الأجنبي المباشر بالدول العربية) لندوة الحوافز الممنوحة للمستثمر الأجنبي المؤسسة العربية لضمان الاستثمار بالقاهرة، سنة ١٩٩٧م، ص١٧٧

[٧] د. حسن العمري، الاستثمار الأجنبي وأثره على تقييم الأداء في السوق المالي، مجلس دراسات شرق أوسطية.

[٨] د. فريد النجار، الاستثمار الدولي والتنسيق الضريبي، مؤسسة شباب الجامعة مصر ٢٠٠٠، ص٢٣

[٩] نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٢١/١/٥هـ.

السعودي لم يتطرق إلى الجهات الحكومية الأجنبية وهل تعد مستثمراً أجنبياً وفقاً لأحكام النظام أم لا. بل تطرق إلى الجهات الاعتبارية التي لا يتمتع جميع الشركاء فيه بالجنسية العربية السعودية، وهنا تثار نقطة الاتفاقيات الخاصة بالاستثمار الثنائي، والتي تختلف من اتفاقية لأخرى بناءً على معايير تحديد جنسية الشخص الاعتباري، **إلا أن المعايير لا تخرج عن التالي:**

١- معيار مكان الإنشاء وفقاً للقانون " place of constitution in Accordance with the law" تتحدد بموجبه جنسية الشخص الاعتباري[١٠].

٢- معيار مكان التأسيس (Place of incorporation) ويكتسب بموجبه الشخص الاعتباري جنسية الدولة التي أسس بموجب قوانينها[١١].

٣- معيار مركز الإدارة وتتحدد بموجبه جنسية الشخص الاعتباري بالمكان الذي يوجد فيه مركز إدارته[١٢].

٤- معيار الدولة المسيطرة، وفقاً لهذا المعيار يكتسب الشخص الاعتباري جنسية الدولة التي يتمتع الأشخاص الطبيعيين المسيطرين عليه بها[١٣].

والأجانب المخاطبين بأحكام نظام الاستثمار الأجنبي في المملكة، هم الأجانب القادمون من الخارج خصيصاً لغرض الاستثمار، ولذلك لا تشمل أحكام هذا النظام الأجانب المقيمين في المملكة الذين يقومون بأعمال لحساب الغير، فهؤلاء يعتبرون من فئة الموظفين العمال، ولا يدخلون في طائفة المستثمرين إنما بحكم وضع عقودهم التي يبرمونها مع أصحاب العمل بالإضافة إلى نظام العمل[١٤].

أهمية الاستثمار الأجنبي:

نظراً لأن معظم الدول النامية تعاني من قصور الموارد المحلية اللازمة لتمويل التنمية الاقتصادية، وبالتالي، فقد استأثر تمويل التنمية وكيفية معالجة قصور الموارد اللازمة لتنفيذ معدلات

---

[١٠] اتفاقية الاستثمار الموقعة بين اليونان وكوبا والتي دخلت حيز التنفيذ في ١٩٩٧/١٠/١٨م.

[١١] اتفاقية الاستثمار الموقعة بين المملكة المتحدة والسلفادور والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠١/١٢/١م.

[١٢] اتفاقية الاستثمار الموقعة بين المانيا والصين والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥/١١/١١م.

[١٣] اتفاقية الاستثمار الموقعة بين السويد والهند والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠١/٤/١م، (د أحمد عبدالكريم سلامة، القانون الدولي الخاص، ج١، الجنسية والمعاملة الدولية للأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص٥١.

[١٤] د محمد مصطفى عبدالصادق، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠٢٢م، ص١٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

الاستثمار المطلوبة على اهتمام كبير في السنوات الأخيرة، حيث يعد قصور رأس المال أحد القيود على عملية التنمية الاقتصادية، وعقبة كبيرة تحول دون انطلاق الاقتصاد إلى مرحلة النمو الذاتي التي تنشدها هذه الدول. ولذا، تلجأ الدول النامية إلى المصادر الخارجية للتمويل، التي تتمثل في المنح والمعونات والقروض الخارجية والاستثمارات الأجنبية سواء المباشرة أو غير المباشرة لتغطية فجوتي الموارد المحلية والنقد الأجنبي. ويضاعف من احتياجات الدول النامية للاستعانة بالموارد الأجنبية لتغطية العجز المستمر والمتزايد في موازين مدفوعاتها، فضلاً عن تدهور معدلات التبادل الخاصة بتجارتها الخارجية، ومن ثم انخفاض حصيلة صادراتها من النقد الأجنبي في ظل تزايد الطلب على الواردات، مما يحد من إمكانية اعتماد الدول النامية على مصادرها الذاتية في تمويل التنمية.

ونظراً لقصور المنح والمعونات، وما يرتبط بهما من اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما أنه نتيجة لتزايد الاعتماد على الاقتراض الخارجي بصورة كبيرة في الدول النامية خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، وما ترتب عليه من تزايد عبء كل من المديونية الخارجية وخدمتها في الدول النامية، بحيث أصبحتا تمثلان عائقين لعملية التنمية الاقتصادية فيها، فقد اتجهت غالبية الدول النامية إلى تهيئة المناخ الملائم واتخاذ عديد من السياسات، وتقديم الكثير من الحوافز والمزايا والضمانات لتلك الاستثمارات، بغرض استقطاب المزيد منها. ومن الجدير بالذكر، أن عديد من الاقتصاديين يرون أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة تمثل أفضل صور التمويل الخارجي للتنمية الاقتصادية في الدول النامية نظراً لأنها لا تقتصر على انتقال رأس المال إلى الدول النامية فحسب، بل يتوقع أن تكون مصحوبة بفنون إنتاجية وأساليب إدارية وتنظيمية حديثة تفتقر إليها الدول النامية، ومن ثم فإنه لابد من تشجيعها وتهيئة المناخ الملائم لاجتذابها.

المطلب الثاني
أنواع الاستثمار الأجنبي وأهدافه

يرى الاقتصاديون أن الاستثمار الأجنبي ينقسم من الناحية الاقتصادية إلى استثمار منتج واستثمار غير منتج تبعاً لتأثيره على الاقتصاد الوطني. وتنقسم الاستثمارات الأجنبية من حيث الأمد إلى استثمار قصير الأجل الذي تقل مدته عن سنة، والاستثمار المتوسط الأجل وهو الذي تكون مدته من سنة إلى خمس سنوات، والاستثمار طويل الأجل الذي تزيد مدته على خمس

سنوات[١٥]. ويشمل الاستثمار الأجنبي نوعين رئيسيين من الاستثمار هما الاستثمار الأجنبي المباشر والغير مباشر، فالاستثمار الأجنبي المباشر عرفه تقرير الاستثمار الدولي على أنه استثمار يتضمن علاقة طويلة الأجل بين المستثمر الأجنبي والشركة في الدولة المضيفة ويحصل المستثمر الأجنبي أو الشركة الأم على حصة ثابتة في شركة قائمة في اقتصاد آخر[١٦].

كما تعرفه منظمة التجارة العالمية بأنه "الاستثمار الذي يحدث عندما يمتلك مستثمر مقيم في بلد (البلد الأم) أصلاً انتاجياً في بلد آخر (البلد الضيف) بقصد إدارته"[١٧].

كما توجد عدة عوامل تؤثر في الاستثمار من شأنها أن تشجع على الاستثمار منها:

١- **العامل السياسي:** فالدولة ذات الاستقرار السياسي والقانوني والتي تكون ذات قدرة عالية على حفظ حقوق المستثمرين من خلال القوانين، الأمر الذي يزيد من ثقة المستثمرين في الدولة واقتصادها ويدفعهم على الاستثمار في القطاعات المختلفة، ومن جهة أخرى فإن الدولة التي تتسم بالوضع السياسي المتوتر من شأنها أن تؤدي إلى هروب المستثمرين من الاستثمار واللجوء إلى الاستثمار الأجنبي في دولة أجنبية أخرى غير دولته فمن خلال تشريع القوانين وفتح المجال للاستثمار الحر وعدم وضع قيود وعقبات على التصدير من شأنه أن يقوي الاستثمار ويزيده.

٢- **النظام الإداري:** من العوامل المشجعة على الاستثمار وهو الذي يوضح الشروط والضوابط والإجراءات التي يتم فيها منح التراخيص المختلفة، فالنظام لديه القدرة والقابلية على منح التراخيص للبناء والعمل دون وجود عقبات تهدف إلى تعجيز المستثمر، والذي من خلاله يستقطب العديد من المستثمرين ويشجعهم على الاستثمار وعدم التردد والتفكير في الاستثمار خوفاً من المخاطر والعقبات التي يسببها النظام.

فتلك العوامل لها دور هام أساسي في دفع عجلة الاستثمار ونموه وتقدمه، فعدم وجود تلك العوامل سيؤثر سلباً ويحد من تقدم وازدياد الاستثمار الأجنبي في الدولة وعدم وجودها سيؤثر على الاقتصاد المحلي للدولة[١٨].

---

[١٥] انظر د. غسان عبيد محمد المعوري، عقد الاستثمار الأجنبي للعقار، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٥م، ص٢٩.

[١٦] د. محمد مصطفى عبدالصادق، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي، مرجع سابق، ص١٩.

[١٧] د. هشام عبدالغفار السمرائي، الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية (الصين أنموذجاً)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢م، ص١٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

الاستثمار المباشر أصبح الشكل السائد للاستثمار الأجنبي والذي تسعى الدول النامية إلى جذبه بكافة الوسائل كما أن حجمه يتزايد باستمرار على حساب الأشكال الأخرى للاستثمار، وذلك بسبب ارتباطه بالتكنولوجيا والخبرة التقنية العالية التي تفتقر إليها الأشكال الأخرى للاستثمار، وتعتبر الاستثمارات المباشرة من أفضل الاستثمارات بالنسبة للبلدان الصناعية الرأسمالية إذ يتيح لها السيطرة الفعلية على المشروعات الاستثمارية، وتوجهها إلى أغراض الإنتاج لخدمة اقتصادها[١٩].

أهداف الاستثمار الأجنبي:

تحقيق أهداف الاستثمار الأجنبي:

هناك دوافع تدفع الشركات للاستثمار خارج حدود بلدها، وتشمل الاستثمار الأجنبي المباشر، ومن هذه الدوافع ما يلي:

١- **البحث عن موارد:** يهدف المستثمرون إلى الحصول على المواد الخام من الدول المستثمرة بها لاستخدامها في صناعاتهم، ويعتبر هذا النوع من الاستثمار الأجنبي شائعًا في الدول النامية وقد استخدمته الشركات الأجنبية الرائدة، مثل شركات الاستكشاف والاستخراج للموارد المعدنية مثل النفط والغاز وغيرها.

٢- **البحث عن الكفاءة:** تسعى الشركات الدولية إلى الدخول إلى اقتصادات معينة للحصول على الأيدي العاملة الماهرة والكفاءات، التي تعتبر تكلفة أجورها منخفضة في الدول النامية مقارنة بالدول الصناعية الرأس مالية، بالإضافة إلى تكاليف الحصول على الموارد الخام والنقل المنخفضة، الأمر الذي يعد عاملًا مشجعًا للاستثمار.

٣- **البحث عن الخدمات:** يعد الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات أحد الأشكال الهامة التي يبحث عنها المستثمر الأجنبي خاصة بعد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، ومنها الخدمات التقليدية مثل الماء والكهرباء والمواصلات، كما تشمل الخدمات المالية مثل التأمين والتمويل جوانب أخرى من الاستثمار الأجنبي المباشر، لذا فإن الدول تتنافس على تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة من خلال توفير حوافز وضمانات تتعلق بتقديم الخدمات.

---

[١٨] د. عبدالسلام أبو قحف، السياسات والأشكال المختلفة للاستثمارات الأجنبية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، ١٩٨٩م، ص١٦

[١٩] د. السيد عبدالمولى، فائض الأموال العربية، وإمكانية الاستثمار في المنظمة العربية، مجلة القانون والاقتصاد، مارس يوليو ١٩٧٥م ص ٣٩.

٤- **استهداف الأسواق الجديدة:** تسعى الشركات الأجنبية إلى اكتشاف أسواق جديدة لتسويق منتجاتها وبضائعها، وخاصة للتخلص من الفائض الذي لا يمكن تسويقه في بلدها الأصلي. لذا فإن هذا النوع من الاستثمار يستهدف الدول النامية ذات الأسواق الواسعة ويعد بديلاً للتصدير، كما يفضل هذا النوع من الاستثمار الدول التي ترغب في تعزيز صادراتها وصناعتها المحلية وتفضيلها على الاستيراد.

٥- **التقليل من المخاطر:** تستفيد الشركات الأجنبية من توزيع استثماراتها على عدة دول لتقليل مخاطرها والتي من خلالها يهدف المستثمرون إلى تحقيق عائد ملائم وربحية مناسبة، والحفاظ على رأس المال.

ومع ذلك، يمكننا القول إن الاستثمار الأجنبي يهدف إلى تحقيق أهداف متعددة بما في ذلك الحصول على الموارد، وزيادة الكفاءة، وتوفير الخدمات، واستهداف الأسواق الجديدة، وتقليل المخاطر. كما تختلف وتتباين دوافع الشركات والمستثمرين وفقًا للاحتياجات والأهداف الخاصة بهم.

-علاقة الاستثمار الأجنبي بالاستثمار الوطني:

علاقة الاستثمار الأجنبي بالاستثمار الوطني غير واضحة ذلك أن تدفق الاستثمار الأجنبي الغير مباشر قد يؤثر إيجاباً أو سلباً على حجم الاستثمار الوطني، وهذا يعتمد على عدة عوامل، من بينها السياسات الوطنية المتبعة للدول المستضيفة، فقد يحصل الأثر الإيجابي للاستثمار الكامن في قدرة الاستثمار الوطني الاستفادة من عدة قدرات من أهمها:

الاستفادة الكامنة في قدرة الاستثمار الوطني من استخدام التقنية الإنتاجية المتطورة والجديدة التي عادة ما تكون متلازمة مع تدفق الاستثمارات الأجنبية إلا أن حجم هذه الآثار يعتمد على عدة عوامل بالنسبة للدول المستضيفة مثل درجة الانفتاح الاقتصادي وفجوة التقنية المستخدمة بين الصناعات المحلية والأجنبية.

وبالمقابل يحصل الأثر السلبي للاستثمار الأجنبي المباشر على الاستثمار الوطني من عدة قنوات، منها ما يلي:

- كأن يؤدي وجود فجوة كبيرة بين التقنية المستخدمة في الإنتاج والتأهيل لعنصر العمل بين الاستثمار الوطني والأجنبي لصالح الأجنبي لعدم قدرة الاستثمارات الوطنية على الاستمرار، ومن ثم الخروج من سوق بعض الصناعات.

(ISSN: 2537 - 0758)

- وأن يؤدي تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى زيادة الأجور وأسعار مدخلات الإنتاج المحلية مما يضعف قدرة الاستثمارات الوطنية على التوظيف ومن ثم على بقائها في الصناعة.

– التضخم المالي يؤدي إلى فرض بعض القيود على المستثمر الأجنبي وبالتالي إعاقة الاستثمار من خلال ما يلي:

- يلحق المستثمر الأجنبي ضرراً جسيماً من جراء التضخم، لأنه يسترد نقوده بقيمة تقل كثيراً عن وقت إقراضها.
- توجيه رؤوس المستثمرين إلى فروع النشاط الاقتصادي الأقل إنتاجية التي لا تفيد التنمية الاقتصادية في الدولة.

المبحث الثاني
سلطة جهة الإدارة في منح تراخيص الاستثمار الأجنبي

تمهيد وتقسيم:

سنتناول في هذا المبحث الضوابط التي وضعها المنظم السعودي للمستثمر الأجنبي وتنظيم العمل بالهيئة العامة للاستثمار والتي تعبر عن سلطة الإدارة في الترخيص، ودورها في خدمة الاستثمار، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: شروط إصدار الترخيص وضوابطه

المطلب الثاني: تنظيم وزارة الاستثمار بالمملكة العربية السعودية

المطلب الأول
شروط إصدار الترخيص وضوابطه

تتبع المملكة العربية السعودية سياسة استثمارية مفتوحة وتشجع الاستثمار الأجنبي لتعزيز التنمية الاقتصادية وتحقيق أهداف رؤية ٢٠٣٠. كما نص نظام الشركات في المادة (٢٣٥) من الباب الحادي عشر على: "الشركات الأجنبية التي تسري عليها أحكام النظام: دون إخلال بالاتفاقات الخاصة المبرمة بين المملكة وبعض الدول أو الشركات الأجنبية، والأنظمة المعمول بها في المملكة، وفيما عدا الأحكام المتعلقة بتأسيس الشركات، تسري أحكام النظام على الشركات الأجنبية التي تزاول نشاطها وأعمالها داخل المملكة"[٢٠]. واستنتاجاً لنص المادة فإن نظام الشركات يتم تطبيقه على المستثمر الأجنبي طبقاً للباب الحادي عشر من النظام، وبالتالي فإنه توجد بعض

[٢٠] نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٣٢ وتاريخ ١٤٤٣/١٢/١هـ.

الإجراءات التي يجب على المستثمرين الأجانب الالتزام بها عند إرادة الاستثمار في المملكة، وتشمل هذه الإجراءات:

١. **الحصول على ترخيص:** يتعين على المستثمرين الأجانب الحصول على ترخيص من الهيئة العامة للاستثمار في المملكة قبل البدء في الاستثمار في أي نشاط اقتصادي، وذلك استناداً لنص المادة (٢٤٠) من نظام الشركات التي نصت على: " المسؤولية عن الأعمال المخالفة: إذا زاولت الشركة الأجنبية نشاطها وأعمالها قبل استيفاء إجراءات الترخيص، إن وجدت، وقيدها لدى السجل التجاري، أو قامت بأعمال جاوزت المرخص لها فيها، كانت الشركة والأشخاص الذين زاولوا ذلك النشاط وقاموا بتلك الأعمال مسؤولين عنها على وجه التضامن".
٢. **الالتزام بالقوانين المحلية:** يجب على المستثمرين الأجانب الالتزام بالقوانين واللوائح المحلية في المملكة، بما في ذلك اللوائح المالية والضريبية والعمالية.
٣. **الشراكة المحلية:** في بعض القطاعات، يتطلب النظام السعودي وجود شريك سعودي محلي بنسبة معينة في الاستثمار، كما يجب على المستثمرين الأجانب الالتزام بهذه الشروط والبحث عن شركاء محليين مؤهلين لتحقيق الشراكة.
٤. **التسجيل في الضريبة:** يجب على المستثمرين الأجانب تسجيل شركاتهم والالتزام بأنظمة الضرائب المحلية، وفقًا للتشريعات الضريبية المعمول بها في المملكة.
٥. **الحصول على تصاريح العمل:** يجب على المستثمرين الأجانب الالتزام بالأنظمة المتعلقة بالعمالة الأجنبية في المملكة، والحصول على التصاريح اللازمة لتوظيف العمالة الأجنبية.
٦. **الامتثال لشروط القطاع الخاص:** قد توجد شروط خاصة بالقطاع الذي ينوي المستثمر الأجنبي الاستثمار فيه، ويجب عليه الالتزام بهذه الشروط.
٧. **الحفاظ على السرية والأمان:** يجب على المستثمرين الأجانب الالتزام بحفظ سرية المعلومات التجارية والتقنية وضمان أمان أصول الاستثمار.

كما تجدر الإشارة هنا قبل ذكر شروط ترخيص الاستثمار وضوابطه، إلى ذكر أنواع التمثيل القانوني التي يمكن للمستثمر الأجنبي اتخاذها وهي: الشركة ذات المسؤولية المحدودة، والشركة ذات المسؤولية المحدودة من شخص واحد، وشركة مساهمة، بالإضافة إلى فرع شركة أجنبية، وشركة مهنية تضامنية.

هذه هي أشكال التمثيل القانوني التي يمكن للمستثمر الأجنبي اتخاذها في المملكة العربية السعودية.

(ISSN: 2537 - 0758)

- أما عن شروط ترخيص الاستثمار وضوابطه للمستثمر الأجنبي، فقد نص نظام الشركات الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٣٢) وتاريخ ١٤٤٣/١٢/٠١هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم (٦٧٨) وتاريخ ١٤٤٣/١١/٢٩هـ، في المادة (٢٣٦) على: "تمارس الشركة الأجنبية نشاطها وأعمالها داخل المملكة من خلال فرع أو مكتب تمثيل أو أي شكل آخر، وفقاً لنظام الاستثمار الأجنبي والأحكام النظامية الأخرى ذات العلاقة". ونلاحظ هنا أن أول خطوة رئيسية تطرق لها المنظم لقيام جهة استثمارية أجنبية في المملكة العربية السعودية، هي وجود فرع أو مكتب تمثيل أو أي شكل أخر من صور التمثيل التي نص عليها نظام الاستثمار الأجنبي والأنظمة ذات العلاقة، أما عن شروط الترخيص بعد وجود فرع أو مكتب تمثيل أو أي شكل أخر، فقد نصت المادة السادسة من اللائحة التنفيذية الخاصة بنظام الاستثمارات الأجنبية في المملكة على: "شروط وضوابط الترخيص: ١- ألا يكون النشاط الاستثماري المطلوب الترخيص له ضمن قائمة الأنشطة المستثناة من الاستثمار الأجنبي. ٢- أن تكون المواصفات الفنية للمنتج وأسلوب انتاجه مطابقة للمواصفات السعودية أو الخليجية أو الدولية. ٣- ألا يكون طالب الترخيص قد صدرت ضده أحكام أو قرارات نهائية بسبب مخالفات جوهرية لأحكام هذا النظام. ٤- ألا يكون طالب الترخيص قد صدرت ضده أحكام سابقة بما في ذلك الأحكام في المخالفات المالية أو التجارية، داخل المملكة أو خارجها. ٥- أن يلتزم طالب الترخيص بالشروط والضوابط والإقرارات والتعهدات الملحقة بنموذج طلب الترخيص الاستثماري. ٦- أن يحقق منح الترخيص أهداف الاستثمار وأغراض الهيئة. وتطبيق هذه الشروط والضوابط على طلبات تجديد الترخيص". ونلاحظ هنا من خلال نص المادة أنه يجب أن يكون النشاط أو الخدمة التي سيقوم المستثمر بتقديمها بعيدة بشكل تام عن الأنشطة والأعمال المحظورة والمستثناة من الاستثمار الأجنبي، ولا بد أن يلتزم المستثمر بكافة الشروط والتعهدات الموجودة في النموذج الخاص بطلب الترخيص الاستثماري، كما يجب الحرص على أن تكون مواصفات وكيفية إنتاج جميع المنتجات متطابقة تمامًا مع المواصفات التي تقرها المملكة العربية السعودية، ولابد أن تكون مساهمة هذا الاستثمار تصب في مصلحة تحقيق الأهداف الموضوعة مسبقًا من قبل وزارة الاستثمار السعودية، كما يجب بالنسبة للمستثمر الأجنبي عدم صدور أي أحكام قضائية تجاهه، سواء كان بسبب مخالفات جوهرية، أو نتيجة مخالفات مالية أو تجارية، كما يجب التنويه على أن هذا الضابط لا يقتصر على داخل المملكة فقط، بل ينطبق أيضًا على خارجها.

أما عن ضوابط الاستثمار الأجنبي، فهناك بعض الضوابط التي تحكم عمل الشركات والمؤسسات الأجنبية داخل المملكة العربية السعودية، وقد نصت المواد (٢٣٧/٢٣٨/٢٣٩/٢٤٠) من نظام الشركات السابق ذكره على:

أولاً: المادة ٢٣٧ تضمنت البيانات الواجب تضمينها وثائق الشركة نصها كالآتي: "يجب على كل فرع أو مكتب تمثيل لشركة أجنبية أن يضع على جميع أوراقه ووثائقه ومطبوعاته عنوانه في المملكة بالإضافة إلى الاسم الكامل للشركة وعنوانها ومركزها الرئيس".

ثانياً: المادة ٢٣٨ تضمنت الضوابط المالية للفرع أو مكتب التمثيل نصها كالآتي: "١- يجب أن يتضمن طلب قيد فرع الشركة الأجنبية تاريخ بدء وانتهاء السنة المالية للفرع. ٢- فيما عدا مكاتب التمثيل، يجب على فرع الشركة الأجنبية إعداد القوائم المالية الخاصة بنشاطه داخل المملكة وفق المعايير المحاسبية المعتمدة في المملكة، وإيداع هذه الوثائق وتقرير مراجع الحسابات عنها، خلال (ستة) أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية الخاصة بنشاط ذلك الفرع وفقاً لما تحدده اللوائح. ٣- يجوز أن يكون تعيين مراجع الحسابات بقرار من مدير فرع الشركة الأجنبية بناء على تفويض من الشركة الأجنبية".

ثالثاً: المادة ٢٣٩ تضمنت موطن الشركة الأجنبية ونصها كالآتي: "يعد فرع الشركة الأجنبية أو مكتب تمثيلها داخل المملكة موطناً لها فيما يتعلق بنشاطها وأعمالها داخل المملكة، وتطبق عليه جميع الأنظمة المعمول بها في المملكة".

رابعاً: المادة ٢٤٠ تضمنت المسؤولية عن الأعمال المخالفة ونصها كالآتي: "إذا زاولت الشركة الأجنبية نشاطها وأعمالها قبل استيفاء إجراءات الترخيص، إن وجدت، وقيدها لدى السجل التجاري، أو قامت بأعمال تجاوزت المرخص لها فيها، كانت الشركة والأشخاص الذين زاولوا ذلك النشاط وقاموا بتلك الأعمال مسؤولين عنها على وجه التضامن".

التحليل القانوني:

نلاحظ هنا في نصوص المواد النظامية المذكورة أن الضوابط انقسمت إلى أربع أقسام كالآتي:

١- بيانات لازمة في مستندات الشركة:

هناك بعض البيانات الواجب ذكرها في كافة الوثائق والمستندات الخاصة بالشركة؛ إذ أقرت المادة ٢٣٧ من نظام الشركات السعودي الجديد على أنه "يجب على مكتب تمثيل أو فرع تابع لأي شركة أجنبية وضع عنوانه داخل السعودية، وكذلك اسم الشركة كاملًا ومركزها الرئيسي، ويتم تطبيق هذا الأمر على كافة أوراق الشركة ووثائقها ومطبوعاتها".

(ISSN: 2537 - 0758)

٢- موطن الشركة:

بالحديث عن الموطن الخاص بالشركة التابعة للاستثمار الأجنبي، فقد أقرت المادة ٢٣٩ ضمن نظام الشركات الجديد في السعودية على أن "يعتبر مكتب التمثيل الخاص بالشركة أو الفرع التابع لها هو موطنها في السعودية، وهذا فيما يتعلق بأعمال الشركة داخل الدولة، كما يتم تطبيق كافة القوانين التي يُعمل بها في المملكة عليه".

٣- المخالفات:

أقرت المادة ٢٤٠ من نظام الشركات السعودي الجديد أن الشركة التابعة إلى الاستثمار الأجنبي مسؤولة بشكل تام عن جميع المخالفات التي يتم ارتكابها، وقد نصت هذه المادة من النظام على "في حالة قيام الشركة الأجنبية بأي نشاط قبل الانتهاء من الترخيص والقيد في السجل التجاري، أو قامت بارتكاب أي تجاوزات غير المسموح لها بها، ففي هذه الحالة يصبح مسؤولي الشركة مسؤولين عن هذه المخالفات على وجه التضامن."

٤- مالية الشركات الأجنبية:

عند الحديث عن الماليات الخاصة بالشركات الأجنبية، فيجب على هذا النوع من الشركات وتحديدًا فروعها العمل على إعداد قوائم مالية خاصة بنشاطها داخل السعودية، ويتم هذا الأمر وفق المعايير المحاسبية التي تم اعتمادها داخل الدولة. وعقب إعداد هذه القوائم، لا بد من إيداعها مع تقرير مراجع الحسابات عنها وهذا في خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية للفرع، وقد نص على ذلك الفقرة الثانية من المادة ٢٣٨ من نظام الشركات السعودي الجديد .

كما أقرت الفقرة الثالثة من المادة ٢٣٨ بجواز تعيين مراجع للحسابات، ويتم هذا الأمر بقرار من قِبل مدير الفرع الخاص بالشركة الأجنبية، وهذا وفقًا للتفويض الذي يحصل عليه من الشركة .

المطلب الثاني

تنظيم وزارة الاستثمار بالمملكة العربية السعودية

تنظيم وزارة الاستثمار في المملكة العربية السعودية يتميز بالتركيز على تشجيع الاستثمار وتيسير الإجراءات للمستثمرين، بهدف دفع عجلة التنمية الاقتصادية وتحقيق رؤية المملكة ٢٠٣٠ التي تهدف إلى تطوير القطاع غير النفطي وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي. كما أن وزارة الاستثمار تلعب دوراً مهماً في توفير البيئة الملائمة للاستثمار في المملكة، وتقديم الدعم والمساندة للمستثمرين المحليين والأجانب. وفيما يلي بعض الجوانب الرئيسية لنظام العمل بالهيئة:

١. تسهيلات الاستثمار: توفير إجراءات سهلة وميسرة لتأسيس الشركات والمؤسسات، بما في ذلك تقديم الدعم اللوجستي والمعرفي للمستثمرين.
٢. التشريعات واللوائح: وضع القوانين واللوائح التي تحمي حقوق المستثمرين وتوفر لهم الأمان القانوني اللازم.
٣. الترويج للاستثمار: تنظيم حملات ترويجية وفعاليات لجذب المستثمرين وعرض فرص الاستثمار المتاحة في المملكة.
٤. تقديم الدعم والإرشاد: تقديم الدعم الفني والاستشاري للمستثمرين لمساعدتهم في اتخاذ القرارات الصائبة بشأن الاستثمار.
٥. تطوير البنية التحتية: العمل على تطوير البنية التحتية اللازمة لدعم الاستثمار، مثل الموانئ والمطارات والطرق والاتصالات.
٦. تنظيم المناطق الاقتصادية الخاصة: إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة التي توفر بيئة مشجعة وميسرة للاستثمار، مع تقديم مزايا مالية وإدارية للشركات التي تقوم بالاستثمار فيها.
٧. متابعة وتقييم الأداء: مراقبة وتقييم أداء الاستثمارات وقياس مدى تحقيقها للأهداف المنشودة، مع اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين الأداء إذا لزم الأمر. باختصار، تهدف وزارة الاستثمار في المملكة العربية السعودية إلى خلق بيئة مشجعة ومواتية للاستثمار، وتحفيز القطاع الخاص للمساهمة بفاعلية في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية للمملكة.

وبالنظر إلى تنظيم وزارة الاستثمار فقد عرفت المادة (٢) من التنظيم وزارة الاستثمار بأنها: "الجهة المختصة والمرجع الرئيس في المملكة فيما يتعلق بتنظيم الاستثمار (المحلي والأجنبي) وتنميته، والنهوض بمقوماته، وتشجيعه وحماية المستثمرين، ولها– دون إخلال باختصاصات ومسؤوليات الجهات الأخرى– القيام بكل ما يلزم في سبيل تحقيق أهدافها، **ومن ذلك ما يأتي:**

١– إعداد الاستراتيجية الوطنية للاستثمار في المملكة، ورفعها لاستكمال الإجراءات النظامية اللازمة في شأنها، والإشراف على تنفيذها بعد اعتمادها، واقتراح أي تعديل عليها.
٢– إعداد السياسات العامة لتنمية الاستثمار وتطويره، وتهيئة البيئة الاستثمارية المثلى وتعزيز تنافسيتها، ورفعها للاعتماد وفقاً للإجراءات النظامية المتبعة، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.
٣– اقتراح مشروعات الأنظمة المتعلقة بالاستثمار، ومراجعة الأنظمة القائمة واقتراح تعديلها، ورفعها لاستكمال الإجراءات النظامية اللازمة.

(ISSN: 2537 - 0758)

٤- إصدار تراخيص الاستثمار- وفقاً للنصوص النظامية ذات الصلة- وتنظيم إجراءاتها، وتقديم خدمات الوزارة للمستثمرين وتنظيم كل ما يلزم لتحقيق ذلك، وتحديد المقابل المالي لذلك بالاتفاق مع وزارة المالية ومركز تنمية الإيرادات غير النفطية.

٥- تحديد المؤشرات التي تقيس أداء الاستثمار في المملكة، وآلية القياس، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية، والرفع بها إلى مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية لاعتمادها، وتتولى الوزارة متابعة تطبيقها، وتقويمها بعد اعتمادها.

٦- وضع الخطط التنفيذية والقواعد الكفيلة بتهيئة بيئة الاستثمار في المملكة ومعايير تنميته وتعزيز تنافسيته، والرفع عما يتطلب استكمال إجراء في شأنه.

٧- جذب الاستثمارات من خلال تنظيم المؤتمرات والندوات والمعارض الداخلية والخارجية والفعاليات وغيرها من الوسائل، وإقامتها، والمشاركة فيها، والإعلان عن المبادرات المحفزة للاستثمار.

٨- إنشاء قاعدة بيانات الاستثمار ومؤشراته في المملكة، لتكون المنصة الموحدة والمرجع الرئيس للمعلومات ذات الصلة باختصاصات الوزارة، والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد الوزارة بالمعلومات والبيانات والتقارير ذات العلاقة، وذلك وفق سياسات ولوائح حوكمة البيانات الوطنية الصادرة من الهيئة السعودية للبيانات والذكاء الاصطناعي.

٩- دعم الاستثمار السعودي في الخارج، ومعالجة تحدياته مع الجهات ذات العلاقة داخل المملكة وخارجها.

١٠-العمل على تعزيز استدامة الاستثمار، والنهوض بدوره، ومعالجة تحدياته وعوائقه، واقتراح الحوافز الممكنة له.

١١-التنسيق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة بما يمكن الوزارة من أداء مهماتها.

١٢-تمثيل المملكة أو المشاركة في تمثيلها لدى المنظمات والهيئات والمحافل والمؤتمرات الإقليمية والدولية ذات الصلة باختصاصات الوزارة.

١٣-إجراء الدراسات والأبحاث المتصلة باختصاصاتها، والتعاون مع مراكز البحوث وبيوت الخبرة المتخصصة على المستويين المحلي والدولي في هذا الشأن.

١٤-إبرام الاتفاقيات ذات الصلة بنشاط الوزارة مع الجهات المعنية في الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية، وفقاً للإجراءات النظامية المتبعة.

١٥-تمثيل الحكومة في المفاوضات مع المستثمرين الاستراتيجيين، وتصميم الحوافز الاستثمارية والرفع عنها لاستكمال ما يلزم.

١٦-أي مهمة تسند إلى الوزارة نظاماً"[٢١].

التحليل القانوني:

نستنتج من المادة النظامية اختصاصات وزارة الاستثمار كما يلي:

١- إعداد الاستراتيجية الوطنية للاستثمار في المملكة، ورفعها لاستكمال الإجراءات النظامية اللازمة في شأنها، والإشراف على تنفيذها بعد اعتمادها، واقتراح أي تعديل عليها.

٢- إعداد السياسات العامة لتنمية الاستثمار وتطويره، وتهيئة البيئة الاستثمارية المثلى وتعزيز تنافسيتها، ورفعها للاعتماد وفقاً للإجراءات النظامية المتبعة، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

٣- اقتراح مشروعات الأنظمة المتعلقة بالاستثمار، ومراجعة الأنظمة القائمة واقتراح تعديلها، ورفعها لاستكمال الإجراءات النظامية اللازمة.

٤- إصدار تراخيص الاستثمار- وفقاً للنصوص النظامية ذات الصلة- وتنظيم إجراءاتها، وتقديم خدمات الوزارة للمستثمرين وتنظيم كل ما يلزم لتحقيق ذلك، وتحديد المقابل المالي لذلك بالاتفاق مع وزارة المالية ومركز تنمية الإيرادات غير النفطية.

٥- تحديد المؤشرات التي تقيس أداء الاستثمار في المملكة، وآلية القياس، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية، والرفع بها إلى مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية لاعتمادها، وتتولى الوزارة متابعة تطبيقها، وتقويمها بعد اعتمادها.

٦- وضع الخطط التنفيذية والقواعد الكفيلة بتهيئة بيئة الاستثمار في المملكة ومعايير تنميته وتعزيز تنافسيته، والرفع عما يتطلب استكمال إجراء في شأنه.

٧- جذب الاستثمارات من خلال تنظيم المؤتمرات والندوات والمعارض الداخلية والخارجية والفعاليات وغيرها من الوسائل، وإقامتها، والمشاركة فيها، والإعلان عن المبادرات المحفزة للاستثمار.

٨- إنشاء قاعدة بيانات الاستثمار ومؤشراته في المملكة، لتكون المنصة الموحدة والمرجع الرئيس للمعلومات ذات الصلة باختصاصات الوزارة، والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد الوزارة بالمعلومات والبيانات والتقارير ذات العلاقة، وذلك وفق سياسات ولوائح حوكمة البيانات الوطنية الصادرة من الهيئة السعودية للبيانات والذكاء الاصطناعي.

---

[٢١] تنظيم وزارة الاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٩٤ وتاريخ ١٤٤٢/١٠/١٣هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

٩- دعم الاستثمار السعودي في الخارج، ومعالجة تحدياته مع الجهات ذات العلاقة داخل المملكة وخارجها.

١٠-العمل على تعزيز استدامة الاستثمار، والنهوض بدوره، ومعالجة تحدياته وعوائقه، واقتراح الحوافز الممكنة له.

١١-التنسيق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة بما يمكن الوزارة من أداء مهماتها.

١٢-تمثيل المملكة أو المشاركة في تمثيلها لدى المنظمات والهيئات والمحافل والمؤتمرات الإقليمية والدولية ذات الصلة باختصاصات الوزارة.

١٣-إجراء الدراسات والأبحاث المتصلة باختصاصاتها، والتعاون مع مراكز البحوث وبيوت الخبرة المتخصصة على المستويين المحلي والدولي في هذا الشأن.

١٤-إبرام الاتفاقيات ذات الصلة بنشاط الوزارة مع الجهات المعنية في الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية، وفقاً للإجراءات النظامية المتبعة.

١٥-تمثيل الحكومة في المفاوضات مع المستثمرين الاستراتيجيين، وتصميم الحوافز الاستثمارية والرفع عنها لاستكمال ما يلزم.

١٦-أي مهمة تسند إلى الوزارة نظاماً.

ويتضح مما سبق أن وزارة الاستثمار هي جهة الإدارة المسؤولة عن الترخيص للاستثمار الأجنبي بشكل رئيسي.

المبحث الثالث

معيار منح التراخيص للاستثمار الأجنبي باعتبارها سلطة لجهة الإدارة

تمهيد وتقسيم:

سنعرض في مبحثنا هذا إلى الأسس والمعايير القانونية التي تحكم منح التراخيص للاستثمار الأجنبي باعتبارها سلطة لجهة الإدارة، من خلال بيان التكييف القانوني لسلطة جهة الإدارة، والطبيعة القانونية لترخيص الاستثمار الأجنبي باعتباره سلطة لجهة الإدارة، والطبيعة القانونية لترخيص الاستثمار الأجنبي نفسه، **وذلك على النحو التالي:-**

المطلب الأول: التكييف القانوني لسلطة جهة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لترخيص الاستثمار الأجنبي باعتباره سلطة لجهة الإدارة

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لترخيص الاستثمار الأجنبي

المطلب الأول

التكييف القانوني لسلطة جهة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي

يمثل التكييف القانوني لسلطة جهة الإدارة في الترخيص للاستثمار الأجنبي مسألة معقدة تتطلب فهماً دقيقاً للقوانين المحلية والدولية، كما يعتبر هذا الموضوع محورياً في جذب الاستثمارات الأجنبية وتحفيز النمو الاقتصادي، كما أنه يؤثر بشكل مباشر على مكانة الدولة في النظام الدولي والعلاقات الاقتصادية الدولية.

إن الترخيص الإداري يرد قيداً على الحريات العامة المكفولة نظاماً كوسيلة للمحافظة على النظام العام، وبالتالي فإن هذا القيد يجب أن يكون على سبيل الاستثناء أي بمعنى أن يتم فرضه بموجب النظام في الحالات التي يحيل فيها النظام صلاحية تنظيم تلك الحريات إلى قانون دون الانتقاص من جوهر الحرية، ووفقاً لذلك فإن فرض الترخيص الإداري يتم بموجب النظام من حيث الأصل إلا أن هذا المبدأ لا يصمد دائماً إزاء التهديدات والاضطرابات التي تخل بالنظام العام، حيث أن ترك الحرية دون تنظيم تعني الفوضى، فضلاً عن أن القوانين لا تخوض في تفاصيل العمل الإداري وغالباً ما تحيل مسألة تنظيمه إلى سلطة الإدارة المختصة (السلطة التنفيذية) لعدم قدرة السلطة التشريعية على تصور وتوقع جميع الحالات والظروف والمخاطر التي تطرأ على المجتمع، وبالتالي فإنه في حالة عدم وجود النص التشريعي لمواجهة ذلك الاضطراب يعرض المجتمع للخطر ويجعل السلطة الإدارية عاجزة عن مواجهة تلك الأخطار وبالتالي تظهر الحاجة إلى إمكانية فرض الترخيص من قبل السلطة الإدارية استثناءً على ذلك الأصل، وذلك وفقاً لما تملكه السلطة الإدارية من اختصاص في إصدار القرارات التنظيمية (اللوائح) التي تتضمن قواعد عامة مجردة لأغراض تنظيم موضوع معين لم تنظم من قبل التشريعات العادية أو أن التشريعات العادية نظمتها وصدر تفويض من قبل المشرع بذلك الاختصاص، ويطلق عليها مصطلح (التشريعات الفرعية) لأنها تنظم تفاصيل العمل الإداري التي لا تخوض فيه التشريعات العادية، وتأخذ القرارات الإدارية التنظيمية تسميات مختلفة أهمها (اللوائح) في فرنسا ومصر، و(الأنظمة والتعليمات) في العراق.

وبالنظر لما سبق فإنه قد تطرأ لنا مشكلة استبداد جهة الإدارة بسلطتها بتقييد الحريات الأساسية للأفراد، وانتهاكها بشكل جسيم بحجة المحافظة على النظام العام، أو قد تتخذه وسيلة للتمييز بين الأفراد وخرق مبدأ المساواة والميل لطرف على حساب الآخر بدوافع شخصية، أو غيرها من الدوافع التي لا تستهدف الحفاظ على النظام العام بل قد تكون عبئاً وخطراً عليه، بالتالي فإن الأمر يتطلب

(ISSN: 2537 - 0758)

وضع محددات ومعايير لسلطة الإدارة في فرض الترخيص من خلال معرفة كيفية تحديد نطاق سلطة الإدارة في فرض الترخيص، ومن ثم تحديد ماهية معايير فرض سلطة جهة الإدارة وحدودها في إصدار قرار الترخيص، ومن هذا المنطلق فإننا سنذكر هنا بعض نصوص الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بنشاط الإدارة في مواجهة الأفراد (الضبط الإداري) ففي القانون العراقي نص الدستور العراقي في المادة (٦) على أنه: "لا يجوز أن تكون هنالك قيود على ممارسة أي من الحقوق أو الحريات المنصوص عليها في الدستور، إلا وفقاً للقانون أو على أساسه أو إذا كانت هذه القيود لا تنتهك جوهر الحق أو الحرية"[٢٢]. وبناء على ذلك يقتضي احترام حقوق وحريات الأفراد من خلال وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على تلك الحقوق، ناهيك عن أن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة لوظيفتها يقتضيان منح جهة الإدارة الحرية الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة، وبناءً على ما سبق فإنه يجب الموازنة بين احترام حقوق وحريات الأفراد وبين مساحة الحرية الكافية لجهة الإدارة لاتخاذ قرارتها حتى لا يتغلب أحدهما على حساب الآخر فتختل الموازنة، من خلال ذلك يبرز دور جهة الإدارة في وظيفة الضبط الإداري الذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام.

كما نص الدستور المصري في المادة (٥) على: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور"[٢٣]. وبناء على ذلك يقتضي احترام حقوق الإنسان وحرياته من خلال تنظيم الدستور لها، ويختلف الدستور المصري عن الدستور العراقي أن الدستور المصري نظم بنفسه حقوق والإنسان وحرياته وذلك وفقاً لنص المادة المذكور، أما الدستور العراقي فقد نص على عمومية عدم جواز المساس بحقوق وحريات الأفراد بفرض القيود عليهم ولكن لم يفصل فيها وإنما أرجأها إلى القانون المختص، وجدير بالذكر أن الدستور العراقي كان أكثر وضوحاً وصراحة من ناحية القيود التي تفرض على حقوق وحريات الأفراد في حالة عدم انتهاكها بجوهر الحق والحرية، وهذا يدعم ما ذكرناه سابقاً من أن سلطة جهة الإدارة تكون صلاحية تنظيمها في موضوع معين لم يقم الدستور أو القانون بتنظيمه أو أن الدستور قد نظم ذلك وأعطى الصلاحية لجهة الإدارة في تنظيمها، كما نستقي من نص المادة (٦) من

[٢٢] الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م.

[٢٣] الدستور المصري طبقاً للاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجرى بالخارج أيام: ١٩، ٢١، ٢٢ من إبريل سنة ٢٠١٩.

الدستور العراقي أن لجهة الإدارة وضع قيود على حقوق وحريات الأفراد التي لا تنتهك جوهر الحق والحرية بل العكس، توجد هذه القيود لتنظيم الحقوق والحريات، على عكس الدستور المصري وما نصت عليه المادة (٥) التي لم تكن واضحة في سلطات جهات الإدارة تجاه حقوق وحريات الأفراد من ناحية فرض القيود عليها.

أما فيما يخص النظام السعودي فقد نص نظام الاستثمار الأجنبي في المادة (٢) من النظام والتي نصت على: "مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة والاتفاقيات، يصدر لاستثمار رأس المال الأجنبي في أي نشاط استثماري في المملكة بصفة دائمة أو مؤقتة ترخيص من الهيئة. ويجب على الهيئة أن تبت في طلب الاستثمار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استيفاء المستندات المطلوبة في اللائحة، وإذا مضت المدة المحددة دون أن تبت الهيئة في الطلب وجب عليها إصدار الترخيص المطلوب للمستثمر. إذا رفضت الهيئة الطلب خلال المدة المذكورة فيجب أن يكون هذا القرار مسبباً، ولمن صدر في حقه قرار الرفض التظلم منه وفقاً لما تقضي به الأنظمة"[٢٤]. بتحليل نص المادة نجد هنا أن المشرع قد أوكل مهمة منح تراخيص الاستثمار الأجنبي للهيئة العامة للاستثمار وذلك بعد دراسة طلب منح الترخيص من حيث استيفاءه للشروط المنصوص عليها، والتي أيضا تكون مسؤولية إعدادها وإصدارها على الهيئة العامة للاستثمار وفقاً لما نصت عليه المادة (١٧) من نظام الاستثمار الأجنبي التي نصت على: "تصدر الهيئة اللائحة وتنشر في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها"، وبالتالي فإن المنظم هنا نص على فرض الترخيص للاستثمار الأجنبي ولم يجعله سلطة كاملة في يد جهة الإدارة (الهيئة العامة للاستثمار) وإنما منحها سلطة منح الترخيص وسلطة وضع الشروط والمستندات المطلوبة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المنظم لم يغفل حق طالب الترخيص حيث ألزم جهة الإدارة على تسبيب قرار رفض منح الترخيص كما أن المنظم قد أوكل لطالب الترخيص حق التظلم إزاء رفض جهة الإدارة لطلب منح الترخيص، ونستنتج من ذلك أن المنظم يريد الموازنة بين سلطة جهة الإدارة وقرارتها وبين حقوق الأفراد وحرياتهم في التظلم على قرارات جهة الإدارة ولذلك ألزمها نصاً بأن تكون قراراتها مسببة ليتسنى للجهة المختصة نظر تظلم الأفراد ودراسة حيثياته مع أسباب قرار جهة الإدارة إزاء رفض منح الترخيص.

إن الأصل في فرض الترخيص الإداري وسلطة جهة الإدارة أن يكون من اختصاص المشرع وذلك بإقرار القوانين التي تنظم ممارسة الحريات وتقييدها الا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء بمنح

[٢٤] نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٢١/١/٥هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

جهة الإدارة مهمة القيام بالوظيفة التشريعية، وأن هذا الاستثناء يمكن أن يطال الحريات التي يختص المشرع من حيث الأصل بتنظيمها وتقييدها ووضع حدودها، فيمنح هذا الاستثناء لجهة الإدارة سلطة تقييد ممارسة الحريات عن طريق فرض الترخيص من أجل المحافظة على النظام العام وأن هذا الاعتراف لجهة الإدارة بجزء معتبر من سلطة التنظيم له مجال قانوني عملي مهم للحركة في الدولة بمقتضى وظيفتها الدستورية في تنفيذ القوانين [٢٥]، فضلاً عن حالات عدم وجود القانون في تنظيم بعض الحريات، أو عدم كفايته مع وجود حالات تهدد النظام العام، أو تكون هناك حاجة ماسة لمستوى أفضل من التنظيم القانوني للحريات العامة. [٢٦] ويثور هنا تساؤل حول هذا الموضوع من حيث طبيعة أعمال سلطة الإدارة وخصوصاً التراخيص وهل تعد شكل من أشكال الضبط الإداري أم لا.

لابد أولا أن نعرف المراد بالضبط الإداري المقصود هنا، والذي نعرفه بأنه: "مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة، والتي تمثل قيداً على حريات الأفراد، بقصد تنظيم هذه الحريات، والمحافظة على النظام العام"[٢٧]. ويتضح جلياً من خلال تعريف الضبط الإداري أعلاه، أن الغاية التي ترمي لها إجراءات الضبط الإداري وتستهدف الوصول إليها، هي: المحافظة عن النظام العام. وأن هذه الغاية لا بد من أن تكون واضحة بجلاء أمام أنظارنا؛ نظراً لما تشكله إجراءات الضبط الإداري من قيود على الأفراد هي على خلاف أصل الحرية، ووضوح الغاية وهو ما يقيد أعمال جهات الإدارة في اتخاذ أساليب الضبط التي توصل إلى الغاية المنشودة دون توسع في ذلك، حتى لا تخرج هذه الجهات عن أصل الحرية، وتقع في تقييد للحريات من خلال الضبط، دون تحقيق الغاية التي خولت بذلك وسوغته[٢٨] والوصول إلى المحافظة على النظام العام، إنما

[٢٥] د. عزاوي عبدالرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ص٩٨.

[٢٦] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص١٣١ وما بعدها

[٢٧] أبو عقيل، علاء الدين محمد سيد، النظام الإداري السعودي، مركز النشر العلمي بجامعة الملك عبدالعزيز بجدة ١٤٤٢هـ – ٢٠٢٠، ص١٨١ وما بعدها.

[٢٨] جبريل، محمد، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ١٩٩٢م، ص٦٥.

يكون من خلال المحافظة على عناصره ولقد استقر الرأي في الفقه التقليدي على أن مدلول النظام العام يتضمن عناصر الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة[٢٩]، **وهي على التوضيح التالي:**

أولا/ الأمن العام، وهو ما يتحقق من خلاله اطمئنان الأفراد على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم من خطر الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليهم وهذا يقتضي من سلطات الضبط الإداري: توفير الحماية لهم من كل ما يمكن أن يهدد أمنهم أيا كان مصدره، ومهما كانت الظروف التي تمر بها الدولة.

ثانياً/ السكينة العامة، وهي ما يتحقق من خلالها تمتع الأفراد بالهدوء والراحة والسكون، دون مضايقات أو إزعاج يؤديان إلى تعكير السير الطبيعي للحياة وهذا يقتضي من سلطات الضبط الإداري: توفير السكينة العامة، ودرء كل ما يخل بها من ضوضاء وتجمهر ونحوهما.

ثالثاً/ الصحة العامة، وهي ما تتحقق من خلالها سلامة الأفراد من مخاطر الأوبئة والأمراض ونحوهما مما يهدد صحتهم وهذا يقتضي من سلطات الضبط الإداري: حماية الصحة العامة، واتخاذ كافة إجراءات تحقيق هذه الحماية، سواء أكانت هذه الإجراءات وقائية استباقية، أو علاجية لاحقة[٣٠].

وبعد أن وضحنا الغاية من الضبط الإداري من المحافظة على النظام العام، فإن من المهم تقريره أن وسائل تحقيق الضبط الإداري متعددة، وطريقة للمحافظة على النظام العام ليس طريقاً أوحداً، فمن وسائل تحقيق الضبط الإداري:

- القرارات الإدارية الفردية، وهي تلك التي تطبق على فرد أو أفراد معينين، على نحو قد يتضمن أوامر بأفعال معينة، أو نواهي عن أفعال أخرى.

ويشترط لصحة هذه القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها جهة الإدارة باعتبارها سلطة ضبط إداري:

- أن يصدر القرار في حدود القانون أو النظام، بحيث يستند إلى لائحة ضبطية أو قاعدة تشريعية، إلا في حالات أجاز القضاء الفرنسي عن اجتماعها للإدارة إصدار القرار الفردي دون هذا الشرط، وهي: (ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الفردي، وأن يكون القرار الفردي داخلاً في نطاق الضبط الإداري، بحيث يحقق أحد عناصر المحافظة

---

[٢٩] أبو العينين، محمد ماهر، تطور التراخيص الإدارية في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار روائع القانون للنشر، طبعة ٢٠٢٢م، ص٤٤ وما بعدها.

[٣٠] جبريل، محمد، مرجع سابق، ص٩٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

على النظام العام، وأن يكون ثمة ظرف استثنائي يقتضي إصدار هذا القرار الإداري الفردي، وأن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة).

- أن يكون القرار مبنياً على وقائع مادية حقيقية، بحيث يكون الاستناد إلى هذه الوقائع هو مسوغ إصدار القرار الإداري الفردي.
- أن يكون صدور القرار من سلطة الضبط المختصة.

- التنفيذ المباشر الجبري، وهو الذي يعطي للسلطة الإدارية حق تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء، دون حصول على إذن من السلطة القضائية للقيام بهذا التنفيذ المباشر[٣١].

وحيث تشكل هذه الوسيلة تهديداً لحقوق الأفراد، فتشترط لها الشروط التالية:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- تعذر درء هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية، بحث لا يكون أمام سلطات الضبط الإداري إلا التنفيذ المباشر الجبري.
- ألا تهدر سلطات الضبط الإداري من مصلحة الأفراد إلا بالقدر الذي يؤدي إلى حفظ النظام العام، ذلك أن التنفيذ المباشر الجبري له حكم الضرورة، والضرورة تقدر بقدرها.
- أن يكون هدف الإدارة من ذلك: تحقيق المصلحة العامة.

- ومن وسائل تحقيق الضبط الإداري كذلك: القرارات التنظيمية، أو ما يسمى بـ: لوائح الضبط، وهي قرارات إدارية تنظيمية يتعلق موضوعها بمركز قانوني عام، ويكون صدورها للمحافظة على النظام العام، حيث تضع سلطات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة تنظم وتقيد فيها بعض أوجه النشاط الفردي، وتضع جزاءات على مخالفتها[٣٢].

وهذه الوسيلة مقدمة على سابقتيها، فهي أبعد عن التحيز وعن مفاجأة الأفراد، لكن مخاطبتها لعموم الأفراد لا يعني عدم وجود اشتراطات لإصدارها، **وهذه الاشتراطات هي:**

- ألا تخالف نصاً تشريعياً، سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية؛ ذلك أن لوائح الضبط إنما شرعت لسد النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق، لذا وجب ألا تعارض اللائحة التي هي في منزل أدنى التشريع الذي هو في المنزل الأعلى، حفاظاً على تدرج القواعد القانونية.

---

[٣١] أبو العينين، محمد، تطور التراخيص الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

[٣٢] أبو العينين، محمد، تطور التراخيص، مرجع سابق، ص٥٠.

- ضرورة الاستناد إلى نص قانوني في الدستور أو نحوه يخول سلطة الضبط بإصدار لوائح الضبط.
- تحقيق المساواة بين الأفراد من خلال لوائح الضبط، بحيث يتساوون في خضوعهم لها، دون إفراد أحدهم أو بعضهم بمعاملة خاصة[٣٣].

وثمة عدة صور تتخذها لوائح الضبط في تقييدها للنشاط الفردي، من أبرزها ما يلي:

أولاً/ الحظر: بحيث تنهى لائحة الضبط عن ممارسة نشاطٍ معين، أو عن ممارسة نشاط محدد لذاته، فيحدد الحظر بمكان معين أو زمان حين يكون ذلك الوسيلة الوحيدة لحماية النظام العام.

ثانياً/ اشتراط الإذن المسبق (الترخيص): بحيث توجب لائحة الضبط الحصول على إذن مسبق من سلطة الضبط لممارسة نشاط معين متمثل في شكل ترخيص كشرطٍ لممارسة النشاط، ويكون من لم يحصل على هذا الترخيص منهياً عن ممارسة النشاط.

ثالثاً/ اشتراط الإخطار: بحيث توجب لائحة الضبط إخطار سلطة الضبط قبل مزاولة نشاطٍ معين، من خلال تقديم مجموعة من البيانات المطلوبة لسلطة الضبط، مما يجعلها على علم بالنشاط[٣٤].

ويشترك كلٌ من الترخيص والإخطار في أمور، منها:

- أن كليهما من بين صور تقييد لوائح الضبط للنشاط الفردي.
- أن النشاط المشترط لمزاولته (الترخيص) أو (الإخطار) لا يعد نشاطاً محظوراً مطلقاً، بل إن حظره نسبي يرتفع بمجرد الحصول على الترخيص، أو استلام إيصال ببلوغ الإخطار.
- أن سلطات الضبط خاضعة فيما تمارسه من إجراءات متعلقة بكل منهما إلى رقابة القضاء الإداري[٣٥].

بينما يختلفان في أمور، منها:

- أن في اشتراط الترخيص لمزاولة النشاط اعتراف لجهة الإدارة بسلطة القرار، بينما وقع اختلاف حيال ذلك بشأن اشتراط الإخطار لمزاولة بعض الأنشطة:

---

[٣٣] أبو عقيل، علاء الدين، النظام الإداري السعودي، مرجع سابق ص١٨٦ وما بعدها.

[٣٤] المطيري، عبدالمجيد غنيم عقشان، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١م، ص٤٤.

[٣٥] أبو العينين، محمد، تطور التراخيص، مرجع سابق، ص٦٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

- فذهب رأي إلى أن الإخطار لا يعني في جانب جهة الإدارة: أن لها سلطة القرار، ويعني في جانب الأفراد: الشكلية، وليس عقبة تقيد إرادته.
- في حين يذهب رأي آخر إلى أن للإدارة في الإخطار سلطة القرار، ولكنها سلطة مقيدة، حيث أن قيام الإدارة بمنح المخطر الإيصال الدال على الإخطار هو تصرف، أي: أن الإدارة تملك سلطة القرار، فهناك إذن قرار إداري قابل للطعن فيه يصدر من الجهة الإدارية المختصة بتلقي الإخطار، وهذا القرار يتمثل في منح الإيصال أو عدم منحه، رغم أن عملية الإخطار ليست إلا تسجيلاً لإرادة التصرف لدى المخطر، ومنح الإيصال هو مجرد دليل يقدم للمخطر بأن إخطاره قد تم، بينما القول بعدم وجود قرار إداري في الإخطار يتيح لجهة الإدارة عدم منح الإيصال، مما يمكنها معه ادعاء عدم قيام الفرد بالإخطار عن نشاطه، وهو ما يجعل النشاط غير قانوني[٣٦].

وعلى كلٍ، فحتى على القول بأن لجهة الإدارة سلطة القرار في الإخطار، فإن من الظاهر أن سلطتها في حالة الترخيص أوسع من سلطتها في حالة الإخطار، إذ لها مقدرة أكبر على تأخير ممارسة النشاط عن الميعاد الذي توقعه، وذلك بقيامها بالتأكد من انطباق الاشتراطات، واستغراق المدد المحددة لذلك نظاماً، بل حتى بتقريرها عدم استيفاء طالب الترخيص للشروط على وجهها.

- أن الإخطار أكثر اتفاقاً مع نظام الحرية من الترخيص، فهو أقل تشديداً عليها وتضييقاً على ممارستها، وهو ما حاولت معه بعض الدول الديمقراطية الحرة التقليل ما أمكن من حالات الترخيص، ونقلها إلى دائرة الإخطار، في الحالات التي كان مفروضاً عليها الإخطار، متى كان الإخطار مؤدياً للغرض المتوخى[٣٧].

المطلب الثاني

التكييف القانوني لترخيص الاستثمار الأجنبي باعتباره سلطة لجهة الإدارة

تعتمد السلطة الإدارية للقيام بنشاطها الإداري على استخدام أنواع مختلفة من الوسائل، من ذلك الوسائل القانونية وتشمل القرارات والعقود الإدارية، ومنها التصرفات المادية الإرادية، ومنها المالية، وتشمل الأموال العامة، وغيرها من الوسائل، ولكل وسيلة من هذه الوسائل المختلفة أحكامها القانونية التي تميزها عن غيرها من الوسائل. ولقد أكد ديوان المظالم ذلك في أحكامه، فقد جاء في أحد هذه

---

[٣٦] عبداللطيف، محمد الطيب، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٥٦م، ص٤٨٧.

[٣٧] جبريل، محمد، الترخيص الإداري، مرجع سابق، ص١٤٦ وما بعدها.

الأحكام: ".... أنه ليس كل إجراء تتخذه جهة الإدارة يعتبر دائماً قراراً إدارياً إذ تتنوع وسائل الإدارة في التعبير عن إرادتها وممارسة مهامها وواجباتها ما بين أفعال مادية ومنشورات داخلية وتصرفات عقدية وقرارات إدارية، ولكل من هذه الوسائل طبيعته الخاصة التي تميزها عن غيرها من مظاهر ممارسة الإدارة وسلطاتها المختلفة..."[٣٨]، وتعتبر القرارات والعقود الإدارية من أهم الوسائل التي تلجأ لها السلطة الإدارية للقيام بنشاطها الإداري. والعقد الإداري كعقود القانون الخاص ناتج عن توافق إرادتين على إنشاء أو تعديل أو نقل أو إلغاء الالتزام، وفي هذا المعنى يتضح أن العناصر الأساسية في كلا العقدين واحدة، فيجب أن يتوافر السبب في العقد الإداري تحقيق المصلحة العامة. وكما هو الشأن في عقود القانون الخاص يجب أن يكون السبب موجوداً ومشروعاً، ومن جهة أخرى يشترط في محل العقد الإداري أن يكون محدداً أو قابلاً للتحديد ومشروعاً وممكناً، والعقد الإداري باعتباره ينشأ بالتقاء إرادتين لإحداث أثر يرتبه القانون، يجعله بهذه الخاصية يختلف عن القرار الإداري، حيث أن القرار الإداري ينشأ بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة دون حاجة إلى حصولها على رضا أو موافقة ذوي الشأن[٣٩].

والمتفق عليه فقهاً وقضاءً ونظاماً في النظام السعودي أن العقود التي تبرمها الجهات الإدارية ليست كلها "عقوداً إدارية" تخضع لقواعد قانونية متميزة تحفظ مصالح السلطة العامة، وهي قواعد القانون الإداري، إذ قد تتعامل الإدارة مع الأفراد بمقتضى عقود مدنية أو تجارية، لاتفاقها في بعض الأحوال مع مصلحة الإدارة ونوعية النشاط الذي تمارسه، وتخضع هذه العقود في غالب الأحيان لنفس النظام القانوني للعقود التي يبرمها الأفراد، ويطلق عليها "عقود القانون الخاص المبرمة من قبل الإدارة"، كما أن هذا المبدأ أكدته المذكرة التوضيحية لنظام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٠٢هـ، حيث نصت عند توضيحها لنص الفقرة (د) من المادة (١/٨) من النظام المتعلقة باختصاص الديوان في الفصل في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها، على ما يأتي: "...كما ينبه إلى أن المراد بالعقد هو العقد مطلقاً سواء كان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أم عقداً خاصاً بما في ذلك عقود العمل..."[٤٠]، أما القرارات الإدارية فإنها تعد من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة التي

---

[٣٨] حكم ديوان المظالم رقم ٦٩٤/ت/١/لعام ١٤١١هـ. (حكم غير منشور)

[٣٩] د. محمد فؤاد عبدالباسط، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري– العقد الإداري)، الإسكندرية، مكتبة الهداية، ١٩٨٩م.

[٤٠] المذكرة التوضيحية لنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام، وهي وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها وأنشطتها المختلفة نظراً لانفرادها باتخاذها، دون حاجة إلى الحصول على رضا أو موافقة ذوي الشأن. ولم يضع المنظم السعودي تعريفاً للقرار الإداري باستثناء ماورد في الفقرة (ب) من المادة (١/٨) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ، حيث تنص تلك الفقرة على اختصاص الديوان بالفصل في "الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح". وذات النص الوارد في الفقرة (ب) من المادة (١/٨) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ تم تكراره في الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، حيث تنص تلك الفقرة على اختصاص محاكم ديوان المظالم بالفصل في "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام– وما في حكمها– المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح"[٤١]، وإزاء هذا الخلو التشريعي لتعريف القرار الإداري نجد أن ديوان المظالم تصدى لذلك وعرف القرار الإداري في أكثر من حكم صدر عنهن حيث ورد أحد هذه الأحكام بأن القرار الإداري هو "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً"[٤٢].

وعلى الرغم من أن القرار الإداري يختلف عن العقد الإداري من حيث أنه يصدر بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية، بعكس العقد الإداري الذي يلزم لنشوئه توافق إرادة جهة الإدارة وإرادة المتعاقد معها، إلا أن المشكلة تظهر في بعض الأحيان في صعوبة تحديد التكييف والوصف والطبيعة

---

[٤١] نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

[٤٢] حكم ديوان المظالم رقم (١٣٩٨/٤/٣هـ) في القضية رقم ٢٣/ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية الصادرة عن ديوان المظالم لأعوام ١٣٩٧هـ – ١٣٩٩هـ، ص ٦٢٧.

القانونية لبعض التصرفات التي تصدرها جهة الإدارة، ومن بين هذه التصرفات الإدارية التراخيص الإدارية، حيث يثور التساؤل في بعض الأحيان حول تكييفها ووصفها وطبيعتها القانونية وما إذا كانت صورة من صور القرارات الإدارية أم أنها من قبيل العقود الإدارية.

إن التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية وتحديد تكييفها ووصفها القانوني مسألة في غاية الأهمية نظراً لاختلاف الآثار القانونية التي تترتب على اختلاف تكييفها ووصفها القانوني وما إذا كانت صورة من صور القرارات الإدارية أو صورة من صور العقود الإدارية، وتتمثل هذه الآثار في اختلاف النظام القانوني الذي ينطبق على الترخيص الإداري، وسلطة الإدارة المتعلقة به ومركز المرخص له، ونوعية وحدود رقابة القضاء على المنازعات المتعلقة بها، والمدد والإجراءات التي يتوجب التقيد بها عند رفع الدعوى.

سنعرض في مطلبنا هذا بشكل مختصر لتعريف الترخيص الإداري وتكييفه القانوني وماهي الآثار المترتبة على اختلاف التكييف.

مفهوم الترخيص الإداري:

كلمة الترخيص مشتقة من الفعل رخّص، وقد ورد في لسان العرب[٤٣] "رخَّصَ له في الأمر: أَذِنَ له فيه بعد النهي عنه، والاسم الرُّخصةُ. والرُّخصة: ترخيص الله للعبد في أشياء خفَّفَها عنه، وبالنسبة للتعريف الفقهي للترخيص الإداري فيرى البعض أن الترخيص الإداري هو عبارة عن (وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفاً– طبيعة تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الضروري الذي يجعله متفقاً مع الصالح العام– وهو استثناء من أصل عام وهو الحرية، ومتميز عن الحظر ولهذا فإنه يجب لكي يكون (مشروعاً) ألا يفرض على ممارسة الحريات الجوهرية والمعنوية وأن يكون فرضه على غيرها ضرورياً وأن يصدر به قانون وفي حدود هذا القانون يعتبر الحصول عليه حقاً للطالب، كما أنه يرتب للمرخص له حقوقاً مختلفة، ويضعه في مركز قانوني مستقر وإن كان قابلاً للإلغاء في أي وقت. ومن شأنه أخيراً أن يتوقف الحصول عليه على دفع مقابل مالي)، ومما يلاحظ على هذا التعريف أنه عرف الترخيص الإداري في ضوء ممارسة الإدارة

(٤٣) لسان العرب، لابن منظور، دار بيروت، ١٩٥٦م.

(ISSN: 2537 - 0758)

لنشاطها المتعلق بالضبط الإداري، مما نتج عنه تكييف الترخيص على أنه صورة من صور القرارات الإدارية[٤٤].

وكلمة الترخيص أو الرخصة وردت في الكثير من الأنظمة واللوائح في المملكة، من ذلك ما ورد في نظام إجراءات التراخيص البلدية من تعريف لترخيص الجهة الحكومية المختصة وهو "موافقة مكتوبة لشخص ذي صفة طبيعية أو معنوية لممارسة نشاط ما"[٤٥]، من جهة أخرى نجد أن أنظمة ولوائح أخرى اقتصرت على إيراد كلمة الترخيص أو الرخصة دون إيراد تعريف لها، ومن هذه الأنظمة نظام الاستثمار الأجنبي، فالمادة الثانية من النظام نصت على "مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة والاتفاقيات، يصدر لاستثمار رأس المال الأجنبي في أي نشاط استثماري في المملكة بصفة دائمة أو مؤقتة ترخيص من الهيئة. ويجب تتعلى الهيئة أن تبت في طلب الاستثمار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استيفاء المستندات المطلوبة في اللائحة. وإذا مضت المدة المحددة دون أن تبت الهيئة في الطلب وجب عليها إصدار الترخيص المطلوب للمستثمر، وإذا رفضت الهيئة الطلب خلال المدة المذكورة فيجب أن يكون هذا القرار مسبباً، ولمن صدر في حقه قرار الرفض التظلم منه وفقا لما تقضي به الأنظمة"[٤٦].

وأما بالنسبة للتعريف القضائي للترخيص فلم يتبين من أحكام ديوان المظالم التي تم الاطلاع عليها وجود حكم يتضمن بشكل صريح تعريف الترخيص الإداري، وإنما ورد في أحد الأحكام بيان لخصائص الترخيص الإداري حيث جاء في هذا الحكم "من المبادئ المسلمة أن الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويقع هذا السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء أمام القضاء متى تم وفقاً للمصلحة العامة ولم يكن مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل فالترخيص لا يكسب صاحبه أي حق يمتنع معه على الإدارة سحبه أو الغاؤه أو تنظيمه أو الحد منه طبقاً لسلطتها التقديرية وفقاً لواجبات المصلحة العامة وبغير تعسف، وبذلك لا يتولد عن الترخيص حق ثابت نهائي وشروط وقيود يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل

---

[٤٤] د. أيوب بن منصور الجربوع، التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية، المجلة العلمية للإدارة، العدد الخامس، ص٨.

[٤٥] نظام إجراءات التراخيص البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٩) وتاريخ ١٤٣٥/٠٩/٢٣هـ.

[٤٦] نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١) وتاريخ ١٤٢١/١/٥هـ.

أوصاف هذه الميزة أو سقوط الحق فيها بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال سبب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها أو تطلب المصلحة العامة إنهائها"[٤٧].

وفي حكم حديث للديوان أكد الديوان على ذات الخصائص التي أوردها في الحكم المشار إليه أعلاه، إلا أن الديوان أحسن في هذا الحكم لأنه لم يجعل من بين تلك الخصائص حق السلطة الإدارية في سحب الترخيص، حيث جاء في الحكم:"...ولما كان الترخيص الصادر من جهة الإدارة يعتبر صورة من صور القرارات الإدارية كونه تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته الإدارية يمنح المرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وشروط يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها تغير هذه الميزة، وسقوط الحق بها بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها، كما أن الترخيص كونه تصرف إداري إرادي كأحد صور القرارات الإدارية فإن إرادة طالب الترخيص ليس لها علاقة بالترخيص وجوداً وعدماً واستمراراً، وإنما هي دافع لجهة الإدارة لتتخذ قراراها بمنحه الترخيص بموجب النظام، فإذا لم يتقدم أحد بطلب الترخيص أو تجديده بعد انتهاء مدته فإنه لا يصدر الترخيص ولا يتجدد، فالترخيص الإداري بمزاولة نشاط معين لا يعطي لصاحبه حق دائم ثابت ونهائي بحيث يكون داخل في حقوق الملكية، فالترخيص ما هو إلا قرار إداري له خصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها الملزمة بناء على سلطتها العامة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي تحقيقاً للمصلحة العامة..."[٤٨]. **ويتبين من ذلك أن خصائص الترخيص وفقاً لما قرره ديوان المظالم ما يأتي:**

١- أنه يعتبر صورة من صور القرارات الإدارية كونه تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه.

٢- أنه تصرف مؤقت بطبيعته الإدارية يسمح للمرخص بمزاولة نشاط معين، ولا يعطيه حق دائم ثابت ونهائي بحيث يكون داخل في حقوق الملكية.

٣- أنه يمنح المرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وشروط يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها تغير هذه الميزة وسقوط

---

[٤٧] حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ١٤٠٣هـ، (حكم غير منشور).

[٤٨] حكم ديوان المظالم رقم ٢٣ / د / لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد من الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨/لعام ١٤٢٩هـ) – حكم غير منشور.

(ISSN: 2537 - 0758)

الحق بها بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها.

٤- أن إرادة طالب الترخيص ليس لها علاقة بالترخيص وجوداً وعدماً واستمراراً وإنما هي دافع لجهة الإدارة لتتخذ قراراها بمنحه الترخيص بموجب النظام، فإذا لم يتقدم أحد بطلب الترخيص أو تجديده بعد انتهاء مدته فإنه لا يصدر الترخيص ولا يتجدد.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لترخيص الاستثمار الأجنبي

من خلال تأمل النصوص النظامية واللائحية التي اعتبرت الترخيص الإداري أحد المظاهر والأشكال القانونية التي تظهر فيها إرادة الإدارة للسماح للأشخاص بممارسة نشاط معين، ومن خلال تأمل مفهوم كل من القرار الإداري والعقد الإداري الذين تم بيانهما في المطلب السابق، ومن خلال تأمل أحكام ديوان المظالم ذات العلاقة بالتراخيص الإدارية التي تم الاطلاع عليها تبين أن منهج الديوان في تكييفه للترخيص الإداري يأخذ توجهين، الأول يمثل المبدأ العام لدى الديوان في تكييفه للترخيص الإداري، ويتمثل ذلك باعتبار الترخيص الإداري صورة من صور القرارات الإدارية، والثاني يمثل خروجاً على المبدأ العام على سبيل الاستثناء، ويتمثل في اعتبار الترخيص الإداري صورة من صور العقود الإدارية.

أولاً: المبدأ العام في تكييف الترخيص الإداري:

بتأمل أحكام ديوان المظالم يظهر أن الديوان يعتبر الترخيص الإداري- كمبدأ عام- أقرب لأن يكون صورة من صور القرارات الإدارية، وليس صورة من صور العقود الإدارية. فقد أكد الديوان هذا المبدأ في أحد أحكامه التي أصدرها في عام ١٤٠٣هـ، حيث جاء فيه "من المبادئ المسلمة أن الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ولم يكن مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل فالترخيص لا يكسب صاحبه أي حق يمتنع معه على الإدارة سحبه أو الغاؤه أو تنظيمه أو الحد منه طبقاً لسلطتها التقديرية وفقاً لواجبات المصلحة العامة وبغير تعسف، وبذلك لا يتولد عن الترخيص حق ثابت نهائي كحق الملكية بل إنه يحول المرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه الميزة أو سقوط الحق فيها بتخلف شروط

الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال سبب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها أو تطلب المصلحة العامة إنهائها"[٤٩].

وفي حكم حديث للديوان أكد فيه بأن الترخيص الإداري هو صورة من صور القرارات الإدارية، حيث جاء فيه ".... ولما كان الترخيص الصادر من جهة الإدارة يعتبر صورة من صور القرارات الإدارية كونه تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته الإدارية يمنح المرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وشروط يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها تغير هذه الميزة، وسقوط الحق بها بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها، كما أن الترخيص كونه تصرف إداري إرادي كأحد صور القرارات الإدارية فإن إرادة طالب الترخيص ليس لها علاقة بالترخيص وجوداً وعدماً واستمراراً، وإنما هي دافع لجهة الإدارة لتتخذ قراراها بمنحه الترخيص بموجب النظام، فإذا لم يتقدم أحد بطلب الترخيص أو تجديده بعد انتهاء مدته فإنه لا يصدر الترخيص ولا يتجدد، فالترخيص الإداري بمزاولة نشاط معين لا يعطي لصاحبه حق دائم ثابت ونهائي بحث يكون داخل في حقوق الملكية، فالترخيص ما هو إلا قرار إداري له خصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها الملزمة بناء على سلطتها العامة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي تحقيقاً للمصلحة العامة.."[٥٠].

وفي حكم آخر نجد أن الديوان– وإن لم ينص صراحة على اعتبار الترخيص الإداري من قبيل القرارات الإدارية– إلا أنه يتبين من هذه الأحكام أن الديوان أخضعها لرقابته كقاضي إلغاء واعتبرها طعن في قرار إداري، مما يعني أن الديوان اعتبر التراخيص الإدارية صورة من صور القرارات الإدارية. فلقد ورد في أحد أحكام الديوان ما يلي "لما كان المدعي يهدف من إقامة دعواه الماثلة إلى الطعن بالإلغاء في قرار المدعى عليها السلبي المتمثل في امتناعها عن منحه رخصة إنشاء بنايات معينة، فإن دعواه حينئذ من اختصاص الديوان ولائيا طبقاً للمادة (٨/١/ب) من نظامه ومن اختصاص الدائرة نوعياً ومكانياً وفقاً لقراري رئيس الديوان رقم (١١) لعام ١٤٠٦هـ، ورقم (٩٢) لعام ١٤٢٢هـ، وعن شكل الدعوى، فمن حيث إن المدعي تقدم إلى الديوان بتاريخ ١٤٢٠/٥/٦هـ، وكان قبل تقدمه قد راجع المدعى عليها عدة مرات كان آخرها تظلمه المقيد لدى المدعى عليها برقم

---

[٤٩] حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ١٤٠٣هـ، –حكم غير منشور–

[٥٠] حكم ديوان المظالم رقم ٢٣/د.لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد من الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨ لعام ١٤٢٩هـ) (حكم غير منشور).

(ISSN: 2537 - 0758)

(١٧٨٢٥) وتاريخ ١٤٢٠/٣/٢٠هـ، فإن دعواه حينئذ تكون مرفوعة خلال الأجل المقرر وفقاً لقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم فتكون مقبولة شكلاً"[٥١].

والذي يتبين من أحكام ديوان المظالم المبينة أعلاه أن الديوان– كمبدأ عام– يعتبر التراخيص الإدارية صور من صور القرارات الإدارية، إلا أنه مما يلاحظ أن هذه الأحكام صدرت في ظل قضايا تتعلق بتراخيص تم منحها في ظل ممارسة الإدارة لنشاطها المتصل بالضبط الإداري، وبالتالي فإن اعتبار التراخيص الإدارية التي تصدر في ظل هذا النشاط صورة من صور القرارات الإدارية يتناسب وطبيعة هذا النشاط، ذلك أن وسائل ممارسة الإدارة لنشاطها المتصل بالضبط الإداري لا يمكن أن تتم من خلال عقود إدارية وإنما تتم من خلال ثلاث وسائل هي: لوائح الضبط الإداري، أو القرارات الفردية، أو القوة المادية، وحيث إن الترخيص الإداري الذي يصدر في ظل ممارسة الإدارة لهذا النشاط هو تصرف قانوني فإنه حتماً سيكون صورة من صور القرارات الإدارية، وليس صورة من صور العقود الإدارية.

من ناحية أخرى فإن هذه الأحكام المشار إليها أعلاه لم تتضمن بشكل صريح تحديداً لمعايير معينة على أساسها توصل الديوان من خلالها إلى اعتبار الترخيص الإداري صورة من صور القرارات الإدارية، إلا أنه من خلال تأمل هذه الأحكام يتبين أن هناك خصائص مشتركة للتراخيص محل النزاع يمكن أن تكون أساساً ومبرراً لتوجه الديوان باعتبارها صورة من صور القرارات الإدارية وليست صورة من صور العقود الإدارية، **وتتمثل هذه الخصائص بالآتي:**

١– أن هذه التراخيص الإدارية كانت لأنشطة تندرج ضمن نشاط الإدارة المتصل بالضبط الإداري كتراخيص البناء والمحاسبة ومحطات الوقود والورش وأماكن الترفيه، وكذلك ممارسة بعض المهن كالمحاماة والهندسة، وهي تراخيص يتم منحها بناء على أنظمة ولوائح تنظم ضوابط ممارسة هذه الأنشطة وتجعل المرخص له في مركز لائحي مصدره تلك الأنظمة واللوائح، بحيث يتساوى الجميع سواء من حيث توافر الشروط اللازمة لمنح التراخيص، أو تلك المتعلقة بممارسة النشاط.

٢– أن هذه التراخيص الإدارية يتم منحها إما مجاناً كما هو الحال في تراخيص المحاماة، أو بمقابل مالي بسيط، في الغالب يكون على صورة رسم يتساوى من حيث مقداره والالتزام بدفعه للإدارة جميع طالبي الترخيص.

---

[٥١] حكم ديوان المظالم رقم (٨١٣/ت/٦) لعام ١٤٢٧هـ، حكم غير منشور.

٣- أن هذه التراخيص الإدارية في الغالب لا تكون مسبوقة بمفاوضات بين الجهة الإدارية المختصة المشرفة على النشاط محل الترخيص وبين طالب الترخيص، وذلك من حيث تحديد نطاق وحدود النشاط الذي يتم الترخيص به، أو المقابل المالي الذي يدفعه طالب الترخيص، بل على العكس من ذلك فإن هذا النوع من التراخيص يقتصر دور طالب الترخيص على تقديم طلب الترخيص، والذي يعتبر محركاً لإرادة الجهة الإدارية المختصة إما بمنح الترخيص أو رفضه، الأمر الذي يمكن القول معه بعدم التقاء إرادة الجهة الإدارية مانحة الترخيص والمرخص له. كما أكد ديوان المظالم ذلك في أحد أحكامه، حيث جاء فيه "...أن الترخيص كونه تصرف إداري إرادي كأحد صور القرارات الإدارية فإن إرادة طالب الترخيص ليس لها علاقة بالترخيص وجوداً وعدماً واستمراراً وإنما هي دافع لجهة الإدارة لتتخذ قراراها بمنحه الترخيص بموجب النظام، فإذا لم يتقدم أحد بطلب الترخيص أو تجديده بعد انتهاء مدته فإنه لا يصدر الترخيص ولا يتجدد ...".[٥٢]

٤- أن هذه التراخيص الإدارية لا تقوم الجهة الإدارية المشرفة على النشاط بالإعلان في الصحف أو دعوة الأفراد مباشرة لمنحهم تراخيص لممارستها، بل على العكس فإن هذه التراخيص منصوص عليها في الأنظمة واللوائح ذات العلاقة ولكل من يرغب في الحصول عليها التقدم بطلب للجهة الإدارية المختصة.

٥- أن منح هذا النوع من التراخيص الإدارية لا يتم عن طريق المزايدة، فالنظام الذي يحكم النشاط المراد إصدار ترخيص لتنظيمه في نطاق معين يحدد شروطاً عامة، وبالتالي من تنطق عليه تلك الشروط ويتقدم للحصول عليه يتم الترخيص له ما لم يكن للإدارة سلطة تقديرية في عدم منح الترخيص أو تأجيل منحه أو تغيير مكان منحه.

٦- أن هذه التراخيص الإدارية في عمومها تمنح المرخص له الحق في ممارسة العمل والنشاط المرخص له به دون أن تجعل ممارسته لذلك العمل التزاماً وفرضاً عليه، وبالتالي فإن عدم قيام المرخص له بالعمل والنشاط المرخص له به لا يترتب عليه سحب الترخيص أو الغاؤه، بينما التراخيص التي تكون ناشئة بالتقاء إرادة الإدارة والمرخص له كمن يقوم بشغل جزء من مبنى وزارة لتقديم خدمة الأكل لمنسوبي الوزارة ومرتاديها يتوجب عليه القيام بالعمل والنشاط المرخص له به، لأنه يمثل التزاماً عليه[٥٣].

---

[٥٢] حكم ديوان المظالم رقم ٢٣/د.لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد من الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨/لعام ١٤٢٩هـ)(حكم غير منشور).

[٥٣] الجربوع، أيوب منصور، التنظيم القانوني للتراخيص، مرجع سابق، ص١٧.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانياً: الاستثناءات على المبدأ العام في تكييف الترخيص الإداري:

كما سبق القول فإن ديوان المظالم– كمبدأ عام– يعتبر الترخيص الإداري إحدى صور القرار الإداري، وهو توجه وإن كان يصح بالنسبة للتراخيص الإدارية التي تصدر في ظل مباشرة الإدارة لنشاطها المتصل بالضبط الإداري، إلا أن الديوان خرج عن هذا المبدأ العام على سبيل الاستثناء في بعض أنواع التراخيص الإدارية، فاعتبرها خاضعة للعقود الإدارية، و من تلك الأنواع التراخيص المتعلقة بشغل المال العام، وكذلك بعض أنواع التراخيص التي تصدر في بعض الأنشطة التي كانت الإدارة تقدمها من خلال مرافقها العامة، ومن ذلك نشاط الاتصالات، ونشاط الكهرباء، حيث كانت الإدارة تقدمها بشكل مباشر للأفراد من خلال أجهزتها، ثم رأت مناسبة تحويلها للقطاع الخاص ليتولى القيام بها من خلال تراخيص تمنح له ويكون ذلك تحت إشرافها المباشر، فبعض أنواع هذه التراخيص عند تأمل أحكامها بتمعن يصدق عليها أنها صورة من صور العقود الإدارية، وليست صورة من صور القرارات الإدارية، ومن خلال تأمل أحكام ديوان المظالم تبين أن الديوان سبق أن فصل في قضية مرفوعة من إحدى شركات الاتصالات ضد هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، حيث صدر للشركة من الهيئة ترخيص لممارسة نشاط الاتصالات بعد دخولها مزايدة معلنة للحصول على إحدى رخصتين قد أعلنت عنهما الهيئة، وادعت الشركة أمام الديوان بأن الترخيص الذي منح لها كان من حيث تكلفته المالية أكثر من التكلفة التي تم استحصالها من الشركة الأخرى التي حصلت على الرخصة الأخرى والتي ترى الشركة أنها مماثلة لرخصتها، وفي هذه القضية كيفت الدائرة الإدارية التي نظرت القضية دعوى الشركة على أنها طعن في قرار إداري تأسيساً على أن الترخيص الإداري هو صورة من صور القرار الإداري، وقد جاء في الحكم: "حيث نصت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ في مادتها الثالثة على وجوب أن يسبق رفع الدعوى إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، ونصت المادة (٣٩) من نظام الاتصالات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢) وتاريخ ١٤٢٣/٣/١٢هـ على أن من صدر بشأنه قرار من هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات التظلم منه امام وزير الاتصالات وتقنية المعلومات، وفي حالة تأييد الوزير لموقف الهيئة يكون لصاحب الشأن الحق في التظلم منه أمام ديوان المظالم وفقاً لنظامه. وحيث أن المدعية لم تتظلم إلى الهيئة إلا بعد مضي أكثر من ثلاثة أشهر وتم الرد على تظلمها في ١٤٢٥/١٠/١١هـ، ولم تتظلم إلى معالي الوزير، وتظلمت إلى ديوان المظالم بتاريخ ١٤٢٥/١٢/٢٩هـ، فإن الدائرة تخلص من ذلك إلى عدم قبول الدعوى لعدم

تقيد المدعية بالنصوص النظامية آنفة الذكر. وليس صحيحاً ما دفع به وكيل المدعية من أن الطعن محل الدعوى يخضع لأحكام العقد الإداري ذلك أن الترخيص محل الدعوى ما هو إلا قرار إداري فضلاً عن القرارات التي تسبق العقد الإداري لا تعتبر منازعة عقدية.."[٥٤]. إلا أن دائرة التدقيق الخامسة عند تدقيقها لحكم الدائرة الإدارية المبين أعلاه لم تتفق مع ما توصلت إليه الدائرة من تكييف الترخيص على أنه قرار إداري ورأت فيه مقومات العقد الإداري، حيث جاء في حكمها "أما من حيث موضوع الدعوى فإن ما توصلت إليه الدائرة محل نظر ذلك أن الواقعة في حقيقتها تعتبر عقدية، إذ أن المدعية قدمت عرضها والمدعى عليها قررت قبول ذلك العرض، ومن ثم فإن قرار الوزارة في اختيار المدعية للحصول على أحد الترخيصين هو القبول للإيجاب وبذلك انعقد العقد، وإذا كانت الدائرة كيفت الواقعة على أنها من القرارات الإدارية فإنه كان من المتعين عليها أن تبحث حقيقة ذلك القرار، وما إذا كان يعتبر من القرارات الإدارية المتصلة بالعقد فتأخذ حكمه أم من القرارات المنفصلة عنه وعلى ضوء ذلك يتحدد القبول الشكلي..."[٥٥]. ومن خلال تأمل حكم الدائرة الإدارية وحكم دائرة التدقيق يمكن القول بأن ما أثارته دائرة التدقيق حول طبيعة الترخيص محل النزاع وأن تكييفه أقرب لأن يكون عقداً إدارياً أكثر منطقية مما ذكرته الدائرة الإدارية، حيث أن إرادة طالب الترخيص كان لها دور أساسي في نشوء الترخيص، ومن ثم فهي بمثابة الإيجاب، ولم تكن مجرد محرك لإرادة الإدارة، الأمر الذي يمكن القول معه بأن العبرة ليست بمسمى الوثيقة التي قد تصدر عن الجهة المرخصة بل مضمونها، فالعبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني، فتسمية الوثيقة ترخيص لا يجعلها بجميع الأحوال صورة من صور القرارات الإدارية.

ثالثاً: الآثار المترتبة على اختلاف التكييف القانوني للترخيص الإداري:

تختلف الآثار التي تترتب على تكييف الترخيص الإداري على أنه صورة من صور القرار الإداري عن القواعد القانونية التي تطبق عليه في حالة تكييفه على أنه من صور العقود الإدارية، وتشمل هذه الاختلافات مجالات عدة كالآتي:

١ – النظام القانوني الذي ينطبق على الترخيص:

تختلف القواعد القانونية التي تطبق على الترخيص الإداري في حالة تكييفه على أنه صورة من صور القرار الإداري عن القواعد القانونية التي تطبق عليه في حالة تكييفه على أنه من قبيل العقود الإدارية، ولعل أهم هذه القواعد القانونية في حالة تكييفه على أنه صورة من صور القرار الإداري أن

---

[٥٤] حكم ديوان المظالم (الدائرة الإدارية الرابعة) رقم (١٣٤/د.إ/٤ لعام ١٤٢٦–حكم غير منشور –).

[٥٥] حكم ديوان المظالم (دائرة التدقيق الخامسة) رقم (١٢٧/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ–حكم غير منشور–).

(ISSN: 2537 - 0758)

الجهة الإدارية المرخصة تتمتع في مواجهة المرخص له بسلطات واسعة، فهي تملك أن ترفض منح الترخيص ابتداءً، وتستطيع أن توقفه أو تلغيه أو تنظمه أو تحد منه بما في ذلك تنظيم الرسوم التي قد تقوم بتحصيلها لمنحه في أي وقت طبقاً لسلطتها التقديرية على أن لا يكون تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، كما أكد ذلك ديوان المظالم في أحد أحكامه[٥٦]، أما إذا اعتبر الترخيص عقداً إدارياً فإن الإدارة المتعاقدة تتمتع بسلطات في مواجهة المتعاقدين معها تتمثل سلطتها في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري، وسلطتها في تعديل شروط العقد الإداري[٥٧]، وسلطتها في توقيع الجزاءات على المتعاقدين المقصرين، وتعتبر سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري من أهم وأخطر السلطات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقدين معها، وأكثر هذه السلطات خروجاً على القواعد المقررة في العقود الخاصة والتي تقضي بأن العقد (شريعة المتعاقدين)، فلا يجوز إنهاء العقد أو إجراء أي تعديل في شروطه إلا باتفاق الطرفين، وهو مبدأ أكده ديوان المظالم في الكثير من أحكامه، حيث جاء في أحدها: "إنه ولئن كان المسلم به أن سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو في تعديل طريقة تنفيذه هي الطابع الرئيسي لنظام العقود الإدارية بل هي أبرز الخصائص التي تميز هذا النظام عن نظام العقود المدنية..."[٥٨]، إلا أن هذه السلطة ترد عليها مجموعة من القيود، ولعل من أهم هذه القيود أن سلطة التعديل تقتصر على شروط العقد المتعلقة

---

[٥٦] حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ١٤٠٣هـ (حكم غير منشور)، أنظر كذلك "(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية– الطعن رقم ٣٨٧ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٩٩/١١/٢٩) حيث جاء فيه "الترخيص بوجه عام هو تصرف إداري ينشأ بالقرار الصادر بمنحه ويخول المرخص له مجرد مزية وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجودا وعدما بأوضاع وشروط يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه الميزة أو سقوط الحق فيها بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها= أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها أو تطلب المصلحة العامة إنهائها وهو بهذا يفترق عن القرار الإداري الذي يكتب ولو خطئاً حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء متى صار نهائياً بمضي وقت معلوم واستقر به مركز قانوني بحيث لا يجوز الرجوع فيه أو المساس به" نقلاً عن [د. محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، دراسة تحليلية، القاهرة، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص١١٠.

[٥٧] د. أيوب بن منصور الجربوع، ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، بحث منشور في مجلة كلية العلوم الإدارية بجامعة الملك سعود بتاريخ ١٤٢٨/٨/١هـ.

[٥٨] حكم ديوان المظالم رقم (٥٩/ت/١/لعام ١٤١٦هـ) –حكم غير منشور–.

بتسيير المرفق أو تنظيمه او تشغيله وفقاً لحاجاته ومقتضياته، أي أن هذه السلطة ترتبط مباشرة بحكمة وجودها، ومن ثم فإن النصوص التي ترد في العقد ولا تتعلق بتسيير المرفق أو تنظيمه او تشغيله لا يجوز أن يتناولها التعديل، ومن أهم تلك النصوص، المتعلقة بالحقوق المالية للمتعاقد مع جهة الإدارة، فلا يجوز لجهة الإدارة بأي حال من الأحوال أن تتخذ من سلطتها في تعديل العقد وسيلة لانقاصها، إذ لا تقوم أي مبررات من المصلحة العامة للمرفق العام تقتضي منح الإدارة هذه السلطة، ومن ناحية أخرى فإن إقرار سلطة الإدارة في تعديل وإنقاص الحقوق المالية للمتعاقد معها من شأنه زعزعة الثقة في الإدارة وفي عقودها بصفة مطلقة مما يترتب عليه أحجام الكثيرين عن التعاقد معها[٥٩].

٢ – سلطة الإدارة على الترخيص الإداري ومركز المرخص له:

يترتب على اعتبار الترخيص الإداري صورة من صور القرارات الإدارية منح السلطة الإدارية المختصة سلطة أوسع وأقوى على الترخيص الإداري سواء من حيث تنظيمه أو وضع شروطه أو منحه أو تعديله أو الغاؤه، وذلك بخلاف حالة اعتبار الترخيص الإداري صورة من صور العقود الإدارية، وبناء عليه فإن هذه السلطة الواسعة التي تتمتع بها السلطة الإدارية تنبع من كون القرارات الإدارية تصدر وتعدل وتلغى بإرادة الإدارة المنفردة، أما بالنسبة للعقود الإدارية فإنها وإن كانت تمنح الإدارة سلطة لتعديل عقودها الإدارية[٦٠]، إلا أن المستقر عليه فقهاً وقضاءً وتشريعاً أنها سلطة

---

[٥٩] حكم ديوان المظالم رقم (٦٣/ت/١/لعام ١٤٠٩هـ) (حكم غير منشور)، والذي نصت على: "ومن حيث أن كان يحق لجهة الإدارة زيادة او إنقاص التزامات المتعاقد بنسبة محددة على اعتبار أن الإدارة هي القوامة على حسن سير المرفق، وأن المتعاقد بتنفيذه للعقد يعتبر معاوناً لها ومساعداً في تسييره إلا أنه لا يجوز بحال من الأحوال التعديل بالزيادة أو النقص في أسعار العقد، ذلك لأنه من المسلم به أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد هي بصفة عامة شروط تعاقدية، ومن ثم لا تستطيع= الإدارة أن تمسها بالتعديل دون موافقة الطرف الآخر، ويرجع ذلك إلى أن أساس سلطة الإدارة في التعديل في مقتضيات سير المرافق العامة، وبالتالي لا ينصب إلا على الشروط المالية طالما أن الإدارة تلتزم بتعويض المتعاقد لإعادة التوازن المالي للعقد، بل أن المتعاقد لا يقبل المساهمة في تسيير المرفق إلا نظير هذا المقابل المالي، ويستثنى من هذا المبدأ عقود الامتياز والعقود التي يقتصر أثرها على الدخول في مركز نظامي محدد كعقود التوظيف وهذا الاستثناء لا ينطبق على واقعة الدعوى، باعتبارها ليست من عقود الامتياز أو عقود التوظيف".

[٦٠] سبق الاستشهاد ببعض أحكام ديوان المظالم التي تؤكد أن حقوق المرخص له بناء على الترخيص محدودة في حالة كون الترخيص صورة من صور القرارات الإدارية وأن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة تتصل بمنح الترخيص وإلغاؤه وتعديله. انظر حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ١٤٠٣هـ (حكم غير منشور)، وانظر كذلك حكم ديوان

(ISSN: 2537 - 0758)

مقيدة تخضع لقيود متعددة، وهي سلطة أقل من تلك التي تتمتع بها الإدارة بموجب القرارات الإدارية. وبناء على هذا الاختلاف فإن مركز المرخص له يكون أكثر استقراراً ووضوحاً في حالة اعتبار الترخيص الإداري خاضعاً لأحكام العقد الإداري، حيث إن العقد الإداري وإن كانت الإدارة المتعاقدة تملك تعديله إلا أنها سلطة لا يمكن مقارنتها بسلطتها بتعديل قراراتها الإدارية[٦١].

٣- نوعية وحدود رقابة القضاء:

يترتب على اعتبار الترخيص صورة من صور القرار الإداري أن فحص ما قد يعتريه من عيوب تتصل بمشروعيته يندرج ضمن اختصاص ديوان المظالم كقاضي إلغاء، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان والتي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يعدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها او تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة...، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح"، أما إذا اعتبر الترخيص من قبيل العقود الإدارية فإن المنازعات التي تتصل به تندرج ضمن اختصاص ديوان المظالم وفقاً لأحكام الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان والتي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في "الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها"، والديوان يمارس سلطاته على هذا النوع من المنازعات باعتبار أنها تندرج ضمن ما يعرف بالقضاء الكامل، مع ملاحظة أن القرارات السابقة على نشوء العقد الإداري يراقبها الديوان بصفته قاضي إلغاء.

٤- المدد والإجراءات التي يتوجب التقيد بها عند رفع الدعوى:

إن اعتبار الترخيص صورة من صور القرار الإداري يتوجب عند اللجوء إلى ديوان المظالم التقيد بأحكام المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم[٦٢]، والتي تنص

المظالم رقم ٢٣/د. لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد من الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨/لعام١٤٢٩) (حكم غير منشور).

[٦١] انظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة ١٩٦١م. يقول الدكتور الطماوي: "وواضح أن ثمة فارقاً بين تكييف مركز المنتفع على أنه ترخيص أو عقد إداري. ففي الحالة الأولى يخضع مركز القانوني لنظام القرارات الإدارية. أما في الفرض الثاني، فإن مركزه يصبح أكثر استقراراً لتطبيق أحكام العقود الإدارية...".

[٦٢] قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ.

على: "فيما لم يرد به نص خاص يجبب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعه إلى الديوان بالتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار.....وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه. وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البت فيه..."، أما إذا اعتبر الترخيص من قبيل العقود الإدارية فإنه يتوجب التقيد بأحكام المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم والتي تنص على أنه "فيما لم يرد به نص خاص لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (جـ،د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان. وبالنسبة إلى الحقوق التي نشأت قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة لسماع الدعاوى بها من تاريخ نفاذها". ومن خلال تأمل هذين النصين يتبين أن مدة عدم سماع الدعوى تختلف بحسب تكييف الترخيص الإداري، فهي ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار إذا اعتبر الترخيص الإداري صورة من صور القرارات الإدارية، وخمس سنوات إذا اعتبر الترخيص صورة من صور العقود الإدارية، فضلاً عن ذلك فإن الديوان يملك النظر في الأعذار الشرعية التي حالت بين المدعي وبين رفع دعواه أمام الديوان وذلك بالنسبة لمنازعات العقود، وهي صلاحية لا يملكها الديوان بالنسبة لدعاوى إلغاء القرارات الإدارية.

رابعاً: ترخيص الاستثمار الأجنبي وطبيعته:

بعد بيان طبيعة الترخيص الإداري وماهيته والاختلاف في تكييفه بين القرار الإداري وبين العقد الإداري، نعرض هنا إلى بيان طبيعة ترخيص الاستثمار الأجنبي، فكما أشرنا إلى المادة الثانية من نظام الاستثمار الأجنبي[٦٣]، التي نصت على: "مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة والاتفاقيات، يصدر لاستثمار رأس المال الأجنبي في أي نشاط استثماري في المملكة بصفة دائمة أو مؤقتة ترخيص من الهيئة. ويجب على الهيئة أن تبت في طلب الاستثمار خلال ثلاثين يوماً

[٦٣] نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٢١/٠١/٠٥هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

من تاريخ استيفاء المستندات المطلوبة في اللائحة. وإذا مضت المدة المحددة دون أن تبت الهيئة في الطلب وجب عليها إصدار الترخيص المطلوب للمستثمر. إذا رفضت الهيئة الطلب خلال المدة المذكورة فيجب أن يكون هذا القرار مسبباً، ولمن صدر في حقه قرار الرفض التظلم منه وفقاً لما تقضي به الأنظمة".

باستقراء نص المادة نجد أن المنظم قد أشار إلى أن المستثمر يتقدم بطلب الترخيص له بالاستثمار وهذا يختلف عن إجراءات العقد الإداري المنصوص عليها في نظام المنافسات من حيث تقديم كراسة الشروط والمواصفات والدخول في منافسة، ومن حيث مدد المنافسة، واعتمادات اللجان، كما أن المادة أشارت إلى وجوب تسبيب قرار الرفض تسبيباً نظامياً، وهذا ليس واجباً في إجراءات العقد الإداري، فقد يرفض عرض المتقدم لسبب غير نظامي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المنظم أوجب على الجهة مدة معينة للرد على طلب الاستثمار وفي حالة مضي المدة ولم تبت الهيئة في الطلب وجب عليها إصدار الترخيص المطلوب للمستثمر، وهذا مختلف عن العقد الإداري حيث أنه إذا مضت المدة المحددة نظاماً بدون رد من اللجنة المختصة ففي بعض الحالات تلغى المنافسة وتطرح من جديد، ومما يعزز قولنا على أن الترخيص للمستثمر الأجنبي هو قرار إداري ما نص عليه حكم المحكمة الإدارية الصادر في قضية مقامة على جهة إدارية، وفي هذه القضية كيفت الدائرة الإدارية التي نظرت القضية دعوى الشركة على أنها طعن في قرار إداري تأسيساً على أن الترخيص الإداري هو صورة من صور القرار الإداري، وقد جاء في الحكم: "حيث نصت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ في مادتها الثالثة على وجوب أن يسبق رفع الدعوى إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، ونصت المادة (٣٩) من نظام الاتصالات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢) وتاريخ ١٤٢٣/٣/١٢هـ على أن من صدر بشأنه قرار من هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات التظلم منه امام وزير الاتصالات وتقنية المعلومات، وفي حالة تأييد الوزير لموقف الهيئة يكون لصاحب الشأن الحق في التظلم منه أمام ديوان المظالم وفقاً لنظامه. وحيث أن المدعية لم تتظلم إلى الهيئة إلا بعد مضي أكثر من ثلاثة أشهر وتم الرد على تظلمها في ١٤٢٥/١٠/١١هـ، ولم تتظلم إلى معالي الوزير، وتظلمت إلى ديوان المظالم بتاريخ ١٤٢٥/١٢/٢٩هـ، فإن الدائرة تخلص من ذلك إلى عدم قبول الدعوى لعدم تقيد المدعية بالنصوص النظامية آنفة الذكر. وليس صحيحاً ما دفع به وكيل المدعية من أن

الطعن محل الدعوى يخضع لأحكام العقد الإداري ذلك أن الترخيص محل الدعوى ما هو إلا قرار إداري فضلاً عن القرارات التي تسبق العقد الإداري لا تعتبر منازعة عقدية.."[٦٤].

كما نص حكم المحكمة الإدارية على: "الترخيص الإداري صورة من صور القرارات الإدارية؛ كونه تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف مؤقت بطبيعته الإدارية يمنح المرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وشروط..، كما أن الترخيص كونه تصرف إداري إرادي كأحد صور القرارات الإدارية فإن إرادة طالب الترخيص ليس لها علاقة بالترخيص وجوداً وعدماً واستمراراً وإنما هي دافع لجهة الإدارة لتتخذ قرارها بمنحه الترخيص بموجب النظام..."[٦٥]. واستناداً لما ذكرنا، فإن الترخيص للاستثمار الأجنبي يعد من قبيل القرارات الإدارية ويأخذ شكلها وتقوم عليه الإجراءات المنصوص عليها في الأنظمة ذات العلاقة.

الخاتمة

وها نحن نختم بحثنا– بحمد الله– والذي نرجو من الله أن نكون وفقنا فيما كتبنا، وكما تقدم بنا في معرض بحثنا ببيان ما في سلطة الإدارة حول موضوع الترخيص للاستثمار الأجنبي من إشكاليات تستدعي الوقوف عندها وإزالة اللبس عنها لتظهر بجلاء ووضوح لا يشوبها شك أو غموض، من نحو: بيان التحليل القانوني لسلطة جهة الإدارة في منح التراخيص للاستثمار الأجنبي وكونها من أعمال الضبط الإداري الذي تقوم به جهة الإدارة وبيان شروط وضوابط منح هذا النوع من التراخيص وبيان طبيعة هذا الترخيص من ناحية جهة الإدارة كونه عقداً إدارياً أم قراراً إدارياً، وذلك من خلال استقراء أحكام الأنظمة واللوائح المنظمة والمتصلة بشكل مباشر بمنظومة الاستثمار في المملكة وما تتقاطع معه من أنظمة أخرى مع تدعيم ذلك بطائفة من الأحكام القضائية الصادرة بشأن تراخيص الاستثمار الأجنبي، وقد تم التوصل في هذا البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات، نوردها على التفصيل الوارد أدناه:

---

[٦٤] حكم ديوان المظالم (الدائرة الإدارية الرابعة) رقم (١٣٤/د.إ/٤ لعام ١٤٢٦– حكم غير منشور –).

[٦٥] من حكم لديوان المظالم رقم (٢٣/د) عام ١٤٢٩هـ، مؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨) عام ١٤٢٩هـ.

(ISSN: 2537 - 0758)

أولاً: النتائج:

١- **يقصد بالاستثمار الأجنبي:** توظيف رأس المال الأجنبي في نشاط مرخص له بموجب نظام الاستثمار، ومن أنواع الاستثمار الأجنبي الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار الأجنبي الغير مباشر.

٢- **الترخيص الاستثماري:** الممنوح للمستثمر الأجنبي يمكنه من نظامية ممارسة نشاطه الاقتصادي داخل المملكة، ويساويه بالمستثمر الوطني في أحقية التمتع بالمزايا والحوافز والضمانات

٣- **الترخيص الإداري للاستثمار الأجنبي** صورة من صور القرارات الإدارية وذلك وفقاً لما استقر عليه قضاء ديوان المظالم في المملكة.

٤- **نطاق شمول الترخيص** وفقاً لما أبانه المنظم بأنه: "يصدر لاستثمار رأس المال الأجنبي في أي نشاط استثماري في المملكة بصفة دائمة أو مؤقتة ترخيص من الهيئة".

٥- **الطبيعة القانونية للترخيص** باعتباره أداة لجهة الإدارة: يعد الترخيص من صور الضبط الإداري وهو "مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة، والتي تمثل قيداً على حريات الأفراد، بقصد تنظيم هذه الحريات، والمحافظة على النظام العام".

٦- **حفظ المنظم حق المستثمر الأجنبي** في الاستثمارات التابعة له، حيث منع مصادرة استثماراته– كلاً أو جزءاً– إلا بحكم قضائي، أو نزع ملكيته– كلاً أو جزءاً– إلا للمصلحة العامة لقاء تعويض عادل، وفقاً للأنظمة والتعليمات.

٧- **منح المنظم السعودي** جملة من الحوافز والإعفاءات والضمانات التشجيعية للمستثمرين الأجانب بهدف جذب استثماراتهم إلى المملكة وذلك دون إخلال بالالتزام بالأنظمة واللوائح.

٨- **الترخيص وسيلة ضابطة** لنشاط الأجانب داخل المملكة فهو أسلوب وقائي لتحقيق الغايات المتمثلة في حفظ واستقرار النظام العام للدولة.

٩- **الترخيص للاستثمار الأجنبي** ترخيص أساسي لعمل المستثمر الأجنبي داخل المملكة، ومفتاحي للحصول على تراخيص الجهات الإدارية الأخرى المتصلة بنشاط المستثمر الأجنبي.

ثانياً: التوصيات:

١- تطوير التشريعات بإجراء تعديلات على نظام الاستثمار الأجنبي ولائحته التنفيذية، بما يواكب تحويل جهاز الهيئة العامة للاستثمار إلى- وزارة للاستثمار- وبما يتفق مع مستهدفات رؤية المملكة ٢٠٣٠م، إذ أن آخر تعديل لعدد من مواد نظام الاستثمار الأجنبي كان بتاريخ ١٤٤٢/١٠/١٣هـ، وآخر تعديل للائحته التنفيذية كان بتاريخ ١٤٣٥/٥/١٢هـ.

٢- تطوير السياسات المتعلقة بمجال التراخيص للاستثمار الأجنبي، بتحديد سياسة الاستثمار في كل قطاع من القطاعات المستهدفة، ونشرها للعموم.

٣- الوضوح في تسبيب قرارات رفض منح الترخيص، من خلال بيان الأسباب العملية التي أدت إلى رفض منح الترخيص، والخطوات اللازمة لمعالجتها.

٤- منح مجال التراخيص الإدارية للاستثمار الأجنبي، أهمية عملية خاصة من خلال إشراك الجامعات ومراكز ومعاهد الأبحاث القانونية في إجراء الدراسات والأبحاث المتصلة بمجال أنظمة الاستثمار الأجنبي.

قائمة المصادر والمراجع

١. أبو العينين، محمد ماهر، تطور التراخيص الإدارية في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الجزء الأول تراخيص المحال الصناعية والتجارية والمحال العامة، دار روائع للنشر، طبعة ٢٠٢٢م.

٢. أبو عقيل، علاء الدين محمد سيد، النظام الإداري السعودي، مركز النشر العلمي بجامعة الملك عبدالعزيز بجدة، ١٤٤٢هـ.

٣. آل دريب، سعود سعد، التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية، ١٤٠٥هـ.

٤. آل مساعد، خالد محمد، التراخيص البلدية دراسة تأصيلية تطبيقية على ضوء أحكام المحاكم الإدارية بالمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الأنظمة والدراسات القضائية، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، ١٤٤٠هـ.

٥. جبريل، محمد جمال، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢م.

٦. حسنين، إبراهيم محمد، الرقابة القضائية على دستورية القوانين دراسة مقارنة، طبعة ٢٠١٣م.

٧. الحلو، ماجد راغب، مبادئ القانون الإداري في الإمارات دراسة مقارنة، دار القلم، دبي، ١٤١٠هـ.

٨. الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٩م.

(ISSN: 2537 - 0758)

٩. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٧م.
١٠. الداهوم، خالد، السلطة التقديرية للإدارة في منح أو منع الترخيص الإداري، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، المجلد ٣٥، العدد ١٠٤ –الرقم المسلسل للعدد ١٠٤ أكتوبر– الجزء الثاني أكتوبر ٢٠٢٣م.
١١. الدليمي، فارس رمضان، النظام القانوني لعقود الاستثمار، دراسة مقارنة، دار دروب، الطبعة الأولى، ٢٠٢٣م.
١٢. رسلان، أنور أحمد، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٢م.
١٣. رميس، أيمن محمد، المرافعات والإثبات في الدعاوى الإدارية في النظام السعودي دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الأولى، دار الإجادة للنشر والتوزيع، ١٤٤١هـ.
١٤. الزرقا، مصطفى أحمد، المدخل الفقهي العام، طبعة دار القلم، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤١٨هـ.
١٥. السامرائي، دريد محمود، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦م.
١٦. الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، طبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٥م.
١٧. عبداللطيف، محمد الطيب، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦م.
١٨. عبدالوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧م.
١٩. عزاوي، عبدالرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، ٢٠٠٧م.
٢٠. عشوش، أحمد عبدالحميد، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في البلاد العربية، دراسة مقارنة مع الاهتمام بالاتفاقيات ونظم البترول بالمملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥م.
٢١. الغامدي، ناصر محمد، الاختصاص القضائي في الفقه الإسلامي مع بيان التطبيق الجاري في المملكة العربية السعودية، طبعة مكتبة الرشد، ١٤٢٠هـ.
٢٢. القرشي، أحمد محمد، تحليل الحكم القضائي دراسة وتطبيقاً، الطبعة الأولى، دار الإداوة للنشر، ١٤٤٥هـ.
٢٣. المالكي، شهاب الدين، الأحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام وتصرفات القاضي والإمام، طبعة المطبوعات الإسلامية، ١٤١٦هـ.
٢٤. مصطفى، بسيم عصام الدين، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٧٢م.

٢٥. المطيري، عبدالمجيد غنيم، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦م.
٢٦. لسان العرب لأبن منظور، دار بيروت، ١٩٥٦م
٢٧. الزهراني، بندر سالم، الاستثمارات الأجنبية المباشرة ودورها في النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤م.
٢٨. هشام خالد، عقود ضمان الاستثمار، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
٢٩. بحث مقدم من الشركة العربية لمصائد الأسماك بعنوان (الاستثمار الأجنبي المباشر بالدول العربية) لندوة الحوافز الممنوحة للمستثمر الأجنبي المؤسسة العربية لضمان الاستثمار بالقاهرة، سنة ١٩٩٧م.
٣٠. العمري، حسن، الاستثمار الأجنبي وأثره على تقييم الأداء في السوق المالي، مجلس دراسات شرق أوسطية.
٣١. النجار، فريد، الاستثمار الدولي والتنسيق الضريبي، مؤسسة شباب الجامعة مصر ٢٠٠٠م.
٣٢. اتفاقية الاستثمار الموقعة بين اليونان وكوبا والتي دخلت حيز التنفيذ في ١٩٩٧/١٠/١٨م.
٣٣. اتفاقية الاستثمار الموقعة بين المملكة المتحدة والسلفادور والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠١/١٢/١م.
٣٤. اتفاقية الاستثمار الموقعة بين المانيا والصين والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥/١١/١١م.
٣٥. اتفاقية الاستثمار الموقعة بين السويد والهند والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠١/٤/١م، (د أحمد عبدالكريم سلامة، القانون الدولي الخاص، ج١، الجنسية والمعاملة الدولية للأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م.
٣٦. عبدالصادق، محمد مصطفى، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠٢٢م.
٣٧. المعوري، غسان عبيد محمد، عقد الاستثمار الأجنبي للعقار، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٥م.
٣٨. السمرائي، هشام عبدالغفار، الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية (الصين أنموذجاً)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢م.
٣٩. أبو قحف، عبدالسلام، السياسات والأشكال المختلفة للاستثمارات الأجنبية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، ١٩٨٩م.
٤٠. السيد عبدالمولى، فائض الأموال العربية، وإمكانية الاستثمار في المنظمة العربية، مجلة القانون والاقتصاد، مارس يوليو ١٩٧٥م.
٤١. جمال الدين، سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣م.

(ISSN: 2537 - 0758)

٤٢. عبدالباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري– العقد الإداري)، الإسكندرية، مكتبة الهداية، ١٩٨٩م.
٤٣. الجربوع، أيوب منصور، التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية، المجلة العلمية للإدارة، العدد الخامس.
٤٤. الجربوع، أيوب منصور، ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، بحث منشور في مجلة كلية العلوم الإدارية بجامعة الملك سعود، ١٤٢٨/٨/١هـ.
٤٥. الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة ١٩٦١م.
٤٦. برهان الدين، إبراهيم علي، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الإحكام، طبعة دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٢هـ.
٤٧. زيدان، عبدالكريم، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، طبعة مؤسسة الرسالة، ١٤١٨هـ.
٤٨. البشير، يوسف حسين، مبدأ المشروعية والمنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٩م.
٤٩. عمر، محمد عبدالكامل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ٢٠١٩م.
٥٠. يحيى الجمل، القضاء الإداري، ١٩٩٠.
٥١. الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٥.
٥٢. شيبة الحمد، محمد عبدالقادر، الولاية القضائية لديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، ١٤٢٦هـ.
٥٣. الحساني، عبدالباري عصام، الترخيص الإداري للاستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية على ضوء أحكام ديوان المظالم (دراسة تأصيلية تطبيقية)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبدالعزيز، ١٤٤٥هـ.
٥٤. مجلة استثمر في السعودية، الربع الأول لعام ٢٠٢٣م.
٥٥. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الأول، عام ١٤٣٥هـ.
٥٦. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد السادس، عام ١٤٣٦هـ.
٥٧. موقع استثمر في السعودية (www.investsaudi.com).
٥٨. موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات (www.ncar.gov.sa).
٥٩. موقع ديوان المظالم (www.bog.gov.sa).
٦٠. موقع هيئة الخبراء (www.boe.gov.sa).
٦١. موقع وزارة الاستثمار (www.misa.gov.sa).

٦٢. نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٢١/١/٥هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الإدارة رقم ١/٢٠ وتاريخ ١٤٢٣/٤/١٣هـ.
٦٣. نظام الاتصالات وتقنية المعلومات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٠٦ وتاريخ ١٤٤٣/١١/٢هـ.
٦٤. النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ.
٦٥. نظام الإقامة المميزة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٠٦ وتاريخ ١٤٤٠/٩/١٠هـ.
٦٦. نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.
٦٧. نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.
٦٨. نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ١٢٧ وتاريخ ١٤٣٥/١٢/٢٦هـ.
٦٩. نظام المنافسة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٥ وتاريخ ١٤٤٠/٦/٢٩هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس المنافسة رقم ١٢٦ وتاريخ ١٤٣٥/٩/٤هـ.
٧٠. نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.
٧١. نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٣٢ وتاريخ ١٤٤٣/١٢/١هـ.
٧٢. الترتيبات التنظيمية للهيئة السعودية لتسويق الاستثمار الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) وتاريخ ١٤٤٤/٠١/٠٤هـ.
٧٣. تنظيم الهيئة العامة للمنافسة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٤٣٩/١/٢٠هـ.
٧٤. تنظيم وزارة الاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٩٤ وتاريخ ١٤٤٢/١٠/١٣هـ.
٧٥. غرفة الرياض، دراسة الاستثمار الأجنبي بالمملكة العربية السعودية في ظل رؤية ٢٠٣٠م، المحفزات والتحديات، ٢٠١٨-٢٠١٩م.
٧٦. قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ.
٧٧. نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.
٧٨. المذكرة التوضيحية لنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ.
٧٩. نظام إجراءات التراخيص البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٩) وتاريخ ١٤٣٥/٠٩/٢٣هـ.
٨٠. صدر الأمر الملكي رقم (أ/٤٥٥) وتاريخ ١٤٤١/٧/١هـ بتحويل الهيئة العامة للاستثمار إلى وزارة الاستثمار، والذي لحقه قرار مجلس الوزراء رقم (٥٩٤) وتاريخ ١٤٤٢/١٠/١٣هـ، القاضي بالموافقة على إصدار تنظيم وزارة الاستثمار.

(ISSN: 2537 - 0758)

٨١. خطة تنفيذ برنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية (٢٠٢١– ٢٠٢٥م)، في الموقع الإلكتروني: (www.vision2030.gov.sa)
٨٢. الأمر السامي الصادر رقم (١٧٩٦٤) وتاريخ ١٤٤١/٣/١٦هـ
٨٣. الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م.
٨٤. الدستور المصري طبقاً للاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجرى بالخارج أيام: ١٩، ٢١، ٢٢ من إبريل سنة ٢٠١٩.
٨٥. حكم قضائي صادر في الدعوى الإدارية رقم: (٧٢٣) لعام ١٤٤٣هـ، حكم–غير منشور–.
٨٦. القضية الابتدائية رقم (١٥/٦٧٦) لعام ١٤٣٥هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣٥٣/دإ/٢٢/٤ لعام ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ، المجلد الأول.
٨٧. حكم ديوان المظالم رقم ٦٩٤/ت/١/لعام ١٤١١هـ. (حكم غير منشور).
٨٨. حكم ديوان المظالم رقم (١٣٩٨/٤/٣هـ) في القضية رقم ٢٣/ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية الصادرة عن ديوان المظالم لأعوام ١٣٩٧هـ– ١٣٩٩هـ، ص٦٢٧.
٨٩. حكم ديوان المظالم رقم ٢٥/ت لعام ١٤٠٣هـ، (حكم غير منشور).
٩٠. حكم ديوان المظالم رقم ٢٣/ د/ لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد من الاستئناف بالحكم رقم (٥٠٩/إس/٨/لعام ١٤٢٩هـ) –حكم غير منشور.
٩١. حكم ديوان المظالم رقم (٨١٣/ت/٦) لعام ١٤٢٧هـ، حكم غير منشور.
٩٢. حكم ديوان المظالم (الدائرة الإدارية الرابعة) رقم (١٣٤/د.إ/٤ لعام ١٤٢٦هـ– حكم غير منشور.
٩٣. حكم ديوان المظالم (دائرة التدقيق الخامسة) رقم (١٢٧/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ–حكم غير منشور.
٩٤. حكم ديوان المظالم رقم (٦٣/ت/١/لعام ١٤٠٩هـ) (حكم غير منشور)،
٩٥. القضية الابتدائية رقم ٤/٦٣٤/ق لعام ١٤٣١هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣٦١/دإ/٢/٤ لعام ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦ هـ، المجلة السادس.
٩٦. الحكم القضائي الصادر في القضية رقم ٢/٢٥٨/ق لعام ١٤٣٥هـ، المؤيد بموجب حكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم ٢/٧٠٤٠/س لعام ١٤٣٥هـ.
٩٧. الحكم القضائي الصادر في القضية الابتدائية رقم ٢/٧٤٠٣/ق لعام ١٤٣٤هـ، المصدق من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٢/٣٣٩٣/س لعام ١٤٣٦هـ.
٩٨. الحكم القضائي الصادر في القضية رقم ٢/٤٩٦٠/ق لعام ١٤٣٤هـ، المصدق من محكمة الاستئناف برقم ٢/٨٧٤ لعام ١٤٣٤هـ.