



تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية دراسة تحليلية مقارنة

محمد بن معيوف العنزي
محام، ماجستير في القانون الخاص



تمهيد

بداية، إن العقار أحد أهم عناصر الثروة الوطنية لأي دولة، بوصفه موردًا اقتصاديًا استراتيجيًا وركيزة أساسية من ركائز الاستقرار الاجتماعي والتنمية العمرانية. كما يمثل العقار من منظور قانوني أحد أبرز مظاهر سيادة الدولة على إقليمها؛ حيث ترتبط الملكية العقارية ارتباطًا وثيقًا بمفهوم الإقليم باعتباره أحد أركان الدولة، ومن ثم فإن تنظيم تملك العقار، ولا سيما بالنسبة لغير المواطنين يُعد من المسائل التي تحظى بعناية تشريعية خاصة؛ نظرًا لما ينطوي عليه من أبعاد قانونية، واقتصادية، وسيادية، وأمنية.

وقد شهد العالم خلال العقود الأخيرة توسعًا ملحوظًا في حركة رؤوس الأموال والاستثمارات العابرة للحدود، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على سوق العقار، وأدى إلى تزايد إقبال الأجانب على تملك العقارات في الدول التي تشهد نموًا اقتصاديًا واستقرارًا سياسيًا. وقد فرض هذا الواقع تحديات جديدة على المنظم، تمثلت في تحقيق التوازن بين متطلبات الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار الأجنبي من جهة، والحفاظ على السيادة الوطنية وحماية الأمن العقاري والاجتماعي من جهة أخرى.

وفي هذا السياق، لم تكن المملكة العربية السعودية بمعزل عن هذه التحولات، بل جاءت في مقدمة الدول التي تبنت سياسات اقتصادية إصلاحية طموحة، لا سيما في إطار رؤية المملكة ٢٠٣٠

والتي استهدفت تنويع مصادر الدخل الوطني، وجذب الاستثمارات الأجنبية وتطوير القطاع العقاري باعتباره أحد القطاعات الحيوية الداعمة للاقتصاد الوطني.

لا شك أن السماح لغير السعوديين بتملك العقار بحرية، لا سيما مع الزيادة الكبيرة في أعداد الوافدين إلى المملكة العربية السعودية، وخصوصاً في المدن الرئيسية، قد يثير تحديات محتملة تتعلق بالمصالح العليا للدولة، لا سيما من النواحي الأمنية والاجتماعية. ومن هنا، يأتي تنظيم ملكية الأجانب للعقارات بوضع قواعد وضوابط واضحة كوسيلة لتحقيق أهداف استراتيجية، منها حماية الثروة العقارية للدولة وضمان استقرار السوق العقاري. لذا، أصبح من الضروري العمل على التوفيق بين مصالح الانفتاح على الاستثمار الأجنبي وحماية السيادة الوطنية، بما يضمن فرض الرقابة الموضوعية على جميع أرجاء الدولة، وتنظيم ممارسة الحقوق العقارية بما يحافظ على المصلحة العامة ويعزز الأمن القومي والاجتماعي^(١).

ولقد استلزم تحقيق هذه الأهداف إعادة النظر في عدد من الأنظمة والتشريعات ذات الصلة كان من بينها تنظيم تملك غير السعوديين

(١) عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، القواعد الموضوعية والإجراءات الشكلية لتملك غير السعوديين للعقار واستثماره في الفقه والنظام، مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية، العدد (٩٣)، قسم الشريعة الإسلامية، كلية دار العلوم، جامعة القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٤٦.

للعقار. وانطلاقاً من هذا فقد صدر نظام تملك غير السعوديين للعقار؛ ليضع إطاراً قانونياً متكاملًا ينظم هذا النوع من التملك، من خلال تحديد نطاقه، وشروطه، وضوابطه، والآثار القانونية المترتبة عليه. ولم يكن هذا النظام مجرد أداة تشريعية لتيسير التملك، وإنما جاء ليعكس فلسفة تنظيمية متوازنة، تقوم على مبدأ الإباحة المقيدة، بحيث يُسمح بتملك غير السعوديين للعقار في حدود تحقق المصلحة العامة، وبما لا يتعارض مع اعتبارات السيادة والنظام العام.

ومن الجدير بالملاحظة أن المنظم السعودي لم يُقر مبدأ المساواة المطلقة بين السعودي وغير السعودي في مجال تملك العقار، وإنما ميّز بينهما تمييزاً مشروعاً يستند إلى اعتبارات موضوعية، من أبرزها حماية النسيج الاجتماعي، وضمان استقرار السوق العقاري ومنع المضاربة والاحتكار، فضلاً عن الحفاظ على الخصوصية الدينية لبعض المناطق ذات المكانة الخاصة، كمكة المكرمة والمدينة المنورة. وما يؤكد هذا التوجه هو أن تنظيم تملك غير السعوديين للعقار يُعد من المسائل المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام العام، بما يبرر تدخل المنظم وفرضه لقيود استثنائية هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، يثير تنظيم تملك غير السعوديين للعقار إشكاليات قانونية متعددة، تتعلق بطبيعة الحق الممنوح لغير السعودي، ومدى كونه حق ملكية كاملاً أو حقاً مقيداً، وحدود سلطات المالك غير السعودي في الاستعمال والاستغلال والتصرف، فضلاً عن طبيعة

الرقابة الإدارية المفروضة على هذا التملك، والجزاءات المترتبة على مخالفة أحكام النظام. كما تبرز إشكالية تسوية المنازعات الناشئة عن هذا التملك، لا سيما في ظل تداخل اختصاصات القضاء العام والقضاء الإداري، وإمكانية اللجوء إلى التحكيم في المنازعات الاستثمارية^(١).

وعلى اعتبار أن النماذج التشريعية التي تحكم تملك غير المواطنين للعقار مختلفة ومتنوعة، وذلك بحسب ما تعكسه هذه النماذج من توازنات متفاوتة بين متطلبات السيادة الوطنية والأمن العقاري من جهة، وضرورات جذب الاستثمار الأجنبي وتنشيط السوق العقاري من جهة أخرى. فتمثل التجربة الأوروبية نموذجاً تشريعياً يقوم على حرية حركة رؤوس الأموال مع احتفاظ الدول الأعضاء بسلطتها في فرض قيود سيادية^(٢).

(١) أصدرت المملكة العربية السعودية نظام تملك غير السعوديين للعقار؛ ليُشكّل إطاراً قانونياً حديثاً يُنظم حقوق غير السعوديين في امتلاك واستثمار العقارات داخل المملكة، ليحل هذا النظام محل نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، وكذلك إلغاء نظام تملك غير السعودي للعقار والاستثمار بالأمر الملكي رقم (أ/٤٤) وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ، وإلغاء ما يتعارض معه من أحكام وفقاً لمادته الأخيرة، وقد صدر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤)، بتاريخ ٣٠/١/١٤٤٧هـ الموافق ٢٥/٠٧/٢٠٢٥م، وبقرار مجلس الوزراء رقم (٤٢) بتاريخ ١٣/١/١٤٤٧هـ، المواد (١-١٥).

(٢) المادة (٦٣/١) بشأن حرية حركة رؤوس الأموال من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU، والتي نصت على: «في إطار أحكام هذا الفصل، تُحظر جميع القيود المفروضة على حركة =

بينما جسدت التجربة الأمريكية نموذجاً ليبرالياً واسعاً يعتمد على مرونة قوانين الولايات مع تدخل محدود لأسباب أمنية^(١). على العكس من ذلك تعكس كل من تجربتي قطر والإمارات نموذجاً خليجياً قريباً من السياق السعودي، يقوم على إتاحة تملك غير المواطنين للعقار ضمن نطاقات جغرافية وضوابط محددة مرتبطة بالتنمية العمرانية والاستثمار. ففي الإمارات العربية المتحدة يتم تنظيم تملك غير المواطنين للعقار من خلال إطار تشريعي يتيح لهم الحق في تملك العقارات في مناطق مخصصة تسمى «المناطق الحرة» أو Freehold Zone^(٢).

= رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء، وكذلك بين الدول الأعضاء والدول الثالثة». راجع:

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Part Three - Union Policies and Internal Actions, Title IV - Free Movement of Persons, Services and Capital Chapter 4 - Capital and payments - Article 63 (ex Article 56 TEC), Official Journal of the European Union, C 326/1, 26.10.2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_63/oj

(١) فقد جاء في تقرير من جمعية المحامين الأمريكيين (American Bar Association): «هذه القيود منصوص عليها في القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات. أثار أنصار فرض قيود أكثر صرامة على الملكية الأجنبية للعقارات الأمريكية مخاوف تتعلق بالأمن القومي تتعلق، من بين أمور أخرى، بالقرب من المواقع الحساسة مثل المرافق والقواعد العسكرية...»، راجع النص الأصلي:

American Bar Association. National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023. International Law Section.

https://www.americanbar.org/groups/international_law/resources/year-in-review/2023/national-security-law

(٢) القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تنظيم الملكية العقارية في إمارة أبو ظبي؛ القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري في إمارة دبي؛ القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩ بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر بإمارة أبو ظبي.

أما في قطر فقد تم تنظيم تملك غير القطريين للعقار وفق قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ في شأن تنظيم ملكية واستخدام العقار لغير القطريين، مع تحديد مناطق معينة يمكن فيها للأجانب التملك الكامل أو امتلاك حقوق طويلة الأجل للعقار. بموجب هذا القانون وما يصدر من قرارات مجلس الوزراء ذات الصلة مثل القرار رقم ٢٨ لسنة ٢٠٢٠.

وفي ضوء ما سبق يمكن القول بأن المقارنة بين النظام السعودي وغيره من الأنظمة القانونية المقارنة تكشف عن تنوع الاتجاهات التشريعية في تنظيم تملك الأجانب للعقار، بين أنظمة تبني الانفتاح شبه الكامل، وأخرى تفرض قيوداً صارمة، وثالثة تعتمد نموذجاً وسطاً يجمع بين الإباحة والقيود. وتساعد هذه المقارنة على تقييم مدى فاعلية النظام السعودي، واستجلاء أوجه القوة والقصور فيه، بما يسهم في اقتراح حلول تشريعية عملية قابلة للتطبيق.

ولا يقتصر تنظيم تملك غير السعوديين للعقار على كونه مسألة قانونية محضة، بل يتداخل مع اعتبارات اقتصادية واجتماعية متعددة. فمن الناحية الاقتصادية، يؤثر هذا التنظيم في حركة الاستثمار، وأسعار العقارات، وتوازن العرض والطلب. ومن الناحية الاجتماعية، ينعكس على التركيبة السكانية، وأنماط السكن، والاندماج المجتمعي. أما من الناحية النظامية، فيشير تساؤلات حول مدى انسجام القيود

المفروضة مع المبادئ الدستورية العامة، وحقوق الملكية، والالتزامات الدولية للدولة.

ولا شك في زيادة الاهتمام بدراسة هذا الموضوع؛ نظراً لتوسع الاستثمارات الأجنبية المرتبطة بالقطاع العقاري بالمملكة، سواء في مجال التطوير العمراني، أو السياحة، أو المشاريع السكنية والتجارية الكبرى؛ إذ يفرض هذا الواقع ضرورة وجود إطار قانوني واضح ومستقر، يحقق الثقة للمستثمر الأجنبي، وفي الوقت ذاته يحمي المصلحة الوطنية ويحول دون استغلال الثغرات النظامية. ومن هنا، فإن دراسة نظام تملك غير السعوديين للعقار تمثل مدخلاً مهماً لفهم السياسة التشريعية للدولة في مجال الاستثمار العقاري.

وانطلاقاً من كل ما سبق، تأتي هذه الدراسة لتتناول نظام تملك غير السعوديين للعقار دراسة قانونية تحليلية مقارنة، تهدف إلى الكشف عن الأسس القانونية التي يقوم عليها هذا النظام، وتحليل شروطه وضوابطه، وبيان آثاره القانونية، وتقييم مدى تحقيقه للتوازن المنشود بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية المصلحة العامة. وتسعى الدراسة، من خلال هذا التحليل، إلى تقديم رؤية علمية موضوعية تسهم في تطوير الفكر القانوني، وتدعم جهود المنظم في تحسين الإطار النظامي المنظم لتملك غير السعوديين للعقار.

الدراسات السابقة:

تناولت العديد من الدراسات القانونية مسألة تملك الأجانب للعقار من جوانب متعددة، سواء من حيث الأساس النظامي لهذا التملك، أو القيود والضوابط التي تفرضها التشريعات المختلفة لتنظيمه، أو من حيث آثاره القانونية. وقد اتجهت بعض الدراسات إلى تحليل التنظيم القانوني لتملك غير المواطنين للعقار في الأنظمة العربية، في حين ركزت دراسات أخرى على المقارنة بين الأنظمة القانونية المختلفة في هذا المجال.

ففي إطار الدراسات التي تناولت النظام السعودي بشكل مباشر، تناولت دراسة أحكام تملك غير السعوديين للعقار من منظور مقارن، حيث هدفت الدراسة إلى بيان الأساس النظامي الذي يقوم عليه تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية، مع مقارنته ببعض التشريعات الأخرى. وقد خلصت الدراسة إلى أن النظام السعودي اتجه إلى تنظيم هذا التملك من خلال وضع ضوابط محددة توازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وبين حماية المصلحة الوطنية والسيادة على الأراضي والعقارات داخل الدولة^(١).

كما تناولت دراسة أخرى القواعد الموضوعية والإجراءات الشكلية المتعلقة بتملك غير السعوديين للعقار واستثماره في الفقه الإسلامي

(١) عبد الله بن محمد أبا الخيل، «أحكام تملك غير السعوديين للعقار: دراسة مقارنة»، مجلة العدل، وزارة العدل السعودية، المجلد (١٥)، العدد (٦٠)، أغسطس ٢٠١٣.

والنظام السعودي، حيث ركزت الدراسة على بيان الأساس الفقهي والتنظيمي لهذه المسألة، مع تحليل الإجراءات القانونية اللازمة لإتمام عمليات التملك والاستثمار العقاري للأجانب. وأوضحت الدراسة أن النظام السعودي يستند في تنظيمه لهذه المسألة إلى مزيج من الاعتبارات الشرعية والتنظيمية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتنظيم النشاط الاقتصادي^(١).

كما تناولت دراسة أخرى موضوع حق التملك العقاري للأجانب في المملكة العربية السعودية، وذلك في إطار تحليل المركز القانوني للأجانب في النظام السعودي. وهدفت الدراسة إلى بيان الأساس النظامي الذي يحكم تملك غير السعوديين للعقار، وتحديد الضوابط القانونية التي وضعها المنظم السعودي لتنظيم هذا الحق. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره واللوائح المنظمة له. وأوضحت الدراسة أن النظام السعودي لا يقر حقاً مطلقاً للأجانب في تملك العقار، وإنما يسمح به في حدود وضوابط محددة، من أبرزها ارتباط التملك بممارسة نشاط اقتصادي مرخص به داخل المملكة، أو أن يكون لغرض السكن بالنسبة لبعض الفئات من المقيمين. كما أشارت الدراسة إلى أن المنظم السعودي وضع مجموعة من القيود التنظيمية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وبين حماية المصلحة

(١) عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، مرجع سابق.

الوطنية وتنظيم السوق العقاري. كما خلصت الدراسة إلى أن تنظيم تملك الأجانب للعقار في المملكة يعكس توجهًا تشريعيًا يهدف إلى دعم التنمية الاقتصادية وجذب الاستثمارات، مع الحفاظ على السيادة الوطنية على الأراضي والعقارات، مؤكدة أهمية تطوير الإطار النظامي بما يتلاءم مع التحولات الاقتصادية التي تشهدها المملكة^(١).

أما على صعيد الدراسات المقارنة، فقد تناولت دراسة القيود القانونية الواردة على تملك الأجنبي للعقار من خلال مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي، حيث ركزت الدراسة على تحليل القيود التشريعية التي تفرضها كل من التشريعين على تملك الأجانب للعقار، وبيان أوجه التشابه والاختلاف بينهما. وقد أظهرت الدراسة أن كلا النظامين يضع قيودًا تنظيمية تهدف إلى ضبط هذا التملك ومنع تأثيره السلبي على السوق العقاري الوطني^(٢).

ومن ناحية أخرى، تناولت بعض الدراسات مسألة تملك الأجانب للعقار في إطار المركز القانوني للأجانب في التشريعات العربية. ومن أبرز هذه الدراسات دراسة بحثت المركز القانوني للأجانب والعرب في

(١) ظافر بن محمد الشهري، حق التملك العقاري لمركز الأجانب في المملكة العربية السعودية، المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات، العدد (٤٠)، سبتمبر، ٢٠٢١.

(٢) حاتم بن عبد الله الخضع، القيود القانونية الواردة على تملك الأجنبي للعقار: دراسة مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والقانون، جامعة الزرقاء، ٢٠٢٥.

الدول العربية، حيث تناولت الدراسة الحقوق التي يتمتع بها الأجانب داخل الدول العربية والقيود التي تفرضها التشريعات الوطنية عليهم، ومن بينها القيود المتعلقة بتملك العقارات، وذلك في ضوء اعتبارات السيادة الوطنية والتنظيم الاقتصادي^(١).

كما تناولت دراسة أخرى المركز القانوني للأجانب في التشريع الأردني، حيث بحثت الدراسة الإطار القانوني الذي ينظم حقوق الأجانب في الأردن، ومن بينها حق تملك العقار، مع بيان القيود القانونية التي يفرضها المنظم الأردني على هذا الحق بما يحقق التوازن بين جذب الاستثمار الأجنبي وحماية المصلحة الوطنية^(٢).

وفي السياق ذاته، تناولت دراسة أخرى العلاقة بين الاعتبار الشخصي في شركات الأموال وقانون تملك الأجانب للعقارات، حيث ركزت الدراسة على تحليل الجوانب القانونية المرتبطة بتملك الشركات الأجنبية للعقارات، خاصة في ضوء الاعتبار القانونية التي تحكم تكوين الشركات والاستثمار العقاري للأجانب في بعض التشريعات المقارنة^(٣).

(١) سعيد يوسف بستاني، المركز القانوني للأجانب والعرب في الدول العربية: دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.

(٢) يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

(٣) عبد المنعم موسى إبراهيم، الاعتبار الشخصي في شركات الأموال وقانون تملك الأجانب للعقارات: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.

كما تناولت بعض الدراسات تنظيم تملك الأجانب للعقار في بعض التشريعات العربية الأخرى، فبحثت دراسة الضوابط القانونية لتملك الأجانب للعقار في التشريع المغربي والتشريع المقارن، حيث أوضحت الدراسة أن المنظم المغربي يضع مجموعة من القيود التنظيمية التي تهدف إلى تنظيم هذا التملك بما يتوافق مع السياسات الاقتصادية للدولة^(١).

وفي الاتجاه ذاته، تناولت دراسة أخرى تنظيم تملك الأجانب للعقار في التشريع الأردني من خلال دراسة مقارنة، حيث ركزت على تحليل الإطار القانوني الذي ينظم هذا التملك والقيود المفروضة عليه، مع بيان أثر هذه القيود على الاستثمار العقاري الأجنبي^(٢).

ويتضح من استعراض هذه الدراسات أنها أسهمت في توضيح العديد من الجوانب القانونية المتعلقة بتملك الأجانب للعقار، سواء من حيث الأساس النظامي أو الضوابط التنظيمية أو المقارنات بين الأنظمة القانونية المختلفة. إلا أن معظم هذه الدراسات ركزت إما على الجانب المقارن أو على عرض الأحكام القانونية بصورة وصفية، دون التعمق في تحليل الأساس النظامي لتنظيم تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية والآثار القانونية والاقتصادية المترتبة عليه

(١) عمر بكار، ضوابط تملك الأجنبي للعقارات في التشريع المغربي والتشريع المقارن، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد (٧)، ٢٠١٣.

(٢) روان مروان فايز السرخي، تملك الأجانب للعقار في التشريع الأردني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠٢١.

في ضوء التطورات التشريعية والاقتصادية الحديثة، وهو ما تسعى هذه الدراسة إلى معالجته.

مشكلة البحث:

من استعراض الدراسات السابقة يتبين أنَّ مسألة تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية من الموضوعات القانونية ذات الأبعاد الاقتصادية والتنظيمية المهمة، نظراً لما يترتب عليها من آثار تتعلق بتنظيم السوق العقاري، وجذب الاستثمارات الأجنبية، وتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية والحفاظ على المصالح الوطنية والسيادة على الموارد العقارية.

وقد سعت المملكة العربية السعودية إلى تنظيم هذه المسألة من خلال إصدار نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، الذي وضع إطاراً قانونياً يحدد الحالات التي يجوز فيها لغير السعوديين تملك العقارات أو الانتفاع بها، كما وضع مجموعة من الضوابط والإجراءات التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي من جهة، وضمان عدم الإضرار بالمصلحة العامة أو الأمن الاقتصادي من جهة أخرى.

ومع ذلك، فإن التطبيق العملي لهذا التنظيم يثير عدداً من الإشكاليات القانونية، منها حدود نطاق التملك المسموح به لغير السعوديين، ومدى اتساق الضوابط النظامية مع السياسات الاقتصادية للمملكة، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية التي تشهدها المملكة في

إطار رؤية السعودية ٢٠٣٠ التي تسعى إلى تعزيز الاستثمارات الأجنبية وتنويع مصادر الدخل الوطني.

كما تبرز إشكالية أخرى تتعلق بمدى كفاية الضوابط النظامية الحالية في تحقيق التوازن بين حماية السوق العقاري الوطني وبين تشجيع الاستثمارات الأجنبية، فضلاً عن الآثار القانونية والاقتصادية المترتبة على تملك غير السعوديين للعقار، سواء بالنسبة للسوق العقاري أو للاستثمار الأجنبي أو للاقتصاد الوطني بشكل عام.

ومن ثم تتمحور مشكلة البحث حول التساؤل الرئيس الآتي:

(إلى أي مدى نجح التنظيم النظامي لتملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية في تحقيق التوازن بين متطلبات جذب الاستثمار الأجنبي وحماية المصلحة الوطنية، وما الضوابط والآثار القانونية المترتبة على هذا التنظيم؟).

ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من التساؤلات الفرعية، من أهمها:

١. ما الأساس النظامي لتملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية؟

٢. ما الضوابط والشروط التي وضعها النظام السعودي لتنظيم تملك غير السعوديين للعقار؟

٣. ما الآثار القانونية المترتبة على تملك غير السعوديين للعقار في المملكة؟

٤. ما مدى كفاية التنظيم النظامي الحالي في تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار العقاري الأجنبي وحماية المصلحة الوطنية؟
أهمية الدراسة:

تتضح أهمية الدراسة الحالية في شقين، هما:
الأول علمي: يتمثل في تناول موضوع تملك غير السعوديين للعقار بوصفه من الموضوعات القانونية الحديثة ذات الأبعاد الاقتصادية والتنظيمية، والتي لم تحظ بدراسات مقارنة موسعة تجمع بين النظام السعودي وبعض القوانين الأجنبية وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، لا سيما قطر والإمارات. وتهدف الدراسة إلى إثراء المكتبة القانونية العربية بدراسة تحليلية مقارنة توضح الأسس النظامية والضوابط القانونية التي تحكم تملك الأجانب للعقار.

أما الثاني عملي: وينبع من الأهمية المتزايدة لموضوع تملك غير السعوديين للعقار في ظل الانفتاح الاقتصادي، وجذب الاستثمارات الأجنبية، وتنفيذ رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠، وما يترتب على ذلك من ضرورة تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية المصالح الوطنية والسيادة العقارية.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الحالية إلى:



١. التعرف على مفهوم تملك غير السعوديين للعقار والأسس القانونية التي يقوم عليها في النظام السعودي.
٢. تحليل نظام تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية، وكذلك التعرف على شروطه وضوابطه ونطاق تطبيقه.
٣. دراسة الأنظمة والقوانين المنظمة لتملك الأجانب للعقار في بعض الدول الأجنبية، ولا سيما دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية.
٤. إجراء مقارنة قانونية بين النظام السعودي وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، مع التركيز على تجربتي قطر والإمارات.
٥. استخلاص أوجه القوة والقصور في النظام السعودي في ضوء التجارب المقارنة.
٦. تقديم توصيات ومقترحات تسهم في تطوير النظام السعودي بما يحقق التوازن بين المصالح الوطنية وجذب الاستثمارات الأجنبية.

منهج الدراسة:

١. المنهج الوصفي التحليلي: وذلك من خلال وصف وتحليل نصوص نظام تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية، وبيان أهدافه وأحكامه وشروطه وآثاره القانونية.
٢. المنهج المقارن: عن طريق مقارنة القواعد النظامية المعمول بها في المملكة العربية السعودية بنظيراتها في بعض القوانين الأجنبية، ولا

سيما في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى بعض تجارب دول مجلس التعاون الخليجي، وخاصة قطر والإمارات، بهدف الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف والاستفادة من أفضل الممارسات التشريعية.

تقسيم الدراسة:

من أجل الإلمام بكافة جوانب البحث قسمت هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي: -

المبحث الأول: الأساس النظامي لنظام تملك غير السعوديين للعقار.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم تملك غير السعوديين للعقار وتمييزه عن الحقوق العينية الأخرى.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لحق تملك غير السعوديين للعقار.

المبحث الثاني: شروط تملك غير السعوديين للعقار في النظام السعودي.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: شروط تملك غير السعوديين من الأشخاص الطبيعيين.

المطلب الثاني: شروط تملك المستثمرين والشركات الأجنبية.

المطلب الثالث: القيود والاستثناءات الواردة على تملك غير السعوديين للعقار.

المبحث الثالث: الآثار القانونية لتملك غير السعوديين للعقار.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الآثار القانونية على حق الملكية والتصرف في العقار.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والجزاءات المترتبة على مخالفة النظام.

المطلب الثالث: تسوية المنازعات الناشئة عن تملك غير السعوديين للعقار.

خاتمة:

أولاً: النتائج.

ثانياً: التوصيات.

المصادر والمراجع.

المبحث الأول

الأساس النظامي لتملك غير السعوديين للعقار

يُشكّل تملك العقار أحد أركان حق الملكية المادية، وهو حق أكدته الشريعة الإسلامية، وأقرته كذلك القوانين الوضعية المقارنة، باعتباره أحد مظاهر الحقوق العينية التي تمنح المالك السلطة الكاملة على العقار المملوك، سواء في استعماله، أو استغلاله، أو التصرف فيه، بطبيعته أو بعد تخصيصه، مع الالتزام بعدم إساءة استعمال الحق أو التعسف فيه بما يخالف القوانين والأنظمة المعمول بها^(١)، ويُعد هذا الحق الركيزة الأساسية التي تمنح المالك القدرة على الاستئثار بمنافع العقار والتصرف فيه، مع مراعاة القيود التي فرضها الشرع أو ما يقابلها في النظام القانوني المدني^(٢).

ومن هذا المنطلق، اهتم المنظم السعودي بحق الأجانب - غير السعوديين - في تملك العقارات داخل المملكة، وفرض مجموعة من الإجراءات والقواعد الشكلية التي تمنحهم صلاحية التملك والتصرف في العقار، بالتوازي مع مجموعة من القواعد والإجراءات الموضوعية التي لا تقل أهمية، إذ وُضعت هذه القواعد لضمان تحقيق

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء ٨، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص ٤٩٣.

(٢) د. محمد جلال السعيد، مدخل لدراسة القانون، ط ١، دار الأمان، الرباط، ١٩٩٣، ص ٣١٣. أشار إليه: عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

أهداف تنظيمية واستراتيجية تتوافق مع مناهج السياسة الشرعية التي تنتهجها المملكة، بحيث توازن بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة للدولة، وتحقق الحماية القانونية للعقار واستدامة الثروة العقارية^(١).

وعليه، يتناول هذا المبحث الأساس النظامي من خلال بيان مفهوم تملك غير السعوديين للعقار وتمييزه عن غيره من الحقوق العينية الأخرى، ثم تحديد نطاق تطبيق النظام، إضافة إلى الوقوف على الطبيعة القانونية لهذا الحق.

المطلب الأول: مفهوم تملك غير السعوديين للعقار وتمييزه عن الحقوق العينية الأخرى:

الملك هو: ما يحويه الإنسان من ماله، ويقال: ملك الشيء ملكاً: أي حازه وانفرد بالتصرف فيه، ومنه الملكية: الملك أو التملك، يقال: بيدي عقد ملكية هذه الأرض؛ بمعنى مقدار ما يجوز للفرد أن يمتلكه من الأرض، وكذلك الملكية الخاصة: وهي ما يملكه الفرد^(٢).

كما عرف الفقهاء التملك بأنه: «قدرة يثبتها الشارع ابتداء على التصرف»^(٣).

(١) د. عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٢) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٤١٩هـ، ص ٥٩٠.

(٣) ابن همام، كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي (ت: ٨٦١هـ)، فتح القدير، ج ٥، دار الفكر، القاهرة، د.ت، ص ٤٥٦.

وللمالك وحده حق استعماله، واستغلاله، والتصرف فيه وذلك في حدود القانون^(١).

ولم يُشر المنظم صراحةً إلى تعريف الملكية بشكل مستقل، بل اقتضت النصوص على تنظيم حقوق وقيود التملك لغير السعوديين. ومع ذلك، يمكن استنباط تعريف الملكية من نظام المعاملات المدنية السعودي، وبالأخص المادة ٦٠٨، التي تنص على أن الملكية هي حق طبيعي لشخص في عين معينة يمكنه التصرف فيها والاستفادة منها وفق ما يقرره القانون، مع مراعاة القيود العامة للنظام والقوانين الخاصة^(٢).

أما العقار فهو الثابت الذي لا يمكن نقله وتحويله من مكان إلى آخر مثل الأرض والدار^(٣).

كما جاء في العديد من الأنظمة في المملكة، منها أن العقار هو: «مبنى أو جزء من مبنى ثابت مخصص للاستعمال سكناً. ويبدو أن هذا

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

(٢) المادة ٦٠٨ من نظام المعاملات المدنية السعودي، المرسوم الملكي رقم (م/١٩١)، بتاريخ ٢٩/١١/١٤٤٤هـ.

(٣) الموسوعة الفقهية الكويتية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية، الجزء الثالث، ١٩٨٣، ص ١٨٦.

التعريف للعقار يتناسب مع السياق الذي ورد فيه وهو نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية السياحية^(١).

وقد صدر نظام خاص بالتسجيل العيني للعقار، وتعريفه للعقار أوسع من التعريفات السابقة^(٢).

ويشمل مفهوم العقار - وفقاً للتعريف النظامي- الأرض وما يتصل بها اتصال قرار من مبانٍ ومنشآت.

أما الأجنبي فقد جاء بلفظ «الأجنبي»، ويقال: هو أجنبي من هذا الأمر، لا تعلق له به، ولا معرفة، ومن لا يتمتع بجنسية الدولة، والجنب: البعيد والغريب النازل إلى جوارك^(٣).

وقد جاء ذات المعنى في نظام الجنسية السعودي، إذ يُعد الانتماء إلى الدولة أو الجنسية المعيار الفاصل بين المواطن وغير المواطن؛ فالجنسية صفة قانونية تعكس انتماء الفرد لدولة معينة وارتباطه بحقوق

(١) المادة الأولى من نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية السياحية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٢) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٧هـ.

(٢) فقد نصت المادة الأولى من النظام على أنه: «قطعة من الأرض وما تحتها وما فوقها -ويستثنى من ذلك الثروات الطبيعية، والعلو غير المأذون بعمارته واستغلاله- وما عليها من بناء أو ملحقات ثابتة أو مزروعات أو مصانع أو منشآت أخرى كالموانئ والمطارات، وخطوط الكهرباء والأنايب وغيرها». راجع: نظام التسجيل العيني للعقار الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٩١) وتاريخ ١٩/٩/١٤٤٣هـ.

(٣) المعجم الوجيز، مرجع سابق، ص ١١٩.

وواجبات هذا الانتماء. فعرفه على أنه: الشخص الذي يحمل الجنسية السعودية وينتمي إلى الحكومة السعودية، في حين يُعتبر الأجنبي كل شخص لا يتصف بهذه الصفة القانونية، أي من لا يحمل الجنسية السعودية ولا يتمتع بحقوق المواطن السعودي^(١).

كما جاء في نظام الاستثمار الأجنبي بأن المستثمر الأجنبي هو: «الشخص الطبيعي الذي لا يتمتع بالجنسية العربية السعودية، أو الشخص الاعتباري الذي لا يتمتع بجميع الشركاء فيه بالجنسية العربية السعودية»^(٢).

وقد عرّف نظام تملك غير السعوديين للعقار «غير السعودي» بأنه:

«١. الشخص ذو الصفة الطبيعية الذي لا يحمل الجنسية السعودية.

٢. الشركة غير السعودية.

٣. الكيان غير السعودي غير الربحي.

٤. أي شخص ذي صفة اعتبارية غير سعودي آخر يحدد بقرار من

مجلس الوزراء»^(٣).

(١) المادة (٣) من نظام الجنسية العربية السعودية الذي قرر مجلس الوزراء الموافقة عليه بالقرار رقم (٤) وتاريخ ٢٥ / ١ / ١٣٧٤ هـ

(٢) المادة الأولى من نظام الاستثمار الأجنبي الصادر بالمرسوم الملكي (م/١) وتاريخ ٥ / ١ / ١٤٢١ هـ.

(٣) المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

ويتضح مما سبق أنَّ تملك غير السعودي للعقار يعني تمكينه من سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف، ولكن في الحدود التي رسمها النظام، وبما لا يتعارض مع النظام العام أو مقتضيات السيادة. وعليه، فإن المقصود بتملك العقار لغير السعودي هو اكتساب الشخص غير الحامل للجنسية السعودية - سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً - حق الملكية الكاملة على عقار واقع داخل إقليم الدولة، وذلك وفقاً للضوابط والشروط التي يحددها النظام. ويتضح مما سبق أن هذا التملك لا ينشأ بوصفه حقاً أصيلاً، وإنما هو حق استثنائي منظم بنص نظامي خاص.

ويتميز حق الملكية عن غيره من الحقوق العينية بكونه الحق العيني الأصلي الذي يمنح صاحبه سلطات ثلاثاً: الاستعمال، والاستغلال، والتصرف. أما الحقوق العينية الأخرى، كحق الانتفاع وحق الارتفاق وحق السكنى، فهي حقوق عينية تبعية أو ناقصة، لا تخول صاحبها سوى بعض هذه السلطات دون غيرها^(١).

وفي هذا السياق، يكتسب التمييز أهمية خاصة عند الحديث عن غير السعوديين، إذ إن النظام لم يجر لهم فقط التمتع ببعض الحقوق العينية، بل أجاز - في حالات محددة - تملك الرقبة ذاتها. ومع ذلك، فقد فرّق المنظم السعودي بين التملك الكامل وبين مجرد الانتفاع أو

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ٤٩٦.

الاستئجار، لا سيما في الأماكن ذات الحساسية الدينية أو الأمنية، مثل مكة المكرمة والمدينة المنورة^(١).

وتبرز أهمية هذا التمييز في تحديد نطاق الحقوق الممنوحة لغير السعودي، وتحديد الآثار القانونية المترتبة على كل نوع من أنواع الحقوق العينية.

فالتملك الكامل يرتب آثاراً دائمة، في حين أن الحقوق العينية الأخرى غالباً ما تكون مؤقتة أو مقيدة بغاية معينة، وهو ما يعكس فلسفة المنظم في الحد من التوسع غير المنضبط في تملك الأجانب للعقار.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق نظام تملك غير السعوديين للعقار:

يمتد النطاق الشخصي لنظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ١٩/١/١٤٤٧هـ ليشمل الأشخاص الطبيعيين غير السعوديين المقيمين بصفة نظامية داخل المملكة، وكذلك الأشخاص الاعتباريين الأجانب المرخص لهم بمزاولة نشاط اقتصادي داخلها، وذلك في إطار تنظيمي يوازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية المصلحة العامة للدولة^(٢).

(١) المادة (١/٢) من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

(٢) المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

وبالتالي لا يشمل النظام الأشخاص غير النظاميين أو من لا يحملون تراخيص إقامة أو استثمار سارية، مما يعكس ارتباط الحق في التملك بشرعية الوجود القانوني داخل الدولة.

ويقابل هذا التنظيم ما قرره المنظم القطري بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، الذي أجاز لغير القطريين تملك العقارات أو الانتفاع بها في نطاق مناطق محددة يصدر بتعيينها قرار من مجلس الوزراء، وهو ما يعكس نهجاً انتقائياً في تحديد الفئات المستفيدة ونطاق حقوقها^(١)، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فيتسم النطاق الشخصي بقدر أكبر من الانفتاح، حيث أجازت التشريعات المحلية في بعض الإمارات - وعلى رأسها دبي وأبوظبي - للأجانب غير المواطنين تملك العقارات تملكاً حراً أو بحق الانتفاع طويل الأجل، وذلك ضمن مناطق استثمارية مخصصة تحددها كل إمارة وفق تشريعاتها المحلية^(٢).

(١) المواد (٢، ٣، ٤) من رقم القانون (١٦) لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها.

راجع أيضاً: قرار مجلس الوزراء القطري رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠ والصادر تنفيذاً لحكم المادة (٢) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، وحدد على سبيل الحصر المناطق الجغرافية التي يجوز فيها لغير القطريين: التملك الحر للعقار، أو الانتفاع طويل الأجل (حتى ٩٩ سنة)، ومن أبرزها: (اللؤلؤة - لوسيل - الخليج الغربي - مشيرب)، وغيرها من المناطق المعتمدة.

(٢) قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري وتعديلاته؛ وقانون إمارة أبوظبي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته بشأن الملكية العقارية، المواد (٣-٥ مكرراً).

فنصت المادة (٤) من قانون إمارة دبي بشأن التسجيل العقاري على قصر حق تملك العقارات في إمارة دبي على مواطني دولة الإمارات ومواطني دول مجلس التعاون الخليجي، مع جواز منح غيرهم من غير المواطنين حقوقاً عينية على العقارات في المناطق التي يحددها حاكم الإمارة، وذلك وفقاً للتشريعات النافذة. كما قضت المادة (٥) بحق غير المواطنين في التملك أو الانتفاع أو المساطحة في المناطق المخصصة لذلك، وتمنحهم حقوقاً عينية أصلية قابلة للتسجيل في السجل العقاري، بالإضافة إلى أن المادة (٦) تؤكد على أن الحقوق العينية العقارية المقررة لغير المواطنين، متى تم تسجيلها أصولاً، تكون نافذة في مواجهة الغير، ويتمتع صاحبها بالحماية القانونية المقررة للحقوق العينية.

ويتضح من استعراض هذه المواد أن المنظم في دبي اعتمد نظام التملك الحر المقيّد بالمناطق، مع إخضاعه لقاعدة التسجيل الإجباري ضمناً للاستقرار العقاري.

وفي إمارة أبو ظبي فقد نصت المادة الثالثة من قانون الملكية العقارية وتعديلاته، لا سيما التعديلات الصادرة بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩ على أن تقصر ملكية العقارات في إمارة أبو ظبي، كأصل عام، على مواطني دولة الإمارات، مع جواز منح غيرهم حقوقاً عينية وفقاً لأحكام القانون. كما أجازت المادة (٤) لغير المواطنين التمتع بحقوق عينية محددة، مثل: حق الانتفاع لمدة تصل إلى (٩٩) سنة، وحق

المساحة لمدة تصل إلى (٥٠) سنة قابلة للتجديد، وذلك في المناطق الاستثمارية التي يحددها القرار الإداري المختص.

كما سمحت المادة (٥ مكرراً) - والتي أُضيفت بموجب تعديل عام ٢٠١٩ - لغير المواطنين بتملك العقارات تملكاً حراً (Freehold) في المناطق الاستثمارية المعتمدة، مع تمتعهم بكافة حقوق المالك من تصرف ورهن وانتقال الملكية. ويظهر هذا التعديل انتقال أبو ظبي من نظام الانتفاع المقيد إلى نظام التملك الحر المنظم للأجانب في نطاقات جغرافية محددة.

وعلى صعيد المقارنة الدولية، فإن الولايات المتحدة الأمريكية تعتمد نموذجاً ليبرالياً واسعاً، إذ لا يوجد في التشريع الفيدرالي الأمريكي حظر عام على تملك الأجانب للعقارات، ويُترك تنظيم هذا الأمر في الأساس لقوانين الولايات، مع تدخل محدود من الدولة الاتحادية لأسباب تتعلق بالأمن القومي، لا سيما من خلال صلاحيات لجنة الاستثمارات الأجنبية في الولايات المتحدة (CFIUS) في مراجعة بعض المعاملات العقارية ذات الصلة بالمواقع الحساسة^(١).

بينما يقوم الإطار القانوني في الاتحاد الأوروبي على مبدأ حرية حركة رؤوس الأموال وعدم التمييز، المنصوص عليه في المادة (٦٣)

(1) American Bar Association, National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023, Section on CFIUS and real estate transactions.

من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، بما يسمح لمواطني الدول الأعضاء بتملك العقارات بحرية داخل الاتحاد، مع جواز فرض بعض القيود أو متطلبات الترخيص من قبل الدول الأعضاء على مواطني الدول من خارج الاتحاد، خاصة فيما يتعلق بالأراضي الزراعية أو المناطق ذات الأهمية الاستراتيجية^(١).

وفيما يتعلق بالنطاق المكاني للنظام، فقد حدد النظام نطاقاً مكانياً صارماً لتطبيق أحكامه، إذ حظر تملك غير السعوديين للعقار داخل حدود مكة المكرمة والمدينة المنورة، باستثناء حالات الوقف بشروط محددة^(٢).

ونرى أن هذا الحظر يستند إلى اعتبارات دينية وسيادية، ويُعد من القيود الجوهرية على نطاق تطبيق النظام.

كما انحصر نطاق النظام في العقارات اللازمة للسكن أو لمزاولة النشاط الاستثماري المرخص، ولا يمتد ليشمل التملك لأغراض المضاربة أو الاحتكار العقاري. كما اشترط النظام حداً أدنى لقيمة الاستثمار العقاري بالنسبة للمستثمر الأجنبي، بما يضمن جدية التملك وتحقيق أهدافه التنموية^(٣).

(1) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), art. 63.

(٢) المادة الثالثة من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

(٣) المواد ٢، ٣ من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

فالنظام السعودي يطبق على كامل إقليم الدولة مع تمكين السلطة المختصة من تقييد التملك في مناطق معينة لأسباب تنظيمية أو أمنية، وهو اتجاه يتقاطع مع النموذجين القطري والإماراتي القائمين على حصر تملك الأجانب في نطاقات جغرافية محددة سلفاً. في المقابل، لا يعتمد النظام الأمريكي أو الأوروبي تحديداً مكانياً عاماً على المستوى الاتحادي أو الأوروبي، وإنما تُترك هذه المسألة للتنظيم المحلي أو الوطني في حدود ضيقة^(١).

ويبرز النطاق الموضوعي للنظام السعودي في تنظيمه ليس فقط لحق التملك، بل أيضاً لحقوق التصرف والرهن والانتفاع والتسجيل العقاري، وفق ضوابط شكلية وموضوعية تهدف إلى حماية السيادة والثروة العقارية. ويتشابه ذلك مع التنظيمين القطري والإماراتي اللذين يمنحان حقوقاً للتصرف في العقار ضمن المناطق المصرح بها، بينما يقتصر التنظيم الموضوعي في الولايات المتحدة على جوانب ضريبية وإجرائية مثل قانون FIRPTA دون المساس بالأصل العام المتمثل في حرية التملك، في حين يحافظ الاتحاد الأوروبي على هذا الأصل مع السماح بقيود استثنائية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(٢).

- (1) European Land Registry Association (ELRA), Restrictions on Foreign Property Ownership in EU Member States, 2024.
- (2) Foreign Investment in Real Property Tax Act of 1980 (FIRPTA), Pub. L. No. 96-499.

المطلب الثالث: الطبيعة النظامية لحق تملك غير السعوديين للعقار:

- هل هو حق أصيل أم استثنائي؟

يذهب الرأي الغالب في الفقه القانوني إلى أن حق تملك غير السعوديين للعقار لا يُعد حقاً أصيلاً، وإنما هو حق استثنائي مقيد، منحه المنظم السعودي في إطار سياسة تشريعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، تتمثل في جذب رؤوس الأموال الأجنبية وتنشيط الحركة الاقتصادية والاستثمارية داخل المملكة، دون الإخلال بالاعتبارات السيادية والأمنية^(١).

ويستدل على هذا التكييف بطبيعة التنظيم النظامي ذاته، إذ أحاط المنظم هذا الحق بجملة من القيود والشروط، سواء من حيث الفئات المسموح لها بالتملك، أو النطاق المكاني للعقار، أو الغرض من التملك، فضلاً عن إخضاعه لإجراءات ترخيص وتسجيل دقيقة، وهو ما يؤكد أن الأصل هو قصر حق الملكية العقارية على المواطنين، وأن إجازة تملك غير السعوديين تمثل استثناءً تنظيمياً مقصوداً لا يُفسر على إطلاقه^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن تنظيم تملك الأجانب للعقار يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ سيادة الدولة على إقليمها، وهو مبدأ راسخ في الفقه الدستوري والقانون الدولي العام، يُقر بحق الدولة في بسط سلطتها

(١) عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

(٢) عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

التشريعية والتنظيمية على كافة عناصر إقليمها، بما في ذلك تنظيم الحقوق العينية العقارية. ومن ثم، فإن سلطة الدولة في تقييد أو تنظيم تملك غير السعوديين للعقار تُعد مظهرًا من مظاهر هذه السيادة، ولا تمثل انتقاصًا من الحقوق المكتسبة أو من حقوق الإنسان متى استندت إلى أسس موضوعية ومشروعة، كاعتبارات الأمن القومي، أو التخطيط العمراني، أو حماية الثروة الوطنية^(١).

- التكيف النظامي لحق تملك الأجنبي للعقارات:

يمكن تكيف حق تملك غير السعوديين للعقار على أنه حق ملكية ناقص من حيث النطاق، بمعنى أنه يمنح سلطات الملكية الثلاث، ولكن في إطار زمني ومكاني وموضوعي محدد سلفًا.

إذ ليس من الواجب على الدولة وفقا للقانون الدولي أن تمنح حق تملك العقارات للأجانب بإطلاق، ويرى غالبية شراح القانون الدولي أن للدولة أن تضع القواعد والقيود التي تراها محققة لمصلحتها الوطنية، حتى وإن بلغت حد حظر ملكية الأجانب للعقارات داخل إقليم الدولة، وهذا الاتجاه يتفق مع تكيف الملكية بوصفها وظيفة اجتماعية تخضع لاعتبارات المصلحة العامة^(٢).

(١) عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٤٥-٢٤٧.

(٢) عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع السابق، ص ٢٦١.

وهذا التكييف يعكس التوازن الذي سعى المنظم السعودي إلى تحقيقه بين حماية المصلحة العامة واحترام متطلبات الاستثمار. وخلاصة القول إن الأساس النظامي لتملك غير السعوديين للعقار يقوم على فلسفة تنظيمية متوازنة، لا تنكر حق الملكية، لكنها تقيد به بقيود مشروعة تفرضها اعتبارات السيادة والأمن والتنمية. وقد تجلّى ذلك بوضوح في تعريف المفهوم، وتحديد نطاق التطبيق، والتكييف القانوني لطبيعة هذا الحق.



المبحث الثاني شروط تملك غير السعوديين للعقار في النظام السعودي

لم يترك المنظم السعودي مسألة تملك غير السعوديين للعقار دون ضوابط دقيقة، إدراكاً منه لما قد يترتب على هذا التملك من آثار اقتصادية واجتماعية وأمنية. لذلك، أحاط هذا الحق بجملة من الشروط والقيود التي تختلف باختلاف صفة غير السعودي، سواء كان شخصاً طبيعياً مقيماً، أو مستثمراً أجنبياً أو شركة أجنبية، ويعكس هذا التنظيم فلسفة تشريعية تقوم على الترخيص المقيد لا الإباحة المطلقة. وسيتناول هذا المبحث شروط وضوابط التملك وفقاً للنظام السعودي، من خلال استعراض شروط تملك الأشخاص الطبيعيين غير السعوديين، ثم شروط تملك المستثمرين والشركات الأجنبية، وأخيراً القيود والاستثناءات الواردة على هذا التملك.

المطلب الأول: شروط تملك غير السعوديين من الأشخاص الطبيعيين :

تبني المنظم السعودي نهجاً تشريعياً متوازناً في تنظيم تملك غير السعوديين من الأشخاص الطبيعيين للعقار داخل إقليم المملكة، فلم يمنح هذا الحق بوصفه حقاً أصيلاً مطلقاً، وإنما قرره على سبيل الاستثناء المنظم، وربطه بتوافر شروط موضوعية وشكلية محددة، تهدف في مجملها إلى تحقيق التوفيق بين متطلبات جذب المقيمين وتعزيز البيئة

الاستثمارية من جهة، وبين حماية المصلحة العامة والمحافظة على الثروة العقارية والسيادة الإقليمية من جهة أخرى.

وتكمن أهمية هذه الشروط في كونها تمثل الأداة القانونية التي تمارس من خلالها الدولة رقابتها على انتقال الملكية العقارية إلى غير المواطنين، بما يضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق أو توظيفه على نحو يتعارض مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للدولة. كما تعكس هذه الشروط الفلسفة التشريعية التي يقوم عليها نظام تملك غير السعوديين للعقار، والتي تستند إلى مبادئ السياسة الشرعية ومقتضيات التنظيم الإداري الحديث. وبيان هذه الشروط فيما يلي: -

الفرع الأول: شرط الإقامة النظامية:

اشترط المنظم السعودي لتمكين غير السعودي من تملك العقار داخل إقليم المملكة أن يكون متمتعاً بإقامة نظامية سارية المفعول، بما ينسجم مع أحكام نظام الإقامة ونظام العمل، باعتبار الإقامة النظامية الركيزة القانونية التي تُنشئ رابطة مشروعة بين المقيم والدولة. وقد نص النظام صراحة على هذا الشرط، حيث ورد في المادة الثانية منه ما مؤداه: أنه يجوز لغير السعودي ذي الإقامة النظامية في المملكة تملك عقار للسكن الخاص، وذلك بعد الحصول على الترخيص من الجهة المختصة، ووفق الضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية^(١).

(١) المادة (٣/٢) من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

ويكشف هذا النص عن أن الإقامة النظامية ليست مجرد شرط شكلي، وإنما تمثل أساساً موضوعياً لمشروعية التملك، إذ يهدف المنظم من خلالها إلى:

- منع تملك غير المرتبطين قانوناً بالدولة.
- تمكين الجهات المختصة من بسط رقابتها على حركة التملك.
- ضمان استقرار المعاملات العقارية وعدم استغلالها من قبل أشخاص لا يتمتعون بوضع قانوني مستقر.
- وقد أكد الفقه القانوني أن اشتراط الإقامة النظامية يُعد تجسيداً لمبدأ الارتباط الإقليمي المشروع بين الشخص والدولة، وهو ما يبرر منحه بعض الحقوق ذات الطابع السيادي المقيد، وعلى رأسها حق تملك العقار^(١).

ولا يقتصر تنظيم هذا الشرط على أحكام نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره فحسب، بل يرتبط أيضاً بعدد من الأنظمة الحديثة التي أسهمت في تطوير الإطار النظامي المنظم لمركز الأجانب في المملكة. ومن أبرز هذه الأنظمة نظام الإقامة المميزة الصادر عام ١٤٤٠هـ وتعديلاته اللاحقة عام ١٤٤٥هـ، والذي منح حاملي الإقامة المميزة مزايا خاصة من بينها إمكانية تملك العقار وفق ضوابط محددة، الأمر

(١) عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

الذي يعكس توجه المنظم السعودي نحو استحداث أنماط جديدة من الإقامة النظامية ترتبط بالسياسات الاقتصادية وجذب الاستثمارات. كما يتكامل هذا التنظيم مع أحكام نظام الاستثمار الأجنبي الصادر عام ١٤٤٦هـ، الذي نظم الإطار القانوني لنشاط المستثمر الأجنبي في المملكة، بما في ذلك ما يرتبط بحقه في تملك العقار أو الانتفاع به متى كان ذلك لازماً لممارسة النشاط الاستثماري المرخص له.

ومن ثم فإن تحليل شرط الإقامة النظامية لا يكتمل بالاقتران على نصوص نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره وحده، إذ يتعين النظر إليه في ضوء المنظومة التشريعية الأوسع التي تشمل نظام الإقامة المميزة ونظام الاستثمار الأجنبي، لما تشكله هذه الأنظمة مجتمعة من إطار تنظيمي متكامل ينظم المركز القانوني للأجانب وحقوقهم الاقتصادية داخل المملكة. وفي هذا السياق يُلاحظ أن بعض الدراسات السابقة التي تناولت موضوع تملك غير السعوديين للعقار لم تستند إلى هذه الأنظمة الحديثة عند تحليل أحكام النظام، على الرغم من أهميتها وتأثيرها المباشر في تحديد نطاق حق غير السعوديين في تملك العقار، وهو ما يُعد من أوجه القصور في المعالجة القانونية للموضوع، خاصة في ضوء التطورات التشريعية التي شهدتها التنظيم النظامي للاستثمار والإقامة في المملكة خلال السنوات الأخيرة.

كما وضعت المادة (٢/٤) من النظام شرطاً آخر مهماً، يتمثل في قصر تملك غير السعوديين للعقار في مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة على

الشخص ذي الصفة الطبيعية المسلم، وهو قيد يعكس الطبيعة الخاصة لهاتين المدينتين من الناحية الدينية والتنظيمية، وما يترتب على ذلك من أحكام قانونية متميزة في مجال التملك العقاري.

أما في القانون القطري فإنه لا يشترط بصفة عامة إقامة سابقة أو إقامة نظامية كشرط جوهري لتملك غير القطري للعقار. فقد أجاز قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ لغير القطري تملك العقار أو الانتفاع به في المناطق المحددة، دون اشتراط الإقامة المسبقة^(١)، إلا أن المنظم رتب على التملك آثاراً قانونية مهمة، من أبرزها منح الإقامة الدائمة للمالك غير القطري في بعض الحالات، وهو ما يجعل الإقامة نتيجة للتملك لا شرطاً سابقاً له^(٢)، ويعكس هذا التوجه رغبة المنظم القطري في جعل العقار أداة لجذب المستثمرين والأفراد ذوي الملاءة المالية.

وفي ذات الاتجاه، لم يشترط التشريع الإماراتي الإقامة النظامية كشرط لتملك الأجانب للعقار، سواء في إمارة دبي أو أبو ظبي. ففي دبي، يسمح قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري للأجانب بالتملك الحر في المناطق المحددة دون اشتراط الإقامة^(٣)، وكذلك الحال في أبو ظبي، حيث لم يجعل قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الملكية

(١) المادة (٢) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، مرجع سابق.

(٢) المادة (٤) من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، مرجع سابق.

(٣) المادة (٤) من قانون دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري.

العقارية الإقامة شرطاً سابقاً للتملك، وإنما تُعد الإقامة نتيجة محتملة للتملك وفق أنظمة الهجرة والإقامة^(١).

وذاً الأمر في كل من القانون الأمريكي والإطار القانوني العام للاتحاد الأوروبي، ففي الولايات المتحدة يجوز للأجنبي، سواء كان مقيماً أو غير مقيم، تملك العقارات السكنية أو التجارية. ويُعد ذلك من أبرز مظاهر الليبرالية التشريعية في النظام الأمريكي، حيث تُفصل قواعد الملكية العقارية عن قوانين الهجرة والإقامة^(٢).

لا يشترط الإطار القانوني العام للاتحاد الأوروبي الإقامة النظامية لتملك العقار، خاصة بالنسبة لمواطني دول الاتحاد، وذلك تطبيقاً لمبدأ حرية حركة رؤوس الأموال المنصوص عليه في المادة (٦٣) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)^(٣). أما بالنسبة لمواطني الدول من خارج الاتحاد، فقد تفرض بعض الدول الأعضاء اشتراطات تتعلق بالإقامة، لكنها تُعد استثناءات مبررة بأسباب تتعلق بالأمن أو النظام العام^(٤).

(١) المادة (٣) من قانون أوظيفي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته بالقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩:

(2) American Bar Association, National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023, Section on CFIUS and real estate transactions.

(3) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 63.

(4) Craig, Paul, and Gráinne de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials.

الفرع الثاني: شرط الغرض من التملك:

لم يترك المنظم السعودي حق تملك غير السعودي للعقار مطلقاً، وإنما قيده بضرورة أن يكون الغرض من التملك مشروعاً ومحددًا، وغالبًا ما يتمثل في السكن الخاص، مع استبعاد التملك بقصد المضاربة أو الاتجار العقاري إلا في الحالات الاستثمارية المرخصة.

وقد ورد هذا القيد في المادة الثالثة من النظام، التي نصت على أن: «يكون تملك غير السعودي للعقار مقصوراً على السكن الخاص، ولا يجوز له التصرف فيه على وجه الاستثمار أو الاتجار إلا بعد الحصول على ترخيص استثماري وفق الأنظمة ذات الصلة»^(١).

ويستفاد من هذا النص أن المنظم قد تبني فلسفة تنظيمية تهدف إلى:

- حماية السوق العقارية من المضاربات الأجنبية،

- منع اختلال التوازن بين العرض والطلب،

- الحفاظ على الحق الدستوري للمواطن في السكن.

ويرى جانب من الفقه أن هذا القيد يعكس توجهاً تشريعياً احترازياً، يوازن بين تشجيع الإقامة والاستقرار من جهة، وحماية البنية الاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى^(٢).

(١) ينظر: المادة (٢/٣) من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

(٢) عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

واتفق النظام السعودي مع القانون القطري في قيد تملك غير المواطنين للعقار، إذ يفهم من نصوص قانون ٢٠١٨ أن التملك موجه لأغراض السكن أو الاستثمار العقاري المنظم، وبما لا يتعارض مع طبيعة المناطق المحددة أو السياسات التخطيطية للدولة^(١).

ونرى أن الهدف من هذا القيد هو منع الاستخدامات غير المشروعة وضمان توجيه التملك لخدمة التنمية العمرانية.

لا يفرض القانون الإماراتي قيداً صارماً على الغرض من التملك داخل مناطق التملك الحر، حيث يجوز للأجنبي التملك للسكن أو الاستثمار، غير أن هذا الإطلاق يظل مقيداً بأنظمة التخطيط العمراني واستعمالات الأراضي المحلية، وهو ما يمثل رقابة غير مباشرة على الغرض من التملك^(٢).

ورغم الإطلاق الظاهري لحق التملك للأجانب في مناطق التملك الحر، قد يترتب على ذلك مخاطر أمنية وتداعيات اقتصادية تتمثل في تقلبات السوق العقاري وارتفاع الأسعار، مما قد يعيق استقرار السوق والاستثمار.

(١) ينظر: المادة (٢)، والمادة (٤) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، مرجع سابق.
(٢) إمارة دبي، قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦، المادة (٤)؛ المادة (٤) من قانون (١٩) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته لسنة ٢٠١٩، حيث نصت على تحديد طبيعة الحقوق (انتفاع - مساحطة - ملكية) وفق الغرض الاستثماري.

كذلك لا يفرض الاتحاد الأوروبي قيوداً عاماً على الغرض من التملك، التزاماً بمبدأ حرية الاستثمار. غير أن معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي تميز للدول الأعضاء فرض قيود مبررة تتعلق بالتخطيط العمراني أو حماية الأراضي الزراعية أو البيئة^(١).

ويتسم النظام الأمريكي بالمرونة الواسعة، إذ لا يُقيّد الغرض من تملك الأجنبي للعقار، فيجوز التملك للسكن أو الاستثمار أو المضاربة. ومع ذلك، تفرض الولايات قيوداً خاصة على تملك الأراضي الزراعية أو العقارات ذات الحساسية الأمنية^(٢).

الفرع الثالث: شرط الحصول على الترخيص الإداري:

إن شرط الترخيص الإداري هو من أبرز القيود التي تحيط بحق تملك غير السعودي للعقار، حيث لا يكتمل هذا الحق إلا بصدر قرار إداري مسبق من الجهة المختصة، يُجيز التملك بعد التحقق من استيفاء الشروط النظامية كافة.

وقد نصت المادة الرابعة من النظام على أن: «تملك الشركات المدرجة في السوق المالية السعودية المؤسسة وفقاً لأحكام نظام الشركات، والصناديق الاستثمارية والمنشآت ذات الأغراض الخاصة المرخصة نظاماً؛ العقار وتكتسب الحقوق العينية الأخرى على العقار

(1) TFEU, Articles 63-65.

(2) National Conference of State Legislatures (NCSL), Foreign Ownership of Property.

في المملكة - بما في ذلك مدينتا مكة المكرمة والمدينة المنورة - وفقاً لما يقضي به نظام السوق المالية ولوائحه التنفيذية، والضوابط التي تضعها هيئة السوق المالية بالتنسيق مع الهيئة العامة للعقار والجهات المعنية الأخرى»^(١).

ويُعد أي تصرف يتم دون ذلك باطلاً ولا يترتب عليه أي أثر نظامي. ويستفاد من هذا النص أن الترخيص الإداري شرط انعقاد وليس مجرد شرط نفاذ، وأن غياب الترخيص يترتب عليه بطلان مطلق للتصرف، إضافة إلى أن الترخيص يُعد أداة رقابية تمارس بها الدولة سيادتها على إقليمها.

كما أن هذا الترخيص يُعد قراراً إدارياً تنظيمياً يخضع لرقابة القضاء الإداري، سواء من حيث المشروعية أو إساءة استعمال السلطة، وهو ما يعزز الضمانات القانونية لكل من الإدارة والأفراد^(٢).

ويتضح مما سبق أن المنظم السعودي لم يمنح غير السعودي حق تملك العقار بوصفه حقاً أصيلاً، وإنما حقاً استثنائياً منظمًا، أُحيط بمجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية، تمثلت في:

- الإقامة النظامية.

- تحديد الغرض المشروع.

(١) المادة (٤) من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

(٢) عبد الله بن محمد أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

- الحصول على الترخيص الإداري المسبق.

ويعكس النظام السعودي وبوضوح توجه السياسة التشريعية السعودية نحو تحقيق التوازن بين مقتضيات السيادة والأمن والمصلحة العامة، وبين متطلبات الانفتاح الاقتصادي وجذب المقيمين والمستثمرين، وذلك في إطار نظام تملك غير السعوديين للعقار.

وفي قطر يعتبر الترخيص الإداري والتسجيل الرسمي شرطاً جوهرياً في النظام القطري، حيث لا تنتقل ملكية العقار لغير القطري إلا بعد موافقة الجهة المختصة والقيد في السجل العقاري، وفقاً لأحكام القانون^(١)، الأمر الذي يؤكد ممارسة الدولة لرقابتها السيادية على التملك العقاري. أما القانون الإماراتي فلم يشترط ترخيصاً إدارياً مسبقاً بالمعنى التقليدي، إلا أن التسجيل العقاري الإلزامي يقوم مقام الترخيص، إذ لا يُعتد بالملكية إلا بالقيد في السجل العقاري المختص، سواء في دبي أو أبوظبي^(٢).

وسار على نفس النهج المنظم الأمريكي حيث لم يشترط ترخيصاً إدارياً لتملك الأجنبي للعقار، ويكفي إبرام العقد وتسجيله وفق

(١) لقد قضت المادة (٦) من قانون ١٦ لسنة ٢٠١٨ على ضرورة التسجيل لدى الجهة المختصة، ولا تنتقل الملكية إلا بالقيد الرسمي، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) نصت المادة (٧) من قانون ٧ لسنة ٢٠٠٦ بإمارة دبي على أن التسجيل العقاري شرط لازم لانتقال الملكية.

القواعد المدنية للعقد في كل ولاية. غير أن بعض المعاملات قد تخضع لمراجعة أمنية استثنائية إذا تعلقت بمناطق استراتيجية وفق قوانين الأمن القومي كقواعد (CFIUS)^(١). وذات الأمر اتجه إليه المنظم الأوروبي فلم يفرض ترخيصاً موحداً لتملك العقار على مستوى الاتحاد، إلا أن بعض الدول الأعضاء تشترط موافقة إدارية مسبقة في حالات معينة، لا سيما فيما يتعلق بالأراضي الزراعية أو العقارات ذات الأهمية الاستراتيجية^(٢).

المطلب الثاني: شروط تملك المستثمرين والشركات الأجنبية:

حرص المنظم، ضماناً لموثوقية الاستثمار وتحقيق الجدوية المطلوبة فيه، على اتخاذ جملة من التدابير التنظيمية التي تمهد لممارسة المستثمر غير السعودي لحقه في تملك العقار. وفي هذا الإطار، وضع المنظم مجموعة من الضوابط الموضوعية والإجرائية التي يتعين على المستثمر الالتزام بها التزاماً لازماً، كما فرضت التعاميم الصادرة تنفيذاً للأنظمة قيوداً محددة على الجهات التنفيذية^(٣)، بما يكفل توحيد التطبيق وتحقيق الغاية التي توخاها المنظم من السماح بهذا النوع من الاستثمار. وتتمثل هذه الشروط فيما يأتي: -

(1) American Bar Association, National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023, Section on CFIUS and real estate transactions.

(2) European Commission, Free Movement of Capital and Real Estate.

(٣) من هذه التعاميم، التعميم القضائي ذو الرقم ١٣/ت/٢٠١٣ في ١٩/٦/١٤٢٣هـ.

الفرع الأول: شرط الترخيص الاستثماري:

اشترط المنظم السعودي أن يكون المستثمر الأجنبي أو الشركة الأجنبية حاصلاً على ترخيص استثماري صادر من الجهة المختصة (وزارة الاستثمار)، وذلك وفقاً لأحكام نظام الاستثمار الأجنبي، ويُعد هذا الترخيص الأساس النظامي الذي يُجيز للمستثمر اكتساب حق تملك العقار داخل المملكة.

ويستفاد هذا الشرط من المادة الرابعة من نظام تملك غير السعوديين للعقار، التي ربطت جواز التملك بكونه في إطار نشاط مرخص ذي تقييد بنطاق جغرافي معين^(١)، بالإضافة إلى أنه من أحكام نظام الاستثمار الأجنبي التي تقرر أن ممارسة أي نشاط استثماري للأجنبي لا تكون مشروعة إلا بترخيص^(٢).

فقد نصت المادة الثامنة من نظام الاستثمار الأجنبي على ذلك إذ قررت: «يجوز للمنشأة الأجنبية المرخص لها بموجب هذا النظام

(١) نصت المادة (٤) على أن تملك الشركات المدرجة في السوق المالية السعودية المؤسسة وفقاً لأحكام نظام الشركات، والصناديق الاستثمارية والمنشآت ذات الأغراض الخاصة المرخصة نظاماً؛ العقار وتكتسب الحقوق العينية الأخرى على العقار في المملكة -بما في ذلك مدينتا مكة المكرمة والمدينة المنورة- وفقاً لما يقضي به نظام السوق المالية ولوائحه التنفيذية، والضوابط التي تضعها هيئة السوق المالية بالتنسيق مع الهيئة العامة للعقار والجهات المعنية الأخرى.

(٢) فقد اشترطت المادة (٤) الحصول على ترخيص لممارسة أي نشاط استثماري أجنبي داخل المملكة.

تملك العقارات اللازمة في حدود الحاجة لمزاولة النشاط المرخص أو لغرض سكن كل العاملين بها أو بعضهم وذلك وفقاً لأحكام تملك غير السعوديين للعقار».

ومن الجدير بالذكر أنه كان يشترط في النظام القديم للحصول على العقارات اللازمة للمشروع الاستثماري أرضاً وبناءً ألا تقل التكلفة الإجمالية له عن ثلاثين مليون ريال، والترخيص الصادر لا بد فيه من النص على هذا القيد، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا المبلغ^(١).

إلا أنه جاء في النظام الجديد عدم تحديد قيمة أو مبلغ محدد لمنح الشركات الأجنبية لتلك العقارات.

ويعكس هذا القيد توجه المنظم نحو تشجيع الاستثمار المنتج وربط التملك العقاري بنشاط اقتصادي حقيقي، لا بمجرد تملك العقار لذاته، أي أن المنظم السعودي لم ينظر إلى تملك العقار من قبل المستثمر الأجنبي بوصفه غاية مستقلة أو حقاً مجرداً، وإنما اعتبره وسيلة قانونية مرتبطة بتحقيق هدف اقتصادي وتنموي محدد، يتمثل في دعم الاستثمار المنتج وتعزيز النشاط الاقتصادي داخل الدولة.

(١) الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥)، وتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم (٨٩) بتاريخ ٨/٤/١٤٢١هـ.

وبيان ذلك أن اشتراط الترخيص الاستثماري وتخصيص العقار للنشاط المرخص يعكس فلسفة تشريعية تقوم على التمييز بين الاستثمار الحقيقي والاستثمار الشكلي؛ فالأول هو الذي يترتب عليه قيمة مضافة للاقتصاد الوطني، كإنشاء المصانع، أو المراكز التجارية، أو المشروعات الخدمية التي تسهم في خلق فرص عمل، ونقل المعرفة، وتنشيط السوق. أما الثاني فيتمثل في مجرد تملك العقار دون ممارسة نشاط اقتصادي فعلي، وهو ما قد يؤدي إلى تجميد الثروة العقارية، أو المضاربة على الأسعار، أو الإضرار بتوازن السوق العقاري.

وبالتالي فإن هذا القيد يهدف إلى منع استخدام التملك العقاري كأداة للمضاربة أو الادخار غير المنتج من قبل المستثمرين الأجانب، وربطه بدلاً من ذلك بمشروع استثماري قائم ومحدد الأهداف. كما يُمكن الدولة من توجيه الاستثمارات الأجنبية نحو القطاعات ذات الأولوية التنموية، ويضمن اتساق تملك الأجانب للعقار مع السياسات الاقتصادية العامة.

وعلى خلاف ما سبق لم يشترط القانون القطري ترخيصاً استثمارياً كالذي حدده المنظم السعودي لتملك العقار، إلا أن تملك غير القطري أو الشركة الأجنبية يخضع لأحكام قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨، مع

ضرورة الالتزام بقوانين الاستثمار والتسجيل التجاري إذا كان التملك مرتبطاً بنشاط اقتصادي^(١).

أما في القانون الإماراتي، فقد اشترط المنظم على مستوى الشركات، أن تكون الشركة الأجنبية مرخصة لمزاولة النشاط داخل الدولة، ومسجلة وفق قوانين الشركات والاستثمار. إلا أن الترخيص الاستثماري لا يُعد شرطاً مباشراً لتملك العقار ذاته، بل لممارسة النشاط الاقتصادي المرتبط به^(٢).

وسار في ذات الاتجاه القانون الأمريكي؛ فلم يشترط القانون الأمريكي ترخيصاً استثمارياً اتحادياً لتملك الشركات الأجنبية للعقار، ويُعد تملك العقار حقاً تجارياً متاحاً، شريطة تسجيل الشركة وفق قوانين الولاية المعنية، كما أن الاتحاد الأوروبي لا يفرض ترخيصاً موحداً لتملك الشركات الأجنبية للعقار، ويُترك الأمر لقوانين الدول الأعضاء، في إطار حرية حركة رؤوس الأموال المنصوص عليها في المادة (٦٣) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU).

(١) المادة (٢) من القانون والتي تجيز لغير القطري تملك العقارات أو الانتفاع بها في المناطق التي يحددها مجلس الوزراء، كذلك المادة (٣) التي تقصر هذا التملك أو الانتفاع على الأغراض ووفق الضوابط التي يقررها القانون والقرارات التنفيذية الصادرة بمقتضاه.

(٢) المواد (٤، ٥) من قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري، والمادة (٣) من قانون إمارة أبوظبي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الملكية العقارية وتعديلاته لعام ٢٠١٩.

الفرع الثاني: شرط تخصيص العقار للنشاط الاستثماري:

ألزم نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر عام ١٤٤٧هـ المستثمر الأجنبي بأن يكون العقار مخصصاً لممارسة النشاط الاستثماري المرخص له، سواء كان نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو خدمياً، وحظر عليه استخدام العقار في غير الغرض الذي صدر الترخيص الاستثماري من أجله^(١).

ويعد هذا القيد تعبيراً واضحاً عن فلسفة المنظم السعودي، التي تجعل التملك العقاري وسيلة لخدمة الاستثمار المنتج، لا غاية مستقلة بذاتها، وهو ما أكدته النصوص النظامية المنظمة لتملك المستثمرين، إلى جانب اللائحة التنفيذية ذات الصلة^(٢).

ويمثل هذا الشرط ضماناً تشريعية تهدف إلى منع التحايل على النظام، كاستخدام الغطاء الاستثماري لتملك العقارات لأغراض شخصية أو للمضاربة العقارية دون وجود نشاط اقتصادي حقيقي.

كذلك المنظم القطري، فقد انتهج ذات السياسة التشريعية، إذ فرّق بين التملك السكني لغير القطريين، وبين التملك المرتبط بالمشروعات الاستثمارية أو التطويرية. وألزم المستثمر باستخدام العقار وفق الغرض

(١) المادة (٣) من نظام تملك غير السعوديين للعقار لعام ١٤٤٧هـ.

(٢) أكدت المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لنظام تملك غير السعوديين للعقار لعام ١٤٤٧هـ على التزام المستثمر بالغرض الاستثماري ومنحت الجهة المختصة سلطة الرقابة على استعمال العقار.

الذي خُصص له، وبما يتوافق مع طبيعة المنطقة العقارية المحددة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠، الصادر تنفيذًا لأحكام قانون تنظيم تملك غير القطريين للعقارات^(١).

أما في الإمارات العربية المتحدة، يُسمح للشركات الأجنبية بتملك العقارات داخل مناطق التملك الحر، إلا أن استخدام العقار يظل خاضعًا لطبيعة النشاط المرخص به، ولقوانين التنظيم العمراني المحلية، ولا سيما في إمارات مثل دبي وأبو ظبي، حيث يرتبط نطاق الاستعمال بالغرض المحدد في الرخصة التجارية أو الاستثمارية الصادرة للشركة^(٢).

وعلى مستوى المقارنة، فإن القانون الأمريكي لا يفرض قيدًا عامًا على الغرض من تملك الأجانب أو الشركات الأجنبية للعقار، ويُترك تحديد استخدام العقار لقوانين التخطيط العمراني والبناء المحلية في كل ولاية أو مدينة^(٣).

(١) القانون القطري رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ بتنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها، المادة (٤)، وقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠ بتحديد مناطق الانتفاع والتملك.

(٢) قانون الشركات التجارية الإماراتي، الاتحادي رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١، إلى جانب قوانين التملك العقاري المحلية، قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري، المادة (٣).

(٣) U.S. State Property Laws، حيث يخضع استخدام العقار لقوانين Zoning and Land Use Regulations على مستوى الولايات والبلديات، دون تمييز بين المواطن والأجنبي.

كما أن تشريعات الاتحاد الأوروبي لا تضع قيوداً موحدة على غرض التملك العقاري، وإن كانت بعض الدول الأعضاء تفرض التزامات خاصة تتعلق باستخدام الأراضي الزراعية أو بحماية التخطيط العمراني، دون أن يصل ذلك إلى اشتراط ربط التملك العقاري بنشاط استثماري محدد على نحو ما هو مقرر في النظام السعودي^(١).

وفي هذا الإطار ننوه إلى أن نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر عام ١٤٤٧هـ يظهر عدداً من المزايا التشريعية التي تعكس دقة التنظيم ووضوح السياسة التشريعية في التعامل مع التملك العقاري للأجانب، فقد ألزم النظام المستثمر الأجنبي بأن يكون العقار مخصصاً لممارسة النشاط الاستثماري المرخص له، سواء كان صناعياً أو تجارياً أو خدمياً، وحظر استخدامه في غير الغرض الذي صدر الترخيص الاستثماري من أجله، وهو ما يُشكّل قيداً نوعياً يوازن بين جذب الاستثمار الأجنبي وحماية السوق العقاري الوطني.

ويتضح تفوق النهج السعودي من حيث الضبط التشريعي والوضوح التنظيمي بالمقارنة مع التشريعات الأخرى. فالمنظم القطري، رغم تمييزه بين التملك السكني والتملك المرتبط بالمشروعات الاستثمارية، لم يربط التملك العقاري بذات الدرجة من الارتباط الوثيق بالغرض الاستثماري كما هو الحال في النظام السعودي. أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن السماح بتملك الشركات الأجنبية

(1) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 63.

للعقار داخل مناطق التملك الحر يرتبط أساسًا بطبيعة الترخيص والنشاط، دون وجود قيد تشريعي عام يجعل الغرض الاستثماري شرطًا جوهريًا للتملك ذاته.

وعلى صعيد أوسع، فإن القانون الأمريكي وتشريعات الاتحاد الأوروبي يتسمان بقدر كبير من التحرر في مسألة غرض التملك العقاري، حيث لا يُشترط ارتباط التملك بنشاط استثماري محدد، ويُترك تنظيم الاستعمال لقوانين التخطيط والبناء المحلية. وعلى الرغم من أن هذا النهج يعكس انفتاحًا تشريعيًا، إلا أنه قد يسمح بتوسع المضاربات العقارية، وهو ما يتلافاه النظام السعودي من خلال تبني سياسة تنظيمية أكثر تحفظًا وتوجيهًا للاستثمار.

وعليه، يمكن القول إن النظام السعودي يتميز بقدرته على تحقيق التوازن بين الانفتاح الاستثماري والحماية التنظيمية، بما يجعله نموذجًا تشريعيًا متقدمًا في ربط التملك العقاري بالأهداف التنموية، وضمان توظيف الاستثمار الأجنبي توظيفًا فعالًا يخدم الاقتصاد الوطني.

الفرع الثالث: شرط الحد الأدنى لقيمة الاستثمار:

اشترط النظام القديم لعام ١٤٢١هـ حدًا أدنى لقيمة المشروع الاستثماري المرتبط بتملك العقار، وحدده بما لا يقل عن (٣٠) مليون ريال سعودي، مع جواز تعديل هذا الحد بقرار من الجهة المختصة.

ويهدف هذا الشرط إلى ضمان جدية المستثمر، وجذب الاستثمارات النوعية ذات الأثر الاقتصادي الحقيقي، إضافة إلى الحد من دخول استثمارات صغيرة غير منتجة قد تُثقل السوق العقارية دون مردود تنموي.

بالرغم من أن شرط الحد الأدنى لقيمة الاستثمار من الشروط التي بينت في السابق توجه المنظم السعودي نحو ضمان جدية المستثمر الأجنبي وربط تملك العقار بمشروعات استثمارية ذات مردود اقتصادي حقيقي. فقد كان النظام السابق يشترط ألا تقل التكلفة الإجمالية للمشروع الاستثماري المرتبط بتملك العقار - أرضاً وبناءً - عن ثلاثين مليون ريال سعودي، مع وجوب النص على هذا القيد صراحة في الترخيص الاستثماري، وجواز تعديله بقرار من مجلس الوزراء^(١).

غير أن نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر عام ١٤٤٧هـ جاء بتوجه تشريعي أكثر مرونة، إذ لم ينص صراحة على حد أدنى محدد لقيمة الاستثمار كشرط لازم لتملك العقار من قبل المستثمر الأجنبي أو الشركة الأجنبية. ويُفهم من ذلك أن المنظم السعودي قد انتقل من أسلوب التقييد الرقمي الجامد إلى أسلوب الضبط الوظيفي

(١) اللائحة التنفيذية لنظام تملك غير السعوديين للعقار، الصادرة تنفيذاً للمرسوم الملكي رقم (م/١٥) بتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، المادة (٥/ب)؛ وانظر كذلك: نظام الاستثمار الأجنبي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١) بتاريخ ١/٥/١٤٢١هـ، المادة (٨).

والموضوعي للتملك، من خلال التركيز على طبيعة النشاط الاستثماري المرخص، ومدى ارتباط العقار به، بدلاً من الاكتفاء بمعيار مالي ثابت قد لا يتلاءم مع تنوع الأنشطة الاستثمارية واختلاف أحجامها.

ويُعد هذا التحول من مميزات النظام الجديد، إذ يحقق قدرًا أكبر من المرونة التشريعية، ويواكب مستهدفات رؤية المملكة ٢٠٣٠ الرامية إلى جذب الاستثمارات الأجنبية بمختلف أحجامها، ولا سيما الاستثمارات النوعية والناشئة التي قد تكون ذات قيمة اقتصادية عالية رغم انخفاض تكلفتها الرأسمالية مقارنة بالمشروعات التقليدية الكبرى.

ومع ذلك، فإن إلغاء النص على حد أدنى محدد لا يعني تخلي المنظم عن مبدأ تحقق الجدوية الاستثمارية إذ ما زال هذا الهدف متحققاً من خلال أدوات أخرى، من أبرزها:

- اشتراط الحصول على ترخيص استثماري صادر من الجهة المختصة.
- قصر تملك العقار على الأغراض المرتبطة بالنشاط المرخص.
- خضوع المشروع للرقابة الإدارية والتنظيمية من الجهات المختصة وفق الأنظمة واللوائح ذات الصلة.

وبذلك، يتضح أن المنظم السعودي في النظام الجديد قد حافظ على جوهر الحماية التشريعية للسوق العقاري، مع تبني نهج أكثر مرونة وكفاءة، يقوم على تقييم الاستثمار من حيث وظيفته الاقتصادية وأثره التنموي، لا من حيث قيمته المالية المجردة فقط.

من التحليل المقارن للنظم القانونية الخاصة بتملك المستثمرين الأجانب للعقار في دول الخليج وأمريكا وأوروبا، يتضح أن المرونة المالية في تحديد الحد الأدنى لقيمة الاستثمار تمثل سمة مشتركة لدى كثير من هذه الأنظمة، مقارنة بالنظام السعودي الذي كان يفرض سابقاً حداً أدنى صارماً. فالقانون القطري، بموجب قانون ١٦ لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها، لا يحدد حداً أدنى عاماً لقيمة الاستثمار العقاري، بل يترك ذلك لتقدير الجهة المختصة، وفق طبيعة المشروع والمنطقة، مما يعكس توجهاً تشريعياً مرناً يهدف إلى جذب أنماط متنوعة من الاستثمار^(١).

وبالمثل، لا يفرض القانون الإماراتي حداً أدنى عاماً لقيمة الاستثمار العقاري، مع مراعاة أن بعض المشروعات الكبرى، مثل مناطق التطوير العقاري، قد تشترط حداً أدنى تبعاً لطبيعة المشروع الاقتصادية^(٢).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن التشريع العقاري لا يفرض حداً أدنى لقيمة الاستثمار، ويُعد تملك العقار حقاً تجارياً متاحاً لأي

(١) المادة (٤) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها، وقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠.
(٢) المادة (٤) من قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري وتعديلاته، وقانون إمارة أبوظبي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته بشأن الملكية العقارية لعام ٢٠١٩.

شركة أو مستثمر أجنبي، مع وجود استثناءات محدودة تتعلق بالأمن القومي أو الأراضي الزراعية في بعض الولايات^(١).

وفيما يخص الاتحاد الأوروبي، فإن معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)، المادة ٦٣، تتيح حرية حركة رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء، ولا تفرض حداً أدنى موحداً لقيمة الاستثمار العقاري، وإن كانت بعض الدول تضع متطلبات مالية محددة في حالات مرتبطة بالإقامة أو برامج الجنسية الاقتصادية^(٢).

ويستخلص من هذا التحليل أن الأنظمة الأجنبية، سواء في الخليج أو أمريكا أو أوروبا، تعتمد في الغالب على تقدير المرونة المالية وفق طبيعة المشروع وأهدافه الاقتصادية، وهو ما يميزها عن النظام السعودي السابق الذي كان يربط تملك العقار بشرط الحد الأدنى للقيمة، ويعكس فلسفة تنظيمية أكثر انفتاحاً على تنوع الاستثمارات ونوعيتها. وإجمالاً يتضح أن النظام السعودي يُعد من أكثر الأنظمة أماناً وتنظيماً لتملك المستثمرين الأجانب للعقار، عبر الربط الصارم بين التملك والنشاط الاستثماري والقيمة المالية. كذلك قطر، أما الإمارات فتبنّي نموذج التركيز على التحديد المكاني والتنظيم الإداري. بينما

(1) Gary Black, "National Security Law and Foreign Investment in the United States," American Bar Association, 2023,

https://www.americanbar.org/groups/international_law/resources/year-in-review/2023/national-security-law/

(2) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 63.

الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يعتمدان نموذج التحرر الواسع، مع تدخل محدود تحكمه اعتبارات الأمن أو التخطيط، الأمر الذي يعكس اختلاف الفلسفات التشريعية بين حماية السيادة والتنمية الوطنية من جهة، وتعزيز حرية الاستثمار من جهة أخرى.

المطلب الثالث: القيود والاستثناءات الواردة على تملك غير السعوديين للعقار:

فرض المنظم السعودي في نظام تملك غير السعوديين للعقار لعام ١٤٤٧هـ حظراً صريحاً على تملك غير السعوديين للعقار داخل نطاق مكة المكرمة والمدينة المنورة، سواء كان التملك مباشراً أو غير مباشر. ويستند هذا الحظر إلى اعتبارات دينية وسيادية تُعد من النظام العام، ويستثنى من هذا الحظر حالات الوقف، بشرط أن يكون الوقف خاضعاً لإشراف جهة سعودية مختصة، لضمان تحقيق الغاية الشرعية والتنظيمية منه^(١).

ومن الناحية الزمنية قيد النظام حق غير السعودي في التصرف بالعقار خلال مدة معينة، خصوصاً بالنسبة للمستثمر الأجنبي، حيث لا يجوز له بيع العقار قبل اكتمال المشروع الاستثماري أو قبل انقضاء مدة محددة، إلا بموافقة الجهة المختصة^(٢).

(١) المادة (٢) من نظام تملك غير السعوديين للعقار، مرجع سابق.

(٢) عبد الله أبا الخيل، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

ويهدف هذا القيد إلى منع التملك الشكلي أو المضاربة العقارية، والتي قد تنتهي بإعادة البيع السريع دون تحقيق الغاية الاستثمارية المرجوة، مما يؤثر سلباً على استقرار السوق العقاري.

وتجدر الإشارة إلى أن المنظم هدف من خلال هذا القيد إلى منع التملك الشكلي الذي ينتهي بإعادة البيع السريع دون تحقيق الغاية الاستثمارية.

كما أجاز ذات النظام للجهات المختصة رفض طلب التملك أو إلغائه إذا تبين أن العقار يقع في منطقة ذات حساسية أمنية، أو إذا كان التملك يمس النظام العام أو المصلحة الوطنية. ويُعد هذا القيد تجسيداً لمبدأ سمو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة^(١).

هذا التغيير يعكس تنظيمًا أكثر مرونة لكن بضوابط دقيقة مقارنة بالنظام القديم، إذ يسمح بتحديد المناطق الاستثمارية وتشجيع الاستثمار الأجنبي في نطاقات جغرافية محددة، بينما يحافظ على الحماية التقليدية للمناطق الحساسة.

ويجب التنويه إلى أن تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في المملكة العربية السعودية شهد تطوراً ملحوظاً بين نظام ١٤٢١هـ ونظام ١٤٤٧هـ، سواء من حيث القيود المكانية أو الزمنية أو الموضوعية، وهو

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ٦٤٤.

ما يعكس توجه المنظم السعودي نحو تعزيز الضوابط القانونية مع مراعاة الأهداف الاقتصادية والاستشارية.

ففي النظام القديم لعام ١٤٢١هـ نصت المادة الخامسة على «حظر تملك غير السعوديين لأي حق ملكية أو حق عيني أصلي في العقار داخل حدود مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة، باستثناء الوقف الذي يقع على جهة سعودية وتكون الجهة الموقوف عليها خاضعة لنظارة المجلس الأعلى للأوقاف، مع إمكانية إيجار غير السعودي المسلم لعقار داخل تلك المدينتين لمدة محدودة لا تزيد على ستين قابلة للتجديد»^(١).

أما في نظام ١٤٤٧هـ الجديد، فقد حافظ المنظم على القيود المتعلقة بالمناطق الحساسة، لكنه عدّل الإطار التنظيمي عبر نقل تحديد النطاق الجغرافي المسموح فيه بالتملك إلى قرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من مجلس إدارة الهيئة العامة للعقار، مع اشتراط أن يكون حق تملك العقار أو اكتساب الحقوق العينية الأخرى في مدينتي مكة والمدينة مقتصرًا على الشخص ذي الصفة الطبيعية المسلم^(٢).

(١) نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، المرسوم الملكي رقم م/١٥ بتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ (النظام القديم)؛ نص المادة الخامسة الخاصة بمنع التملك في مكة والمدينة واستثناء الوقف.

(٢) نظام تملك غير السعوديين للعقار، المرسوم الملكي رقم م/١٤ بتاريخ ١٩/١/١٤٤٧هـ (النظام الجديد)؛ نص المادة الثانية المتعلقة بتحديد النطاق الجغرافي ونوعية الأشخاص المسموح لهم بالتملك.

ويظهر هذا التطور في المادة الثانية (٣) و(٤) من النظام الجديد، حيث جرى تفصيل التملك الجغرافي ونوعية الأشخاص المسموح لهم بالتملك.

وفيما يخص القيود الزمنية، فلم تشتمل المواد في النظام القديم على قيود زمنية واضحة تتعلق بمدة الاحتفاظ بالعقار قبل التصرف فيه، باستثناء التزامات الاستثمار المرتبطة بنشاطه، وذلك كله ضمن معيار الموافقة العامة والترخيص المسبق^(١).

أما نظام ١٤٤٧هـ فقد أتاح لمجلس الوزراء تحديد مدة السماح باكتساب حقوق الانتفاع أو التملك في نطاق الجغرافيا المسموح بها، كما أن الضوابط التنفيذية المتوقعة ستحدد الشروط الزمنية المتعلقة بالاحتفاظ بالعقار أو الانتفاع به بما يتناسب مع طبيعة المشروع الاقتصادي، وهو ما يعطي طابعاً أكثر تنظيمياً وتحديداً للالتزامات الزمنية المتعلقة بالتملك^(٢).

(١) المادة الأولى (نصّت على اشتراط أن يُستثمر العقار خلال مدة لا تقل عن خمس سنوات، كمطلب من متطلبات الترخيص للاستثمار) و المادة الخامسة (حظر تملك غير السعوديين للعقار داخل حدود مكة المكرمة والمدينة المنورة باستثناء الوقف).

(٢) نظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ بتاريخ ١٩/١/١٤٤٧هـ، المادة الثانية (١) (٢) (٣) (٤) (تقرير أن مجلس الوزراء يحدد النطاق الجغرافي المسموح فيه التملك وتقييد التملك في مكة والمدينة للمسلم الطبيعي وتنظيم الحقوق العينية).

أما فيما يتعلق بالقيود الموضوعية والشخصية، فقد نص نظام ١٤٢١هـ في المادة الأولى على أن غير السعودي المرخص له بمزاولة نشاط يحق له تملك العقار اللازم لممارسة ذلك النشاط، مشروطاً بأن يتضمن الترخيص الذي أصدرته الجهة المختصة الموافقة على ذلك التملك، وكذلك أن تكون تكلفة المشروع المستثمر لا تقل عن مبلغ محدد (٣٠ مليون ريال) وأن يتم استثمار العقار خلال خمس سنوات من تملكه.

بينما في نظام ١٤٤٧هـ ربط المنظم حق التملك بقرار مجلس الوزراء لتحديد الأنواع الجغرافية والحقوق العينية المسموح باكتسابها، وترك تحديد أنواع الحقوق ونسب الملكية وحدودها والضوابط ذات الصلة لللائحة التنفيذية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الهيئة العامة للعقار، وذلك وفقاً للمادة الثانية من النظام الجديد، مما يمنح مرونة تشغيلية أعلى وتناسباً مع طبيعة النشاط الاقتصادي والاستثماري.

بشكل عام عزز النظام الجديد لعام ١٤٤٧هـ حماية النظام العام والمصلحة الوطنية، إذ منح الجهات المختصة الحق في رفض أو إلغاء طلب التملك إذا كان العقار يقع في منطقة ذات حساسية أمنية أو إذا كان التملك يمس النظام العام أو المصلحة الوطنية، وهو ما يعكس بوضوح مبدأ سمو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، مقارنة بالنظام السابق الذي كان أقل تفصيلاً في هذا الجانب. أما الاستثناءات، فقد كانت محدودة في نظام ١٤٢١هـ، مقتصرة على بعض الحالات

للشركات الأجنبية المرخصة. أما في نظام ١٤٤٧هـ، فقد شملت الاستثناءات الوقف وفق ضوابط إشرافية، والاستثمار وفق الأنظمة الحديثة، بما يتيح للمنظم تحقيق توازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية السوق العقاري والمصلحة الوطنية.

وأخيراً، تظهر المقارنة أن نظام ١٤٤٧هـ يمثل تطوراً تشريعياً دقيقاً ومنضبطاً مقارنة بالنظام السابق، حيث وفر آليات رقابية واضحة، وحدد القيود المكانية والزمنية والشخصية، واستوعب التطورات الحديثة في أنظمة الإقامة والاستثمار، بما يحقق توازناً بين حماية المصلحة العامة وتشجيع الاستثمار الأجنبي في المملكة.

وعند المقارنة مع الأنظمة الأخرى، نجد أن التشريعات العربية والخليجية تنتهج آليات مماثلة لكنها تختلف في مستوى الصرامة والمرونة، فقد حدد المنظم في قطر مناطق التملك المسموح بها للأجانب، مع استثناءات للنشاط الاستثماري وفق طبيعة المنطقة والمشروع^(١).

كذلك في الإمارات العربية المتحدة، تنظم قوانين إمارات دبي وأبو ظبي للعقارات التملك في مناطق محددة فقط (مناطق التملك الحر)، ويخضع التملك لشروط الترخيص والنشاط الاقتصادي المصرح به^(٢).

(١) المادة (٢) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها.

(٢) قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري وتعديلاته، والمادة

(٣) من قانون إمارة أبو ظبي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، تنظيم التملك في مناطق محددة للشركات الأجنبية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، لا توجد قيود مكانية عامة على التملك، لكن بعض الولايات تفرض قيوداً تتعلق بالأراضي الاستراتيجية أو الزراعية لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو البيئة^(١). وكذلك في الاتحاد الأوروبي، فتُترك القيود للمشترعين المحليين للدول الأعضاء، ضمن إطار حرية حركة رؤوس الأموال المنصوص عليها في المادة (٦٣) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)، مع بعض القيود الأمنية أو التخطيطية الخاصة بالدول الأعضاء^(٢).

يتضح مما سبق أن المنظم السعودي قد أحاط تملك غير السعوديين للعقار بشبكة دقيقة من الشروط والقيود، تختلف باختلاف صفة طالب التملك والغرض منه. ويعكس هذا التنظيم توجهاً تشريعياً يوازن بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية السوق العقاري والمصلحة الوطنية والسيادة، مقارنة بالنظم الأخرى التي تتسم بالمرونة أو الليبرالية النسبية، مع مراعاة الاعتبارات الاقتصادية أو التخطيطية أو الأمنية، من خلال اعتماد مبدأ الترخيص المقيد بدلاً من الإباحة المطلقة.

(١) U.S. Foreign Investment in Real Property Tax Act FIRPTA والخاص بتنظيم تملك الأجانب في بعض الأراضي، مع الالتزام بقوانين الولايات بشأن الأراضي الاستراتيجية والزراعية.

(2) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 63.

المبحث الثالث

الآثار النظامية لتملك غير السعوديين للعقار

يُرتب تملك غير السعوديين للعقار في النظام السعودي مجموعة من الآثار النظامية التي لا تقتصر على صاحب الحق وحده، وإنما تمتد لتشمل النظام العام، والإدارة المختصة، وسوق العقار، والنظام القضائي. فالملكية - وإن كانت حقاً فردياً - إلا أنها تؤدي وظيفة اجتماعية واقتصادية، وهو ما يبرر تدخل المنظم في تنظيم آثارها، لا سيما عندما يكون المالك غير وطني.

وسيتناول هذا المبحث الآثار النظامية لتملك غير السعوديين للعقار من خلال استعراض الآثار النظامية على حق الملكية والتصرف في العقار ثم الرقابة الإدارية والجزاءات المترتبة على مخالفة النظام، وأخيراً تسوية المنازعات الناشئة عن تملك غير السعوديين للعقار.

المطلب الأول: الآثار النظامية على حق الملكية والتصرف في العقار:

يترتب على تملك غير السعودي للعقار - متى تم وفقاً للنظام - تمتعه من حيث الأصل بسلطات الملكية الثلاث: الاستعمال، والاستغلال، والتصرف. غير أن هذه السلطات لا تُمنح على إطلاقها، وإنما في إطار القيود النظامية التي تحكم هذا النوع من التملك^(١).

(١) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ٥٢٩.

ففيما يتعلق بالاستعمال، يلتزم غير السعودي باستخدام العقار للغرض الذي رُخص له من أجله، سواء كان سكنياً أو استثمارياً. ولا يجوز له تغيير هذا الغرض إلا بعد الحصول على موافقة الجهة المختصة، وإلا عُدَّ ذلك مخالفة نظامية.

أما الاستغلال، فيرتبط غالباً بتحقيق العائد الاقتصادي من العقار، وهو ما يكون مقبولاً في حالة المستثمر الأجنبي، بشرط أن يتم ذلك ضمن النشاط المرخص به، وألا ينطوي على احتكار أو مضاربة ضارة بالسوق.

إن سلطة التصرف من أكثر سلطات الملكية خضوعاً للقيود بالنسبة لغير السعوديين. إذ لا يجوز للمالك غير السعودي بيع العقار أو رهنه أو التنازل عنه إلا وفقاً للشروط التي يحددها النظام، وفي بعض الحالات يشترط الحصول على موافقة مسبقة من الجهة المختصة.

ويبرز هذا القيد بصفة خاصة في حالة المستثمر الأجنبي، حيث يُقيّد النظام حقه في التصرف بالعقار قبل اكتمال المشروع الاستثماري أو قبل مضي مدة معينة، وذلك لمنع التلاعب بالنظام أو استخدام الاستثمار كوسيلة للتحايل على القيود المفروضة على التملك.

بالإضافة إلى ما سبق يترتب على تملك غير السعودي للعقار خضوعه لأحكام نظام التسجيل العيني للعقار، بحيث لا تنتقل الملكية ولا تترتب آثارها إلا بالقيد في السجل العقاري^(١).

ويُعد هذا القيد ضماناً أساسية لحماية الحقوق، سواء للمالك غير السعودي أو للغير حسن النية.

كما يتيح التسجيل العيني للجهات المختصة تتبع ملكية العقارات المملوكة لغير السعوديين، بما يسهم في إحكام الرقابة على السوق العقاري وتحقيق الشفافية.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والجزاءات المترتبة على مخالفة النظام:

تمارس الجهات الإدارية المختصة رقابة سابقة ولاحقة على تملك غير السعوديين للعقار. فالرقابة السابقة تتمثل في فحص طلبات التملك والتأكد من توافر الشروط النظامية قبل إصدار الترخيص. أما الرقابة اللاحقة فتتمثل في متابعة استخدام العقار والتحقق من الالتزام بالغرض المرخص له^(٢).

(١) نظام التسجيل العيني للعقار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٩١) وبتاريخ ١٩/٩/١٤٤٣هـ، المواد المتعلقة بالقيد في السجل العقاري لنقل الملكية (١٣-٢٨).

(٢) المادة (٨) من نظام تملك غير السعوديين للعقار لعام ١٤٤٧هـ.

وتُعد هذه الرقابة مظهرًا من مظاهر السلطة التقديرية للإدارة، غير أنها ليست سلطة مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري في حال إساءة استعمالها أو الانحراف بها.

ورتب النظام على مخالفة أحكامه جملة من الجزاءات الإدارية، من أبرزها:

- الإنذار.

- إلزام المخالف ببيع العقار خلال مدة محددة.

- فرض غرامات مالية وفقًا لما تقرره اللائحة التنفيذية^(١).

وتُعد هذه الجزاءات ذات طبيعة إدارية وقائية، تهدف إلى إعادة الوضع إلى ما كان عليه، ومنع استمرار المخالفة، دون الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجنائية متى توافرت شروطها.

وفي بعض الحالات، يترتب على مخالفة أحكام النظام بطلان التصرف ذاته، خاصة إذا تم التملك دون ترخيص أو بالمخالفة للحظر المكاني. ويُعد هذا البطلان من النظام العام، يجوز للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها.

(١) المواد ١٠، ١٢ من نظام تملك غير السعوديين للعقار لعام ١٤٤٧هـ.

ومؤدى هذا النهج هو أن القواعد المنظمة لتملك غير السعوديين للعقار تتعلق بالمصلحة العامة، ومن ثم فإن مخالفتها تؤدي إلى بطلان مطلق لا تصححه الإجازة أو التقادم.

المطلب الثالث: تسوية المنازعات الناشئة عن تملك غير السعوديين للعقار:

توزع المنازعات الناشئة عن تملك غير السعوديين للعقار بين القضاء العام والقضاء الإداري، بحسب طبيعة النزاع. فإذا تعلق النزاع بصحة عقد التملك أو بحقوق عينية، انعقد الاختصاص للمحاكم العامة. أما إذا انصب النزاع على قرار إداري صادر بالترخيص أو الإلغاء، فيختص به ديوان المظالم. ومن الطبيعي القول بأن هذا التوزيع يعكس مبدأ ازدواج القضاء في المملكة، وضرورة التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال المدنية. كما أجاز النظام، في إطار الاستثمار الأجنبي، اللجوء إلى التحكيم لتسوية المنازعات الناشئة عن تملك العقار المرتبط بالنشاط الاستثماري، شريطة ألا يتعارض ذلك مع أحكام الشريعة الإسلامية والنظام العام^(١).

(١) المادة (١٠) من نظام الاستثمار الأجنبي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٩) وتاريخ ١٦/١/١٤٤٦هـ.

ويُعد التحكيم وسيلة جاذبة للمستثمرين الأجانب، لما يوفره من سرعة ومرونة، غير أن الدولة احتفظت بحقها في استبعاد بعض المنازعات ذات الطبيعة السيادية من نطاق التحكيم.

ومن المعلوم أن تملك غير السعوديين للعقار يخضع للنظام السعودي بوصفه قانون موقع العقار (Lex Rei Sitae)، فلا يجوز الاتفاق على إخضاع هذا التملك لقانون أجنبي، ولو كان أطراف العقد غير سعوديين^(١).

ونرى أن هذا المبدأ يهدف بالأساس إلى حماية سيادة الدولة على إقليمها، وضمان خضوع التصرفات العقارية لقواعد موحدة تحقق الاستقرار القانوني.

وفي النظام السعودي تنعكس هذه القاعدة بوضوح في تنظيم تملك غير السعوديين للعقار، إذ إن نظام تملك غير السعوديين للعقار يجعل الأحكام السعودية هي المنظّمة للملكية العقارية في المملكة، ويُحظر أي اتفاق بين الأطراف على إخضاع تملك العقار لقانون أجنبي، حتى لو كان أطراف التعاقد غير سعوديين، لأن ذلك يتعارض مع السيادة

(١) مبدأ Lex Rei Sitae: تعني أن القانون الذي يطبق على الملكية العقارية هو قانون مكان العقار، بحيث يكون النقل، التملك، الحقوق العينية، والقيود المفروضة على العقار من صلاحيات القانون المحلي للدولة التي يقع فيها العقار، بغض النظر عن جنسية أو إقامة الأطراف المعنيين في العقد أو التصرفات القانونية المتعلقة به.

القانونية ونظام Lex Rei Sitae الذي يفرضه القانون السعودي على الحقوق العينية العقارية. والتطبيق العملي لهذا المبدأ واضح من أن السلطات السعودية تشترط التسجيل لدى السجل العقاري السعودي للجميع، وأن تكون الحقوق العقارية صحيحة وفقاً للقانون السعودي فقط، كما ورد في نظام تملك غير السعوديين للعقار الذي يوجب تسجيل التملك لدى الجهة المختصة ليعتد به قانوناً^(١).

وبالتالي، فإن مبدأ Lex Rei Sitae يُعد أساساً ثابتاً في الفقه والقضاء الدولي وفي تشريعات العقار عموماً، ويعني في السياق السعودي أن أي تملك لعقار داخل المملكة يخضع حصراً لأحكام النظام السعودي للعقار، ولا يجوز الاتفاق على إخضاعه لقانون دولة أخرى سواء كان المتعاقدون سعوديين أم غير سعوديين، لما في ذلك من تأثير مباشر على السيادة القانونية، التنظيم العقاري، وضمان حماية الحقوق العامة والخاصة في سوق العقار السعودي.

وبمقارنة النظام القديم لعام ١٤٢١هـ بالنظام الجديد لعام ١٤٤٧هـ

يتبين لنا ما يلي:

(١) إن تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في السعودية يتطلب التسجيل لدى السجل العقاري وفق القانون السعودي، ويجعل تملك العقار صحيحاً وفقاً للقانون السعودي دون أي تأثير لقانون أجنبي، ما يعكس تطبيق مبدأ Lex Rei Sitae في النظام السعودي للعقار.

في النظام القديم ١٤٢١هـ، كانت آليات تسوية المنازعات العقارية لغير السعوديين محدودة نسبياً، وتعتمد أساساً على التشريعات العامة للقضاء السعودي والقوانين العقارية المعمول بها في ذلك الوقت. أبرز سمات النظام القديم فيما يتعلق بتسوية المنازعات:

- الاختصاص القضائي: النصوص القديمة لم تفصل اختصاص المحاكم في منازعات تملك غير السعوديين، فكانت جميع المنازعات تُحال إلى المحاكم العامة السعودية، وفق أحكام نظام المرافعات الشرعية والقوانين العقارية العامة^(١).

- القيود على التصرفات: بما أن النظام القديم فرض قيوداً صارمة على تملك غير السعوديين، خصوصاً في مكة والمدينة، فإن أغلب النزاعات كانت تنشأ حول شرعية التملك أو الترخيص المسبق. وكانت المحاكم تعتمد على وثائق الترخيص وموافقة الجهة المختصة كمعيار أساسي لتسوية النزاع^(٢).

- الالتزام بالاستثمار: بالنسبة للمستثمرين، نصت المادة الأولى على أن العقار يجب أن يُستثمر خلال خمس سنوات من التملك،

(١) المادة الأولى من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، المرسوم الملكي رقم م/١٥، ١٤٢١هـ.

(٢) المادة الخامسة من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، المرسوم الملكي رقم م/١٥، ١٤٢١هـ.

وكان النزاع غالباً يدور حول التقييد بمدة الاستثمار أو الاستفادة من الترخيص الممنوح^(١).

مع صدور نظام ١٤٤٧ هـ، تغيرت آليات تسوية المنازعات بشكل واضح لتعكس تطور التشريع ومرونته التنظيمية:

- توسيع نطاق الاختصاص القضائي والإداري: النظام الجديد يمنح الجهات المختصة، مثل الهيئة العامة للعقار ومجلس الوزراء، صلاحيات إدارية وقضائية جزئية للنظر في منازعات التملك قبل اللجوء للمحاكم، خصوصاً إذا كان النزاع يتعلق بتحديد النطاق الجغرافي، نوعية الحقوق العينية، أو شروط التملك المؤقت أو الاستثماري^(٢).

- إجراءات إشرافية واضحة: يمكن للجهات المختصة رفض أو إلغاء طلب التملك إذا ثبت أن العقار يقع في مناطق حساسة أو التملك يمس النظام العام أو المصلحة الوطنية، مع منح المتضرر حق الاعتراض أمام المحاكم المختصة، مما يعطي مزيداً من الضمانات القانونية للأطراف ويحد من النزاعات^(٣).

(١) راجع: المادة الأولى، فقرة الاستثمار خلال خمس سنوات، المرجع السابق.

(٢) المادة الثانية من، الفقرة الأولى والرابعة من نظام تملك غير السعوديين للعقار، المرسوم الملكي رقم م/١٤، ١٤٤٧ هـ.

(٣) راجع: المادة الثانية من النظام الجديد؛ هذا يشير إلى أن المادة الثانية من نظام ١٤٤٧ هـ لا تنظم فقط التملك بشكل عام، بل تمنح الجهات الإدارية المختصة، مثل الهيئة العامة للعقار، صلاحيات محددة لإدارة طلبات تملك العقار من غير السعوديين.

- المرونة في العقود والحقوق العينية: النظام الجديد يسمح بتحديد أنواع الحقوق العينية ونسب الملكية ومدة الانتفاع ضمن اللوائح التنفيذية، مما يقلل من النزاعات المتعلقة بالمدة الزمنية للانتفاع أو الالتزامات الاستثمارية التي كانت شائعة في النظام القديم^(١).

- (١) لم يكتف النظام بتحديد من يحق له التملك، بل سمح للهيئة أو مجلس الوزراء بوضع اللوائح التنفيذية لتحديد:
- أنواع الحقوق العينية التي يمكن اكتسابها (مثل حق الملكية الكامل، حق الانتفاع، الرهن، إلخ).
- نسب الملكية المتاحة لغير السعوديين في العقارات الاستثمارية أو السكنية.
- مدة الانتفاع أو التملك المؤقت، بحيث تتناسب مع طبيعة المشروع الاقتصادي أو الغرض من التملك؛ أي أن القانون أعطى مرونة تشغيلية للجهات الإدارية لتكييف قواعد التملك مع الظروف الاقتصادية والاستثمارية المختلفة، مع الحفاظ على قيود الأمن والمصلحة الوطنية.
- لقد نصت المادة الثانية على أن: «يُحدد بقرار من مجلس الوزراء - بناءً على اقتراح مجلس إدارة الهيئة العامة للعقار وموافقة مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية - ما يلي:
- ١- النطاق الجغرافي الذي يجوز فيه لغير السعودي تملك العقار أو اكتساب الحقوق العينية الأخرى.
 - ٢- أنواع الحقوق العينية التي يجوز لغير السعودي اكتسابها على العقار في النطاق الجغرافي المحدد، وتشمل ذلك جميع الحقوق المعترف بها في القانون العقاري السعودي.
 - ٣- نسب ملكية غير السعودي بحدها الأقصى في هذا النطاق، وذلك بشكل يراعي توازن السوق العقاري.
 - ٤- مدة السماح القصوى باكتساب حق الانتفاع على العقار لغير السعودي، بحيث تُحدد الفترة الزمنية التي يمكن خلالها للغير السعودي الانتفاع بالعقار وفقاً لنوع العقار والغرض منه.

يتبين مما تقدم أن تملك غير السعوديين للعقار لا يقف عند حد منح الحق في الملكية، بل يترتب عليه نظام متكامل من الآثار النظامية التي تمس حق التصرف، وتخضع لرقابة إدارية دقيقة، وتُثار بشأنها منازعات ذات طبيعة خاصة. وقد نجح المنظم السعودي إلى حد كبير في بناء إطار قانوني يوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق غير السعوديين، بما ينسجم مع متطلبات التنمية والاستثمار.

= ٥- أي ضوابط تتصل بتملك غير السعودي للعقار أو اكتساب الحقوق العينية عليه، تشمل شروط التسجيل لدى السجل العقاري وضوابط أخرى تنظيمية».

خاتمة

بعد استعراض الشروط القانونية والقيود والإجراءات المتعلقة بتملك غير السعوديين للعقار، ومقارنة هذا النظام مع القوانين المعمول بها في قطر والإمارات والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، يتضح أن تنظيم التملك الأجنبي يمثل أداة تشريعية محورية لتحقيق توازن دقيق بين تشجيع الاستثمار الأجنبي وحماية المصلحة الوطنية. فقد أظهر التحليل أن لكل نظام فلسفته الخاصة، تتأثر بالاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسيادية، إلا أن النظام السعودي يتميز بصرامته ووضوح أهدافه الاقتصادية، حيث ربط التملك العقاري بالنشاط الاستثماري المنتج، وفرض قيوداً مكانية وزمنية ومالية تحمي السوق العقاري وتعزز التنمية الوطنية. هذا التوازن بين تشجيع الاستثمار وحماية المصلحة العامة يُشكل الأساس الذي تركز عليه النتائج والتوصيات الموجزة في الخاتمة.

أولاً: النتائج:

- وضع نظام تملك العقار لغير السعوديين ليجسد الحقوق والمبادئ المستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية، التي تكفل حق ملكية العقار للأفراد. إلا أن الواقع العملي يفرض ضرورة التدقيق في الوسائل والإجراءات التي تضمن تطبيق هذا الحق، بحيث يتم تحقيق توازن دقيق بين حماية الحقوق الفردية للملاك من جهة، وبين صون المصلحة الوطنية والحفاظ على استقرار السوق العقاري من جهة أخرى.

- تميز النظام السعودي بالصرامة والتنظيم؛ إذ ربط التملك العقاري بالنشاط الاستثماري المرخص، وفرض قيوداً على القيمة المالية والمكان والغرض، ما يعكس فلسفة تشريعية تهدف إلى تعزيز الاستثمار المنتج وحماية السوق العقارية.

- فرضت السعودية حظراً على تملك العقارات في مكة المكرمة والمدينة المنورة، كما قيّدت حق التصرف بالعقار لفترة معينة، خصوصاً بالنسبة للمستثمرين الأجانب، ما يحقق التوازن بين حماية المصلحة العامة وتشجيع الاستثمار.

- أتاح النظام الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة، وفرض جزاءات متعددة تصل إلى إلغاء الترخيص وبطلان التصرف، بما يضمن التزام المستثمرين الأجانب بالشروط القانونية.

- أظهرت بعض النظم المقارنة، كالقانون القطري، والقانون الإماراتي، والقانون الأمريكي، وتشريعات الاتحاد الأوروبي اتجاهًا تشريعيًا يتسم بقدر ملحوظ من المرونة وهي محل نظر وانتقاد، متجاهلة الاعتبارات السيادية والدينية، إذ لم تشترط بعض هذه الأنظمة ترخيصاً استثمارياً مباشراً، ولا قيوداً صارمة على الغرض من التملك أو الحد الأدنى للاستثمار.

- يضمن النظام السعودي التنمية الاقتصادية؛ حيث ربط التملك العقاري بالنشاط الاقتصادي والحد الأدنى للاستثمار يُحقق هدفًا مزدوجًا: تشجيع الاستثمارات النوعية وتحقيق عائد اقتصادي حقيقي،

على عكس بعض الأنظمة الأخرى التي تسمح بالتملك لأغراض المضاربة أو الاستخدام الشخصي دون اشتراط نشاط اقتصادي حقيقي.

ثانيا: التوصيات:

- الحفاظ على صرامة النظام السعودي مع مرونة تشغيلية مع استمرار التقييد الصارم على الغرض والمكان والقيمة، يمكن إدخال بعض المرونة التشغيلية لتسهيل إجراءات الترخيص والمتابعة، بما يسهل جذب المستثمرين ذوي الجدية العالية دون الإخلال بالضوابط.

- تعزيز الحوافز الاستثمارية من خلال ربط التملك العقاري للمستثمرين الأجانب بحوافز ضريبية أو امتيازات تنظيمية عند التزامهم بالشروط النظامية، لتعزيز التنافسية مقارنة بالدول الأخرى ذات النظم المرنة.

- تطوير الرقابة الإلكترونية واستخدام نظم التسجيل الرقمي والرقابة عن بعد لتعزيز الشفافية ومتابعة الالتزام بالشروط القانونية، ما يقلل من حالات التلاعب أو الاستغلال غير المشروع للعقار.

- إطلاق حملات توعية للمستثمرين لتوضيح فلسفة النظام السعودي وأهدافه الاقتصادية للمستثمرين الأجانب، لإدراك أهمية ربط التملك بالنشاط الاقتصادي الحقيقي، وهو ما يرفع ثقة المستثمر ويقلل من المخالفات.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

(أ) المراجع العامة:

١. ابن الهمام، كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي (ت: ٨٦١هـ)، فتح القدير، ج ٥، دار الفكر، القاهرة.
٢. سعيد يوسف بستاني، المركز القانوني للأجانب والعرب في الدول العربية: دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.
٣. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٨.
٤. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج ٨، تنقيح: المستشار/ أحمد مدحت المراغي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
٥. عبد المنعم موسى إبراهيم، الاعتبار الشخصي في شركات الأموال وقانون تملك الأجانب للعقارات: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
٦. محمد جلال السعيد، مدخل لدراسة القانون، ط ١، دار الأمان، الرباط، ١٩٩٣.
٧. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٤١٩هـ.
٨. الموسوعة الفقهية الكويتية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية، الجزء ٣٠، ١٩٨٣.
٩. يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

ب) الرسائل العلمية:

١٠. حاتم بن عبد الله الخضع، القيود القانونية الواردة على تملك الأجنبي للعقار: دراسة مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والقانون، جامعة الزرقاء، ٢٠٢٥.
١١. روان مروان فايز السرخي، تملك الأجانب للعقار في التشريع الأردني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠٢١.

ج) البحوث والمقالات:

١٢. ظافر بن محمد الشهري، حق التملك العقاري لمركز الأجانب في المملكة العربية السعودية، المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات، العدد (٤٠)، سبتمبر، ٢٠٢١.
١٣. عبد الله بن محمد أبا الخيل، أحكام تملك غير السعوديين للعقار «دراسة مقارنة»، بحث محكم منشور بمجلة العدل، المجلد (١٥)، العدد (٦٠)، أغسطس ٢٠١٣.
١٤. عثمان بن عبد الرحمن آل حميدان، القواعد الموضوعية والإجراءات الشكلية لتملك غير السعوديين للعقار واستثماره في الفقه والنظام، مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية، العدد (٩٣)، قسم الشريعة الإسلامية، كلية دار العلوم، جامعة القاهرة.
١٥. عمر بكار، ضوابط تملك الأجنبي للعقارات في التشريع المغربي والتشريع المقارن، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد (٧)، ٢٠١٣.

التشريعات والقرارات والتعاميم:

١٦. التعميم القضائي ذو الرقم ١٣/ ت/ ٢٠١٣ في ١٩/ ٦/ ١٤٢٣ هـ.
١٧. قانون الشركات التجارية الإماراتي، الاتحادي رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١.
١٨. القانون القطري رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨ بتنظيم تملك غير القطريين للعقارات والانتفاع بها.
١٩. قانون إمارة أبو ظبي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الملكية العقارية وتعديلاته لعام ٢٠١٩.
٢٠. قانون إمارة دبي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري
٢١. القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩ بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر بإمارة أبو ظبي.
٢٢. القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تنظيم الملكية العقارية في إمارة دبي.
٢٣. قرار مجلس الوزراء القطري رقم (٢٨) لسنة ٢٠٢٠ بتحديد مناطق الانتفاع والتملك والصادر تنفيذا لحكم المادة (٢) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٨.
٢٤. نظام الاستثمار الأجنبي، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ١) وتاريخ ٥/ ١/ ١٤٢١ هـ.
٢٥. نظام الاستثمار الأجنبي، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ١٩) وتاريخ ١٦/ ١/ ١٤٤٦ هـ.
٢٦. نظام التسجيل العيني للعقار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٩١) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٤٣ هـ.
٢٧. نظام الجنسية العربية السعودية، الذي قرر مجلس الوزراء الموافقة عليه بالقرار رقم (٤) وتاريخ ٢٥/ ١/ ١٣٧٤ هـ.

٢٨. نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية السياحية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٢) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٧هـ.
٢٩. نظام تملك غير السعودي للعقار والاستثمار، بالأمر الملكي رقم (أ/٤٤) وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ.
٣٠. نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥)، وتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم (١٩) بتاريخ ٨/٤/١٤٢١هـ.
٣١. نظام تملك غير السعوديين للعقار، وقد صدر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤)، بتاريخ ١٩/١/١٤٤٧هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم (٤٢) بتاريخ ١٣/١/١٤٤٧هـ.

ثانيًا: المراجع الأجنبية:

32. **American Bar Association**, National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023, Section on CFIUS and real estate transactions.
33. **Craig**, Paul, and Gráinne de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials.
34. **European Commission**, Free Movement of Capital and Real Estate.
35. **European Land Registry Association (ELRA)**, Restrictions on Foreign Property Ownership in EU Member States, 2024.
36. **Foreign Investment in Real Property Tax Act of 1980 (FIRPTA)**, Pub. L. No. 96-499.
37. **Gary Black**, "National Security Law and Foreign Investment in the United States," American Bar Association, 2023, https://www.americanbar.org/groups/international_law/resources/year-in-review/2023/national-security-law/

38. **National Conference of State Legislatures (NCSL)**, Foreign Ownership of Property.
39. **U.S. State Property Laws**, Zoning and Land Use Regulations.
40. **American Bar Association. National Security Law - International Legal Developments Year in Review: 2023**. International Law Section. https://www.americanbar.org/groups/international_law/resources/year-in-review/2023/national-security-law
41. **Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union**, Part Three - Union Policies and Internal Actions, Title IV - Free Movement of Persons, Services and Capital Chapter 4 - Capital and payments - Article 63 (ex-Article 56 TEC), Official Journal of the European Union, C 326/1, 26.10.2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_63/oj

