

فاعلية المناطق الاقتصادية الخاصة بين انضباط التنظيم القانوني ومرونة نظام التقاضي: دراسة مقارنة

د. محمود محمود المغربي
أستاذ القانون الخاص المساعد
كلية القانون الكويتية العالمية

د. بلال عقل الصنديد
أستاذ القانون العام المشارك
كلية القانون الكويتية العالمية

الملخص:

لطالما شكّل التنافس العالمي في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر سمة رئيسة لاقتصاديات العالم المعاصر في مسعى لتحقيق التنمية الشاملة المستدامة. ومن إرهابات هذا المنحى العالمي، خلال العقود الثلاثة الماضية، بخاصة، الطفرة غير المسبوقة في انتشار المناطق الاقتصادية الخاصة التي غدت إحدى أولويات السياسات الاقتصادية للدول، وأهم أساليب استقطاب الاستثمارات الأجنبية إليها، إذ بلغ عددها 5400 منطقة اقتصادية خاصة بحسب تقرير الاستثمار العالمي لعام 2019 الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومن المرتقب إنشاء أكثر من 500 منطقة اقتصادية خلال السنوات القادمة.

واللافت في ذلك، تمايز أشكالها، وتنوع أنماطها، ليس فقط بين الدول بل حتى ضمن الدولة الواحدة، ففي حين يقتصر بعضها على تيسير الخدمات التجارية واللوجستية، يستهدف بعضها الآخر توطين الصناعات الحديثة والتقنيات العالية، وتطوير الخدمات المالية، وتنمية مجالات العلوم والابتكار. ونظراً لعدم وجود نموذج موحد لمنطقة اقتصادية خاصة يحتذى به من جهة، فضلاً عن ندرة تقارير تقييم الأداء كماً ونوعاً وأثراً من جهة أخرى، انفردت كل دولة في تصميم وتنفيذ مناطقها الاقتصادية الخاصة، بما ينسجم مع رؤيتها التنموية الخاصة؛ ونتيجة لذلك أتت التجارب الدولية، وفق التقرير المذكور أعلاه، شديدة التباين بين نجاحات ملحوظة وإخفاقات ملفتة.

إزاء هذه المشهية المتناقضة، وبمعزل عن البعد الاقتصادي المهم للمناطق الاقتصادية الخاصة، يرتدي انضباط المنظومة التشريعية من جهة، والمرونة في نظام التقاضي من جهة أخرى، أهمية خاصة في سبيل تحقيق الفعالية والإنتاجية المأمولين من دون إهمال الخصوصيات الذاتية لكل دولة.

وفي ضوء توجه دولة الكويت لإقرار مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة

الشمالية، وإنشاء غيرها من المناطق الاقتصادية استناداً إلى نص الفقرة الثالثة من المادة (4) من قانون تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت رقم 116 لسنة 2013، فإنه من الضروري التعمق في بحث تحديات البيئة القانونية المتصلة بإنشاء وإدارة وعمل المنطقة الاقتصادية المرتقبة ومرونة تسوية منازعاتها، وذلك في ضوء واقع التشريع المحلي الذي يحكم عالم المال والأعمال والاستثمار من جهة، والقانون المقارن من جهة أخرى. وفي هذا السياق، تثار عدة تساؤلات مهمة: أولها، عن ماهية الأساس القانوني لإنشاء المناطق الاقتصادية في التنظيم الإداري لدولة الكويت القائم على اعتراف الدستور الكويتي باللامركزية المرفقية والإقليمية، وارتداد ذلك على التبعية الإدارية، والمسؤولية السياسية للوزير المشرف على عمل هذه المناطق؟ ثانيها، عن الطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية في دولة الكويت، ومدى وجود فروقات في هذا الشأن بين منطقة اقتصادية وأخرى، تبعاً لأداة إنشائها بقانون خاص، أو سندا للقانون رقم 116 لسنة 2013 المشار إليه، ومدى انطباق مفهوم المرفق العام الاقتصادي عليها، وتأثير ذلك على النظام الوظيفي والإطار القانوني الذي يحكم عملها وتعاقباتها وعلاقتها بالجمهور؟ ثالثها: عن قياس مدى مواءمة نظام التقاضي المعتمد في المناطق الاقتصادية مع المبادئ العامة المتعارف عليها في القانونين المقارن والكويتي.

للإضاءة على هذه الإشكاليات والتساؤلات الدقيقة وغيرها، وقياس ما ينجم عنها من آثار قانونية، سنعمد منهجاً تحليلياً نقدياً للنصوص القانونية المقارنة مع استخدام كل أساليب البحث والتعمق في المبادئ والأسس النظرية والعملية التي تحكم أفضل الممارسات في المناطق الاقتصادية، في محاولة استعارتها لخدمة التجربة الكويتية المرتقبة.

وعليه، تنقسم الدراسة إلى مطلبين رئيسين: بحيث نتناول في المطلب الأول منهما مدى انضباط التنظيم القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت من حيث الأساس والطبيعة القانونية لكل منها، في ضوء المبادئ القانونية العامة والتجارب المقارنة، حيث لا شك في تأثير وحدة وتماسك الإطار القانوني على الفعالية الاقتصادية للمناطق موضوع البحث، على أن نكرس المطلب الثاني للتحقق من مرونة نظام التقاضي المعتمد فيها، وصولاً لخاتمة نضمّنها المقترحات المناسبة لتحقيق التوافق المأمول بين خصوصية المقتضيات المحلية الكويتية، ومتطلبات أفضل الممارسات المعيارية.

كلمات دالة: النظام القانوني للمناطق الاقتصادية، الاستثمار الأجنبي المباشر، الوسائل البديلة لتسوية المنازعات، المرفق العام، التنمية المستدامة.

المقدمة:

من المستجدات المعاصرة في بيئة التجارة والأعمال، خلال العقود الثلاثة الماضية بخاصة، الطفرة غير المسبوقة في انتشار ظاهرة المناطق الاقتصادية الخاصة البالغ عددها وفق تقرير الاستثمار العالمي الصادر عام 2019 عن منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية 5400 منطقة، ومن المرتقب إنشاء أكثر من 500 منطقة اقتصادية خلال بضع سنوات قادمة⁽¹⁾.

ولا شك أن هكذا طفرة ملفتة، لم تكن محض صدفة اقتصادية، أو مجرد نزعة إقليمية، أو نتاج سياسات ظرفية؛ بل هي حتماً وليدة ممارسة استثمارية متصاعدة على مدى حقبات تاريخية مفصلة على مساحة الخريطة الجغرافية القانونية الدولية، أسهمت كل محطة منها في بلورة أنماطها⁽²⁾، وترسيخ أدوارها، حتى غدت، بقوة الواقع، وبحكم معطيات جغرافية دقيقة، وتظافر عوامل بنيوية هامة⁽³⁾، إحدى أولويات السياسات الاقتصادية

(1) World Investment Report (2019), chapter IV, Special economic zones, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), p. 129.

من المفيد الإشارة في هذا الصدد، إلى أن نسبة 75% من العدد الإجمالي للمناطق الاقتصادية الخاصة تنتشر في قارة آسيا. كما أن نصف العدد الإجمالي لتلك المناطق يتمركز في دولة الصين وحدها. راجع لمزيد من التفصيل بهذا الشأن: الملحق (1).

(2) وفق البنك الدولي، هناك ست صور رئيسية للمناطق الاقتصادية الخاصة وذلك على النحو التالي: Free Trade Zones (FTZs): Export Processing Zones (EPZ): Hybrid EPZs: Enterprise Zones; Single Factory EPZs; Specialized Zones. World Bank (2008), SEZs: Performance, Lessons learned and Implications for Zone Development; Susane Frick and Andres Rodriguez-Pose, Are special economic zone in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas? Transnational Corporations Investment and Development, vol. 2, no. 2, 2019, p. 86.

(3) يتوقف نجاح أي نموذج لمنطقة اقتصادية خاصة على تضافر جملة عوامل وظروف مؤثرة، منها على سبيل المثال لا الحصر: التقييم الدقيق للعوامل التي تعيق الأداء الاقتصادي للدولة، والتركيز على التماهي مع أهداف السياسة الوطنية لحسن تسويق المنتجات والبرامج المقترحة، دراسة جدوى اقتصادية رصينة تعين على الاستفادة الكاملة من المميزات المنشودة للمناطق الاقتصادية الخاصة المنوي إنشاؤها، تأمين بنية تحتية عالية الجودة تسهل تدفق الاستثمارات الأجنبية، صياغة سياسات المناطق الاقتصادية الخاصة على أسس شفافة وعلمية تأخذ بالاعتبار السياسات الاستثمارية والتجارية والضريبية، حسن اختيار موقع المناطق الاقتصادية الخاصة لضمان انسيابية الحركة الاستثمارية.

في الواقع، بحسب تقرير UNCTAD بدراسة إحصائية للمعوقات الحائلة دون تحقيق المناطق الاقتصادية الخاصة أهدافها المنشودة، يتبين أن 43% من تلك المناطق لا تتمتع بالبنية التحتية المطلوبة، كما أن 42% منها غير مرتبطة بالاقتصاد الوطني والموردين المحليين، فضلاً عن أن 17% منها موقعها الجغرافي غير مناسب. راجع لمزيد من التفصيل:

Special Economic Zones in the OIC region: Learning from experience": Standing Committee for economic and commercial cooperation in the organization of Islamic cooperation, (COMEC), October 2017, p. 8 et s; Olga Sinenko and Igor Mayburov, Comparative analysis

على كافة الصعد المحلية والإقليمية والدولية، وأهم أداة ليس لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية فحسب؛ بل لتكوين شبكة أمان متكاملة للتنمية المستدامة.

لذلك، من الإجحاف اختصار مفهوم المناطق الاقتصادية بمجرد مساحة جغرافية ذات أبعاد ومدلولات اقتصادية أو استثمارية⁽⁴⁾، بل يقتضي، وفق منطق الأمور، التمعّن في خواصها الذاتية من منظار أوسع لإدراك قيمتها المضافة، وفعاليتها في فرض الخيارات، ورسم السياسات على كافة الصعد والمستويات لاسيما إزاء ما تفرضه المعطيات الدولية من تحديات مستجدة على قدر من الأهمية، كتحقيق التنمية المستدامة وتغيير أنماط الإنتاج العالمي، ومواكبة الثروة الصناعية، ومتطلبات الاقتصاد الرقمي⁽⁵⁾.

of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories, International Journal of Economics and Financial, vol. 7, issue 1, 2017, p. 116; Special economic zones evidence and prerequisites for success' International Growth Center (IGC), Policy brief, May 2019, p. 5.

تقرير الاستثمار العالمي 2019، الرسائل الرئيسية - نظرة عامة، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ص XV.

(4) في الواقع، تتنوع تصنيفات المناطق الاقتصادية الخاصة وفقاً لأهدافها أو موقعها الجغرافي. وبالإجمال، لم تتفق الدول على مسمى موحد ومنضبط المعالم للمناطق الاقتصادية الخاصة، بل أشارت إليها بمصطلحات متنوعة: (مناطق حرة، مناطق تجارية حرة، مناطق تجهيز الصادرات، مناطق اقتصادية حرة، موانئ حرة، وسواها)، مع ما قد يترتب على ذلك من التباس في مقارنة الطبيعة والدور المأمول منها. فعلى سبيل المثال، مصطلح (منطقة حرة) Free Zone يشير تقليدياً إلى منطقة إعفاء جمركي، في حين أن مدلوله مختلف في فرنسا حيث تنتشر مناطق حرة حضرية Urban Free Zone التي تعتبر مجرد مبادرات داعمة للأنشطة التجارية الصغيرة والخدمات المحلية في المناطق المحرومة ضمن مدينة معينة. راجع لمزيد من التفصيل:

Rajneesh Narula and James X Zhan, using special economic zones to facilitate development; policy implications, Transnational corporations' investment and development vol. 26, no. 2, 2019, p. 17.

(5) في الواقع، تعدد أسباب صدارة المناطق الاقتصادية الخاصة قائمة أولويات أصحاب القرار وصناع السياسات الصناعية والاستثمارية، حيث من أولاها، السهولة النسبية في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية المنشودة. ففي البلدان التي تكون فيها الحوكمة ضعيفة نسبياً وحيث يكون تنفيذ الإصلاحات على الصعيد الوطني صعباً، غالباً ما يُنظر إلى المناطق الاقتصادية الخاصة على أنها الخيار الوحيد الممكن، أو باعتبارها خطوة أولى في طريق الإصلاح المنشود. وحتى البلدان النامية التي أحرزت تقدماً ملحوظاً في توفير مناخات استثمارية مؤاتية أو أكثر جاذبية من سواها، مازالت تعتمد بدورها على المناطق الاقتصادية الخاصة باعتبارها مكملاً ضرورياً لتحفيز الاستثمار، ومؤشراً على تطوير الدولة لمناخها الاستثماري. ثانيها، التكلفة المنخفضة لإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة بالمقارنة مع تكلفة تشييد و/أو تحديث البنية التحتية الصناعية والاستثمارية في الدولة. ثالثها، تنامي حجم المنافسة الدولية. فعلى الرغم من ظهور أشكال جديدة من المناطق المرتبطة بالموارد الطبيعية، والتي تستهدف الأسواق المحلية أو الابتكار (على سبيل المثال، العلوم أو التكنولوجيا الفائقة أو المناطق الخضراء)، يبقى لغالبية المناطق الاقتصادية الخاصة الدور المحوري في جذب الاستثمارات وتوطنها. لمزيد من التفصيل، انظر: إسلام حسن نمر، تسوية المنازعات التجارية في المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2020، ص 17.

ولعل من أبرز الشواهد الدالة على ذلك، تمايز أشكالها، ليس فقط بين الدول؛ بل حتى ضمن الدولة الواحدة. ففي حين يقتصر بعضها على تيسير الخدمات التجارية واللوجستية، يستهدف بعضها الآخر توطین الصناعات الحديثة والتقنيات العالية، وتطوير الخدمات المالية، وتنمية مجالات العلوم والابتكار. ومما يسترعي الانتباه في هذا الصدد، عدم وجود نموذج موحد لمنطقة اقتصادية خاصة يحتذى به من جهة، فضلاً عن عدم استغلالها بالقدر المطلوب⁽⁶⁾، وندرة تقارير تقييم أدائها كماً ونوعاً وأثراً من جهة أخرى⁽⁷⁾.

Thomas Farole, Special economic zones: what have we learned? Economic Premise, the World Bank, September 2011, no. 64, p. 1; François Bost: Special economic zones: methodological issues and definition, Transnational Corporations Investment and Development, vol. 26, no. 2, 2019, p. 142.

(6) وفقاً لتقرير UNCTAD لعام 2019، فإن 13% فقط من مجمل عدد المناطق الاقتصادية الخاصة مستغلة بصورة كاملة مع وجود خطط لتوسعتها مستقبلاً، في حين أن 25% منها مستغلة بشكل جزئي، بينما نسبة 22% منها غير مستغلة إلى حد كبير.

(7) من المفيد في هذا الصدد، إزاء النتائج السلبية المتأتية من ندرة تقارير تقييم الأداء، الوقوف على بعض التجارب الدولية التي دلت على أهمية مؤشرات التقييم - لا بل وضرورتها - في الإبقاء على المنطقة الاقتصادية وتطوير خدماتها على كافة الصعد. ففي روسيا الاتحادية مثلاً، يتم تقييم فعالية كافة المناطق الاقتصادية الخاصة (المناطق ذات الإنتاج الصناعي، مناطق التكنولوجيا المبتكرة، مناطق السياحة والترفيه، الموانئ إلخ..). من خلال ستة مؤشرات رئيسية هي: جاذبية الاستثمار، بيئة الأعمال، البنية التحتية، الموارد الطبيعية، النشاط الاستثماري لسكان المنطقة الاقتصادية الخاصة، شفافية المعلومات. وانطلاقاً من تلك المؤشرات، تم إغلاق 11 منطقة اقتصادية خاصة بين عامي 2010 و 2017. ومؤخراً في عام 2018، تمت إضافة أربعة مؤشرات عامة تتضمن 18 مؤشراً فرعياً هي: (1) أداء سكان المناطق الاقتصادية الخاصة، ربحية الاستثمار الفيدرالي والإقليمي والمحلي في مجالات الهندسة، النقل، الخدمات الاجتماعية، الابتكار والبنية التحتية الأخرى. (2) أهداف المناطق الاقتصادية الخاصة. (3) أداء الهيئات الإدارية للمناطق الاقتصادية الخاصة. (4) فاعلية التخطيط لإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة.

أما لدى الصين، فيتم تقييم أداء كل من: (HTDZ) (High-Tech Development Zone) و (ETDZ) (Economic and Technological Development Zone) دورياً. بالنسبة لتقييم High-Tech Development Zone (HTDZ)، يُعتمد نظام مؤشر التقييم لعام 2013 ويتضمن أربع فئات رئيسية هي: المعرفة التكنولوجية، قدرات التحسين الهيكلي، المشاركة في المنافسة العالمية، التنمية المستدامة، وتتضمن 40 مؤشراً. وفي عام 2016، أدرجت وزارة العلوم والتكنولوجيا الصينية (القدرة الابتكارية) على قائمة المؤشرات المعتمدة. أما بخصوص «Economic and Technological Development Zone» (ETDZ)، فيتم تقييمها من خلال خمس فئات رئيسية هي: القدرة الصناعية، الابتكار التكنولوجي، التكامل الإقليمي، حماية البيئة، والكفاءة الإدارية، وتتضمن 53 مؤشراً بما في ذلك المؤشرات التقليدية مثل: الناتج الصناعي، والإيرادات، والإنتاجية، والناتج المحلي الإجمالي، ونفقات البحث والتطوير، وتدفعات الاستثمار الأجنبي المباشر، وقيمة التجارة الخارجية وعدد الشركات المدرجة، فضلاً عن مؤشرات الاستدامة مثل: عدد مؤسسات التدريب المهني، واستهلاك الطاقة والمياه، ومعدل إعادة تدوير النفايات.

فقدى البعض، ارتكزت المناطق على شركات حكومية مجاورة للحدود أو عابرة للمحيطات بهدف الاستفادة القصوى من رأس المال الاستثماري، وضمن الوصول لأسواق جديدة⁽⁸⁾، أما لدى البعض الآخر، فقد قامت تلك المناطق على رؤية تشاركية مع القطاع الخاص بنظام Public-Private Partnership (PPP)، إما من أجل تصويب المسار الإصلاحي البنوي، أو لانتهاج سياسات مبتكرة محفزة للكفاءات، أو لتعزيز التكامل الاقتصادي الإقليمي، بالتوازي مع إصلاحات هيكلية وطنية⁽⁹⁾. وبنتيجة ذلك، أتت التجارب الدولية، وفق التقرير المذكور أعلاه، شديدة التباين بين نجاحات ملحوظة وإخفاقات ملفتة⁽¹⁰⁾.

وبقراءة متأنية للواقع الاقتصادي العربي خاصة، نتلمس تغييراً جذرياً في طبيعة ودور المناطق الاقتصادية الخاصة. فبعد حقب طويلة من الاعتماد على مدخول الموارد الطبيعية، وعدم الاكتراث لمعالجة مشكلة البطالة، وتهميش دور القطاع الخاص، أيقنت المنظومة الاقتصادية العربية حتمية التفاعل مع المحيطين الإقليمي والدولي، فبرزت مبادرات عدة مثيرة للاهتمام، حكومية وخاصة، خلال السنوات الماضية، تجسدت باستحداث كيانات وتجمعات استثمارية مستدامة داعمة للاقتصاديات الوطنية⁽¹¹⁾.

(8) تتبلور تلك الشركات الحكومية من خلال اتفاقيات ثنائية ذات إطار قانوني شامل ومنضبط يتناول تحديد أطر التعاون وتوزيع المسؤوليات وتحديد آليات تنمية وإدارة تلك المناطق وتطويرها إما من خلال مطوري البلد المضيف مثلاً، أو الدولة الأم، أو مطوري دولة ثالثة للاستفادة من رؤوس أموالهم وخبراتهم في هذه المجالات. من أمثلة الشركات الحكومية، نذكر المنطقة الصناعية الروسية التي تم تطويرها في مصر عام 2018 من قبل مطور روسي. ومنطقة Shuzou الصناعية الصينية Industrial Park Shuzou التي تم تطويرها في الصين عام 1994 من خلال تعاون مشترك بين سنغافورة وتحالف شركات صينية. راجع للمزيد من التفاصيل:

World Investment Report (2019), chapter IV, Special economic zones, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), p. 155.

(9) من أمثلة الشراكة في تطوير المناطق الاقتصادية الخاصة، نذكر مثلاً؛ منطقة Savan-Seno الاقتصادية الخاصة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية التي تم تطويرها عام 2003 من خلال اتفاقية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص الماليزي، ومنطقة التجارة الحرة في مدينة Lekki (ولاية لاغوس، نيجيريا) التي تم تطويرها عام 2006 من خلال اتفاقية الشراكة بين تحالف شركات صينية وحكومة ولاية لاغوس. للمزيد من التفاصيل:

World Investment Report (2019), chapter IV, Special economic zones, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Pp. 155, 156, 159.

كذلك راجع الملحق (2).

(10) Douglas Zhihua Zeng: Special economic zones; lessons from the global experience, Private Enterprise Development in Low Income Countries, Paper series, no 1, p. 9.

(11) Special Economic Zones in the OIC region: Learning form experience”: Standing Committee for economic and commercial cooperation in the organization of Islamic cooperation, (COMEC), October 2017, p. 35 et s; Special economic zones: A model for the Middle East and North Africa’, Konrad-Adenauer-Stiftung’s Regional Program South Mediterranean 2019, p. 14.

إزاء هذه المشهية المتناقضة، وبمعزل عن البعد الاقتصادي المهم للمناطق الاقتصادية الخاصة، يرتدي انضباط المنظومة التشريعية من جهة، والمرونة في نظام التقاضي من جهة أخرى، أهمية خاصة في سبيل تحقيق الفعالية والإنتاجية المأمولين من دون إهمال الخصوصيات الذاتية لكل دولة.

وفي ضوء توجه دولة الكويت لإقرار مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة الشمالية⁽¹²⁾، فإنه من الضروري التعمق في بحث تحديات البيئة القانونية للمناطق الاقتصادية في دولة الكويت ومرونة تسوية منازعاتها، وذلك في ضوء واقع التشريع المحلي المتمثل تحديداً بمنح قانون تشجيع الاستثمار في دولة الكويت رقم 116 لسنة 2013 لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر KDIPA صلاحية إنشاء مناطق اقتصادية، والقانون المقارن الذي تتفاوت نجاحاته وإخفاقاته التشريعية والواقعية من جهة أخرى.

وفي هذا السياق، تثار عدة تساؤلات مهمة: أولها، عن ماهية الأساس القانوني لإنشاء المناطق الاقتصادية في التنظيم الإداري لدولة الكويت القائم على اعتراف الدستور الكويتي باللامركزية المرفقية والإقليمية⁽¹³⁾، وارتداد ذلك على التبعية الإدارية والمسؤولية السياسية للوزير المشرف على عمل هذه المناطق. ثانياً، عن الطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية في دولة الكويت، ومدى وجود فروقات في هذا الشأن بين منطقة اقتصادية وأخرى، تبعاً لأداة إنشائها بقانون خاص، أو سنداً للقانون رقم 116 لسنة 2013 المشار إليه، ومدى انطباق مفهوم المرفق العام الاقتصادي عليها، وتأثير ذلك على النظام الوظيفي، والإطار القانوني الذي يحكم عملها وتعاقباتها وعلاقتها بالجمهور. ثالثاً: عن قياس مدى مواءمة نظام التقاضي المعتمد في المناطق الاقتصادية مع المبادئ العامة المتعارف عليها في القانونين المقارن والكويتي.

نطاق البحث وأهميته:

يقتصر نطاق البحث على تدارس المسائل القانونية المثارة دون سائر الجوانب التشريعية⁽¹⁴⁾ والاقتصادية التي تستحق - برأينا - أن تكون بذاتها محل بحوث مستقلة

(12) المحال إلى مجلس الأمة بموجب المرسوم رقم 227 لسنة 2019 بتاريخ 11 سبتمبر 2019.

(13) محمد عبد المحسن المقاطع وأحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، ج 1، ط 1، وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، جامعة الكويت، 1997، ص 70 وما يليها. محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة 1992، ص 6 وما يليها.

(14) تجدر الإشارة إلى أنه، بصرف النظر عن أهمية وضرورة الاتجاه إلى إصدار قانون لإنشاء منطقة اقتصادية خاصة شمال الكويت، لا يمكن التغاضي عن وجود كثير من الملاحظات على مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة بهذا الشأن بتاريخ 11 سبتمبر 2019، سواء من ناحية صياغته أو من ناحية مضمونه، والتي تصلح بمجموعها لبحث قانوني مستقل، حيث يسجل على مشروع القانون تطرقه لبعض الجوانب السيادية والدستورية، وتضمنه لكثير من المواد التي تمس مباشرة

بالنظر لدقة دلالاتها وارتداداتها على الاستقرارين القانوني والاقتصادي على حد سواء بوجهيهما المحلي والدولي .

أما لناحية أهمية البحث، فمزوجة عامة وخاصة في آن. تكمن الأهمية العامة، في الإضاءة على الإشكاليات والتساؤلات الناجمة عن جوانب مفصلية للأطر التشريعية المعتمدة في بعض النظم القانونية المقارنة والتي خاضت تجارب متفاوتة النجاح على مدى العقود الماضية، مع بيان أوجه القصور لديها وقياس ما ينجم عن ذلك من آثار قانونية. أما الأهمية الخاصة، فتكمن في التعمق في المبادئ والأسس النظرية والتطبيقات العملية التي تنبثق عن أفضل الممارسات في المناطق الاقتصادية في محاولة استعارتها خدمة للتجربة الكويتية المرتقبة، بيت القصيد في البحث.

منهجية البحث:

أوجبت الغاية المنشودة من هذا البحث اعتماد منهجية عامة شاملة، تحليلية تقييمية من جهة أولى ومقارنة من جهة ثانية؛ فمن خلال المنهج التحليلي للبحث نستعرض المقومات الرئيسية للإطار التشريعي الناظم للمناطق الاقتصادية الخاصة لنخلص إلى الالتفات لأهم الثغرات والنواقص التشريعية التي تحول دون تحقيق المناطق الاقتصادية الخاصة لأهدافها المنشودة إن بالنسبة للدولة المضيئة أو بالنسبة لبيئة التجارة والأعمال، مع الإشارة في هذا السياق لتجربة دولة الكويت التي تحكمها القوانين النافذة والمرتقبة⁽¹⁵⁾.

بصلاحيات واختصاصات أجهزة الدولة، وتبنيّه لتنظيم قضائي قد يتعارض في بعض أوجهه مع النظام القضائي الكويتي... إلخ. ويكفي في هذا السياق الاطلاع على النظرة النقدية العامة التي نبه إليها أصحاب الخبرة والاختصاص لندرك مدى الأهمية والحاجة لدراسة تفصيلية لمشروع القانون، وتصويب ما قد يعتره من عوار. يراجع على سبيل المثال مقال محمد عبد المحسن المقاطع المنشور بتاريخ 2 أكتوبر 2019 في جريدة الجريدة بعنوان: سيادة الدولة... والحكم الذاتي لمشروع الحرير <https://www.aljarida.com/articles/1569949272875945400/>

(15) عن أهمية الأهداف المرجوة من إنشاء المناطق الاقتصادية في الكويت، نقرأ في المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون المنطقة الاقتصادية الخاصة الشمالية أنه: «في إطار ما تقضي به المادة (20) من الدستور من أن: الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاطين العام والخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين...، ولما كانت الانطلاقة الحقيقية للاقتصاد الكويتي التي تحقق التنمية المستدامة لن تتحقق إلا بجذب مزيد من الاستثمارات ورؤوس الأموال المحلية والأجنبية، ومع التطور الهائل في حجم الاستثمارات الخارجية المباشرة بين البلدان مع مطلع حقبة الثمانينات، لجأت معظم الدول إلى نموذج المناطق الاقتصادية الخاصة وسن التشريعات الوطنية لتنظيم هذه المناطق على أقاليمها، باعتبارها شرياناً حيوياً لاقتصادها تلجأ إليه لأسباب متعددة، منها مضاعفة مكانتها التنافسية بين دول العالم، وتوفير فرص العمل لتخفيف أعباء البطالة بين مواطنيها، وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر كوسيلة لتحفيز نقل التكنولوجيا وكمشجع للشركات المحلية، وإيجاد فرص العمل وزيادة الصادرات، وتمهيد الطريق للإصلاحات الاقتصادية على الصعيد الوطني، اعتماداً على بيئة الأعمال الحرة التي خلقها طبيعة العمل في هذه المناطق».

ومن جهة أخرى، يشكل المنهج القارن فرصة لتبيان ملامح تمايز بعض المفاهيم القانونية الخاصة بتلك المناطق لدى بعض النظم القانونية مع تلمس انعكاسات ذلك على فعاليتها المنشودة.

خطة البحث:

سنسعى من خلال هذا البحث إلى الإجابة عن التساؤلات المشار إليها آنفاً مع ما ينجم عنها أو يدور في فلكها في مطلبين رئيسين، بحيث نبحت في المطلب الأول منه في مدى انضباط التنظيم القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت من حيث الأساس والطبيعة القانونية لكل منها في ضوء المبادئ القانونية العامة والتجارب المقارنة، حيث لا شك في تأثير وحدة وتماسك الإطار القانوني على الفعالية الاقتصادية للمناطق موضوع البحث، على أن نكرس المطلب الثاني للتحقق من مرونة نظام التقاضي المعتمد فيها، وصولاً لخاتمة نضمّنها المقترحات المناسبة لتحقيق التوافق المأمول بين خصوصية المقتضيات المحلية الكويتية ومتطلبات أفضل الممارسات المعيارية.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت

في ضوء المبادئ القانونية العامة والتجارب المقارنة

لا شك أن عبارة التنظيم القانوني هي عبارة متسعة، ومتباينة الأبعاد في مجال القانون العام، حيث تشتمل على الأساس الدستوري والتنظيم الإداري وما بينهما من مسائل فرعية تتعامل معها الأنظمة القانونية في كل دولة، وفقاً لخصوصية تشريعاتها، إلا أنه وفي ضوء حداثة مفهوم المناطق الاقتصادية في دولة الكويت، وما يرتبط بها من عوامل وارتدادات سلبية أو إيجابية على الواقعين القانوني والاقتصادي، وبالتأكيد على العلاقات التجارية الخارجية، وثقة المستثمرين بالبيئة القانونية وبيئة الأعمال الكويتية، كان من المفيد والمهم تركيز البحث على مدى صلاحة ووحدة التنظيم القانوني لهذه المناطق في التشريعات الكويتية ذات الصلة، الحالية منها والمتمثلة تحديداً بنص المادة (4) من القانون رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار، والمرتبقة بموجب مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية.

ومن حيث إن الفاعلية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالانضباط القانوني، يتركز البحث في الفرع الأول من هذا المطلب على بحث الأساس القانوني لإنشاء المناطق الاقتصادية في دولة الكويت وتبعيتها الإدارية في ضوء مبادئ وواقع التشريع المحلي والمقارن، في حين يتسع الفرع الثاني لبحث الطبيعة القانونية لهذه المناطق في ضوء المبادئ العامة المتصلة بنظرية المرافق العامة، الإدارية منها والاقتصادية، وانعكاسات ذلك على العلاقات القانونية التي ترتبط بعمل المناطق الاقتصادية.

الفرع الأول

الأساس القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت

بتاريخ 11 سبتمبر 2019، صدر المرسوم رقم 227 لسنة 2019 بشأن إحالة مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية إلى مجلس الأمة مع منحه صفة الاستعجال، وفقاً لنص المادتين (98) و(181) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم 12 لسنة 1963.

وقد نصت المادة (2) على أن: «تنشأ منطقة اقتصادية تسمى المنطقة الاقتصادية الشمالية على كامل المساحة المحددة بالملحق 1 لهذا القانون، وذلك لإقامة مشروعات تنموية

عليها في كافة مجالات الاستثمار وفقاً لأحكام هذا القانون...». وينشأ لهذا الغرض بموجب نص المادة (8) من مشروع القانون أعلاه: «مؤسسة عامة مستقلة تكون لها الشخصية الاعتبارية تتبع الوزير المختص»، وتهدف إلى: «إدارة وتطوير وتنمية المنطقة الاقتصادية، ومتابعة شؤونها ووضع الخطط والبرامج اللازمة لذلك وفقاً لأفضل المعايير الدولية...».

واللافت في هذا الشأن أن الحكومة قد آثرت اللجوء إلى إصدار قانون لإنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية، وتحديد الكيان القانوني الذي يديرها كمؤسسة عامة مستقلة، بالرغم من وجود نص المادة (4- البند الثالث) من قانون تشجيع الاستثمار المباشر رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت، التي أوكلت لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر، اختصاص إنشاء المناطق الاقتصادية واقتراح مواقعها في إطار المخطط الهيكلي العام بالتنسيق مع الجهات المعنية.

للهولة الأولى، قد يستشف مما سبق ازدواجية في الأساس القانوني الذي يركز عليه وجود المناطق الاقتصادية في دولة الكويت. ولتوضيح هذه الإشكالية لابد من التفريق بين المتطلبات القانونية لتحديد المنطقة الاقتصادية كحيز جغرافي من جهة، وبين الأساس القانوني اللازم لإدارتها من جهة أخرى، حيث من الواضح أن تحديد موقع أي منطقة اقتصادية في الكويت أمر تنفيذي بحت، تتولاه الأجهزة الحكومية المختصة والمتمثلة في هذه الحالة بهيئة تشجيع الاستثمار المباشر بالتعاون والتنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى ومنها بلدية الكويت، حيث تتولى الهيئة، كشخص اعتباري من أشخاص القانون العام ووفق قواعد إدارة المرافق العامة، إدارة المنطقة الاقتصادية التابعة لها، إما بشكل مباشر من خلال أجهزتها وموظفيها، أو بشكل غير مباشر من خلال إحدى الشركات الخاصة أو الحكومية وفقاً للإجراءات القانونية المعمول بها في هذا الشأن وتحت إشرافها ورقابتها⁽¹⁶⁾.

أما إذا اتجهت الإرادة نحو إدارة المنطقة الاقتصادية من خلال مؤسسة عامة مستقلة ذات

(16) Lama Azrafil, La durée des délégations de service public: l'exemple de la France et du Liban, thèse, Université de Montpellier, 2015.

يشار في هذا الإطار إلى أن التنظيم القانوني الفرنسي يستخدم عبارة «تفويض المرفق العام de service public» للتدليل على أسلوب الإدارة غير المباشرة للمرفق العام، والذي تعهد بموجبه الإدارة لجهة من جهات القطاع الخاص لإدارة وتشغيل مرفق عام معين، مع الملاحظة أن عبارة «التفويض» قد تثير التباساً غير محمود مع تفويض الصلاحيات والاختصاصات المعروف في القانون الإداري. يراجع في هذا الإطار في الفقه العربي: محمد عبد اللطيف، مفهوم تفويض المرفق العام، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد 17-18، عمان-الأردن، 2003، ص 37.

استقلال مالي وإداري، كما هو الحال في شأن المنطقة الاقتصادية الشمالية، فلا مفر حينها، وفق ما هو معمول به حالياً في دولة الكويت⁽¹⁷⁾، من اللجوء إلى استصدار قانون من مجلس الأمة تطبيقاً لنص للمادة (133) من الدستور الكويتي، التي قضت بأن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»⁽¹⁸⁾.

ولعل السائد في أن إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة يتطلب استصدار (قانون)، مثار توقف وتمعن في تفسير النصوص الدستورية الكويتية، ومدى توافق الوجهة السائدة مع ما هو معمول به في القانون المقارن في شأن القواعد العامة التي تنظم إنشاء وتنظيم المرافق العامة.

فإضافة إلى ما ورد في نص المادة (133) من الدستور الكويتي، تنص المادة (73) بأن: «يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القانون». وقد لفت جانب من الفقه الدستوري والإداري إلى الجدل الذي يثيره لفظ (ترتيب المصالح والإدارات) الوارد في المادة آفة الذكر، ورأى أن هذا اللفظ يجب أن يؤخذ بمعناه الواسع، ليضمن للسلطة التنفيذية حق إنشاء وتنظيم المرافق العامة والمصالح الحكومية كونها الأقدر على تلمس الحاجات من خلال تعاملها اليومي مع متطلبات الجمهور وحاجاته، دون أن يحرم هذا التفسير حق السلطة التشريعية بإنشاء المرافق العامة بقانون متى ما أرادت ذلك⁽¹⁹⁾.

ولعل ما آل إليه تفسير جانب من الفقه لمنطوق المادة (73) من الدستور يتفق مع ما نقرأه من اتجاه المشرع الدستوري، الذي بلوره في نص المادة (133) المشار إليها سابقاً، حيث لم يتجه الدستور الكويتي - برأينا - إلى إلزام السلطة التنفيذية بضرورة استصدار قانون منفصل عند كل حاجة لإنشاء هيئة أو مؤسسة عامة مستقلة، بل إن هذا النص هو توجيه دستوري للمشرع بإصدار قانون يحدد التنظيم العام الموحد للامركزية المرفقية التي تتمثل بالهيئات والمؤسسات العامة⁽²⁰⁾، يتضمن أحكاماً تعالج المسائل الرئيسية التي

(17) يسري محمد العصار، القانون الإداري - المرفق العام، الضبط الإداري، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2020، ص 102 وما بعدها.

(18) لمزيد من التفصيل حول نصوص الدستور الكويتي وأحكام المحكمة الدستورية ذات الصلة يراجع: شفيق إمام، الدستور الكويتي، مكتب المستشار الدولي، الكويت، 2000.

(19) أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في دولة الكويت، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 4، العدد 14، يونيو 2016، ص 129.

(20) يشار إلى أن خلو التشريع الكويتي من نظام موحد للامركزية المرفقية لا يتفق مع ما ذهب إليه المشرع منذ العام 1964، عندما أصدر نظاماً واحداً للعمل البلدي بتطبيق سليم للمادة (133) من الدستور الكويتي التي نصت على أن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية...».

تتعلق بالإنشاء، والتنظيم، والإدارة ومصادر التمويل، والإطار العام لعمل هذه الكيانات المرفقية المستقلة إدارياً ومالياً، وحدود هذه الاستقلالية في ظل توجيه الدولة ورقابتها ووجود وصاية إدارية من السلطة المركزية عليها، وذلك على غرار ما هو معمول به في القانون المقارن في الدول التي تلتقي في نظامها القانوني ذي الصلة بهذا الجانب مع دولة الكويت، ومنها فرنسا ولبنان ومصر⁽²¹⁾.

من جهة أخرى، تشير السوابق القانونية في دولة الكويت منذ ستينيات القرن الماضي إلى أفراد نص قانوني مستقل لإنشاء هيئات ومؤسسات عامة تدير مناطق خاصة، ومنها على سبيل المثال المرسوم الأميري الصادر بتاريخ 14 مايو 1964 بإنشاء الهيئة العامة لمنطقة الشعبية⁽²²⁾، الأمر الذي يوازيه واقع الاكتفاء بقرار صادر عن مجلس الوزراء

(21) في فرنسا، منحت المادة (34) من الدستور المشرع صلاحية وضع القواعد الخاصة بإنشاء فئات المؤسسات العامة.

Article 34 de la constitution française ((...La loi fixe également les règles concernant: -la création de catégories d'établissements publics...)).

وبالتالي فإن تحديد الأداة القانونية لإنشاء مؤسسة عامة جديدة في فرنسا يرتبط بداية بمعرفة إذا كانت هذه المؤسسة المزمع إنشاؤها هي من ضمن الفئات الموجودة بموجب قانون سابق، وبالتالي يتكفي بمرسوم لإنشائها، أم أنها مستحدثة، وبالتالي يجب على السلطة التشريعية أن تتدخل لإصدار القانون المناسب، الذي يحدد القواعد والأسس الخاصة بإنشاء فئة جديدة من المؤسسات العامة. وفي لبنان، فقد صدر بتاريخ 1972/12/13 المرسوم رقم 4517 بنظام المؤسسات العامة الذي تخضع له بنص المادة (1): «المؤسسات العامة المنشأة والتي ستنشأ بعد تاريخ نفاذه، وتشمل أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة...»، حيث وفق نص المادة (3) من المرسوم نفسه: «تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء...»، على أن يتضمن نص الإنشاء: «تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها، كما يتضمن ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها. ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الإدارية مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة العامة».

وكذلك الأمر في جمهورية مصر العربية، أصدر المشرع المصري عدة قوانين تشمل بعض المبادئ والأطر العامة التي تحكم عمل المؤسسات العامة المستقلة وشركات القطاع العام التي تتولى نشاطاً تخصصياً. ويشار في هذا الشأن إلى القانون رقم 32 لسنة 1957 في شأن المؤسسات العامة، الذي حلت محله عدة قوانين كان آخرها قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم 97 لسنة 1983، والقانون رقم 203 لسنة 1991 بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام.

(22) إن صدور مرسوم أميري بدلاً من قانون لإنشاء هيئة عامة اقتصادية مستقلة، يؤكد ما تبيناه في سياق البحث، حيث يبدو أن الاتجاه في السنوات الأولى التي تلت مباشرة صدور دستور الكويت في 1962/11/11 كان يتبنى بشكل صحيح ما أراده المشرع الدستوري من توزيع للصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث اعتبر أن مسألة إنشاء مؤسسات عام مستقلة تدخل ضمن اختصاصات سمو أمير البلاد الذي يتولى بمراسيم وفق نص المادة (73) وضع: «لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين»، وذلك بانتظار صدور النظام العام للمؤسسات العامة المستقلة الذي نصت عليه المادة (133) من الدستور.

وفي هذا السياق، نصت المادة الأولى من المرسوم الأميري المشار إليه أعلاه، على إنشاء هيئة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة لإدارتها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري تحت إشراف وزير المالية والصناعة، وتدار أعمالها وفق نص المادة (9) على الأسس التجارية البحتة، وتتبع في حساباتها

لإنشاء أي منطقة حرة، وتحديد نطاقها الجغرافي استناداً لأحكام القانون رقم 26 لسنة 1995 بشأن المناطق الحرة⁽²³⁾، علماً بأن المناطق الاقتصادية الخاصة قد تدخل وفق التعريف الاقتصادي في سياق المناطق الحرة ذات الطبيعة والاختصاص المحدد⁽²⁴⁾.

وعليه، فإن تحديد الأداة القانونية والأساس القانوني لإنشاء المناطق الاقتصادية أو التجارية الحرة تتعدى مسألة تحديد نطاقها الجغرافي إلى ضرورة النظر في طبيعة عملها، وطريقة إدارتها، والصلاحيات التي يقتضي منحها للجهة التي تشرف عليها، والمدى الذي تتخطى من خلاله أعمال هذه المنطقة الخاصة أو الكيان المستقل أحكام القوانين النافذة، الأمر الذي يفرض حكماً أعمال قاعدة «توازي الأشكال أو تقابل القواعد القانونية»، التي بموجبها يجب اللجوء إلى سنّ قانون لتعديل أو إلغاء قانون سابق أو لتخطي أحكامه بالاستثناءات أو التجاوز لأوامره ونواهيه.

ومن هذه المنطلقات، قد يتضح السبب الرئيسي الذي يقف وراء لجوء الحكومة الكويتية إلى استصدار قانون لإنشاء منطقة اقتصادية في شمال البلاد، وعدم الاكتفاء بالمرسوم رقم 240 لسنة 2012 بإنشاء جهاز تطوير مدينة الحرير (الصبية) وجزيرة بوبيان، الذي يعتبر النواة القانونية الأولى لتطوير منطقة الشمال، حيث نص على إنشاء جهاز إداري يتولى اتخاذ ما يلزم من خطوات لتنفيذ مرحلة الفكرة، ومرحلة التحضير والتجهيز لمشروع مدينة الحرير وجزيرة بوبيان⁽²⁵⁾، وهذا ما تؤكدته المذكرة الإيضاحية لمشروع

نظام المحاسبة الصناعية. وتكون أغراضها وفق المادة (3) من المرسوم نفسه: «تنسيق المنافع العامة والخدمات الصناعية المختلفة في منطقة الشبيبة الصناعية ووضع الخطط لتنميتها وتطويرها، وكذلك تنسيق خطط المنشآت العامة والخاصة في المنطقة، وذلك فيما يتعلق باحتياجاتها للخدمات والمنافع العامة، وكل ذلك ضمن الإطار العام للخطة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة».

(23) تنص المادة (1) من القانون رقم 26 لسنة 1995 بشأن المناطق الحرة على أنه: «يجوز بقرار من مجلس الوزراء إنشاء منطقة تجارية حرة أو أكثر»، ويبين القرار الصادر تلك المناطق وحدودها، ومن ثم يتولى وزير التجارة والصناعة وفق نص المادة (2) معطوفة على المادة (4) الترخيص بممارسة الأنشطة المسموح بها قانوناً، وبيان مكان ممارسة النشاط داخل المنطقة الحرة والأغراض التي منح من أجلها الترخيص، ومدة سريانه، ومقدار الضمان المالي الذي يؤديه المرخص له. وفي مسألة إدارة المنطقة الحرة، فقد أشارت المادة (11) من القانون نفسه إلى أن: «تتولى وزارة التجارة والصناعة الإشراف على المناطق الحرة، ويجوز لهذه الوزارة أن تسند إدارة المناطق المذكورة إلى الجهات المتخصصة بالقطاع الخاص بعد موافقة مجلس الوزراء وبالشروط التي يقرها».

(24) مجدي محمود شهاب، الاستثمار الأجنبي المباشر - دراسة تحليلية لمحدداته في البيئة الاقتصادية لدول مجلس التعاون الخليجي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الرابعة، العدد 14، يونيو 2016، ص 17.

(25) تنص المادة (2) من المرسوم رقم 240 لسنة 2012 بإنشاء جهاز تطوير مدينة الحرير وجزيرة بوبيان، على أن يتولى الجهاز ما يلي من اختصاصات: 1- التعاقد مع الاستشاريين والخبراء العالميين لإعداد الدراسات المطلوبة للمشروع، وفقاً لما يقرره الوزير أو مجلس الأمناء في هذا الشأن. 2- متابعة تنفيذ الأعمال الاستشارية والدراسات اللازمة للمشروع بالتنسيق مع الجهات المعنية. 3- دراسة التشريعات ذات الصلة واقتراح التعديلات اللازمة لتنفيذ المشروع في ضوء الاستراتيجية المعتمدة له.

قانون المنطقة الاقتصادية الشمالية⁽²⁶⁾.

وعليه، فقد اتجهت الإرادة إلى منح المنطقة الشمالية والمؤسسة العامة التي تديرها وتشرف عليها نوعاً من الاستقلالية، وهامشاً من الاستثنائية، التي تميّزها عن غيرها من الأجهزة الحكومية التقليدية، وذلك كله في إطار ما نصت عليه المادة (4) من مشروع القانون، التي حددت الخطوط العريضة للغاية التي أنشئت من أجلها المنطقة الاقتصادية ولخصتها بالتالي: «تحقيق تنمية شاملة مستدامة على المساحة المخصصة لها، وتعظيم الاستفادة من موقعها الجغرافي، وجذب الاستثمارات الصناعية والتجارية والخدمية السياحية والأنشطة المالية، وغيرها من الأنشطة القادرة على المنافسة مع مثيلاتها في العالم، وزيادة حصة الدولة في التجارة العالمية ودعم الاستقرار الاقتصادي من خلال التنوع الاقتصادي والربط الإقليمي، والمساهمة في تنوع الصادرات غير النفطية باعتبارها إحدى ركائز الإصلاح الاقتصادي، واستقطاب الاستثمارات الإقليمية والدولية»، الأمر الذي يتطلب اختصاصات استثنائية، وأحكاماً خاصة، من شأنها تحفيز الاستثمارات من خلال منحها بعض المزايا والإعفاءات التي لا يمكن تأطيرها إلا بنص تشريعي صادر عن مجلس الأمة⁽²⁷⁾.

4- متابعة الأعمال الخاصة بإنجاز وإدارة ميناء مبارك الكبير وتشغيله بالتنسيق مع الجهات المعنية.
5- اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء الجهة التي يعهد إليها بإقامة المدينة وإدارتها وفق ما يقترحه مجلس الأمناء ويعتمده مجلس الوزراء.
6- دراسة السياسات والنظم واللوائح المالية والإدارية لجميع الأعمال المقترح إنشاؤها في المدينة والجزيرة.
7- القيام بالأعمال والاختصاصات التي يكلف بها أو تعهد إليه بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 المشار إليه.
(26) أشارت المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون المنطقة الاقتصادية الشمالية إلى أنه: «تبين الحاجة لإصدار تشريع جديد متكامل ينظم المنطقة الاقتصادية باعتبارها إحدى المتطلبات الأساسية لاستكمال المنظومة الاقتصادية في الدولة، وفتح آفاق جديدة للاستثمار في كل المجالات الصناعية والسياحية والتجارية والسكنية، فقد جرى إعداد مشروع القانون المائل بحسب التقسيم المنهجي لتشريعات المناطق الاقتصادية الخاصة».

(27) في إطلالة على الصلاحيات التي تتولاها المؤسسة العامة التي تدير المنطقة الاقتصادية الشمالية، نقرأ في نص المادة (9) من مشروع القانون أنها تتولى: «تطبيق أحكام هذا القانون، ووضع اللوائح التي تنظم كافة الأمور الخاصة بالمنطقة الاقتصادية بما في ذلك المسائل المالية والإدارية والفنية والخدمات التي تقدمها، وتنظيم المشروعات العاملة فيها، والأنشطة التي تمارسها هذه المشروعات، ولها في سبيل ذلك الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية. ويستثنى من أحكام الفقرة السابقة وزارات العدل والداخلية والخارجية والدفاع والحرس الوطني والإدارة العامة للإطفاء ومؤسسة البترول الكويتية فيما يتعلق بمجال الاستكشاف وتطوير وإنتاج النفط».

وبالإضافة إلى ما هو منصوص عليه في المادة السابقة ومختلف المواد التي تطرقت لصلاحيات المؤسسة في مشروع القانون، تختص المؤسسة وفق نص المادة (10) بما يلي: «1- إنشاء وإدارة المرافق والبنية الأساسية في المنطقة الاقتصادية وفقاً لأعلى المعايير والمواصفات الدولية. 2- الموافقة على تأسيس المشروعات العاملة في المنطقة الاقتصادية، وإصدار التراخيص الخاصة بها. 3- إقامة منطقة عبور تجارية دولية تكون مستقلة ومتميزة في نشاطها. 4- تحصيل الرسوم على الخدمات التي تقدمها، ومقابل التراخيص التي تصدرها. 5- إعداد اللوائح الخاصة بالمؤسسة وإدارة وتنمية

وعلى العكس من النطاق الواسع في الصلاحيات والأهداف الخاصة بالمنطقة الاقتصادية الشمالية؛ فإن المناطق الاقتصادية التي تنشأ بموجب نص المادة (4- البند الثالث) من القانون رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت، لا تخرج عن كونها - نطاقاً جغرافياً - خاضعاً لسلطة هيئة تشجيع الاستثمار التي تتولى تحديد الأنشطة الاقتصادية الخاصة التي يسمح بمزاومتها في هذه المنطقة، وذلك في سياق خدمة الهدف الرئيس الذي أنشئت من أجله الهيئة، والتي حددته المادة (3) من القانون رقم 116 لسنة 2013 المشار إليه بالتالي: «جذب واستقطاب وتشجيع الاستثمار المباشر في البلاد بشقيه الأجنبي والمحلي... في ضوء السياسة العامة للدولة وخطط التنمية الاقتصادية المعتمدة، وتطوير القطاعات الإنتاجية، وتنوع مصادر الدخل الوطني في دولة الكويت، وخلق فرص عمل للعمالة الوطنية ورفع إنتاجيتها ومهاراتها المهنية في استخدام أحدث التكنولوجيا وفقاً لأفضل المعايير العالمية المعتمدة بهذا الشأن».

وعليه، وبترجمة قانونية لهذا التمايز بين كلا النوعين من المناطق الاقتصادية، نوجز بالقول بأن المنطقة الاقتصادية التي يتم إنشاؤها بموجب القانون رقم 116 لسنة 2013 هي مرفق عام، يخضع لهيمنة وسلطة هيئة تشجيع الاستثمار التي تتولى - بشكل مباشر أو غير مباشر - بالتعاون مع الأجهزة المختصة، إنشاء بنيته التحتية والفوقية، وإدارته، والترخيص للمستثمرين بمزاولة أنشطتهم في نطاقه والرقابة على ذلك، ومنحهم المزايا والإعفاءات وفقاً لأحكام قانون إنشائها.

ويبقى واجباً على الجهات المرخص لها داخل المنطقة الاقتصادية التزام القوانين الوطنية كافة، مع ما يطرحه ذلك من وجود بعض المسائل القانونية العالقة التي لا يمكن لهيئة تشجيع الاستثمار بما يحكم عملها من قوانين ولوائح، أن تتعامل معها وفقاً لأفضل الممارسات العالمية، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر: صعوبة الترخيص التجاري للشركات الأجنبية، التي لا تعمل وفق قانون الهيئة، العوائق الخاصة بدخول

وتطوير وتشغيل المنطقة الاقتصادية وتنظيم العمل بها. 6- إعداد خارطة الفرص الاستثمارية المتاحة داخل المنطقة الاقتصادية والمشروعات والأنشطة الاستثمارية المستهدفة ومتابعة تحديثها. 7- توحيد جميع النماذج الخاصة بشؤون الاستثمار بالمنطقة الاقتصادية، وتوفيرها للاستخدام من خلال الشبكة الدولية للمعلومات وغيرها من الوسائل. 8- إقامة المؤتمرات والندوات وورش التدريب والعمل والمعارض المتصلة بشؤون الاستثمار في المنطقة الاقتصادية، وتنظيمها داخلياً وخارجياً. 9- إصدار نشرة دورية تتضمن القرارات والتوصيات والإجراءات والتدابير التي تتخذها المؤسسة. 10- إنشاء قاعدة بيانات ومعلومات متكاملة عن نشاط المؤسسة والأنشطة التي تمارسها داخل المنطقة الاقتصادية، وتحديثها وتطويرها بصورة دائمة. 11- تأسيس شركات بمفردها، أو المشاركة في تأسيس شركات، أو المساهمة في رؤوس أموال شركات خاصة بنشاط المنطقة الاقتصادية، أو تتصل بأغراضها أو تساعد على تحقيقها».

وإقامة الأجانب، حظر تملك الأجانب للعقار، سواء أكانوا أفراداً أم شركات، بالإضافة إلى عدد من القيود المفروضة بموجب قانون الإيجار والقانون المدني بشأن استغلال العقارات... الخ.

بينما بالمقابل، فإن إنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية، وإدارتها، وآليات العمل فيها، والعلاقة التي تربطها بكافة الأجهزة والجهات العامة والخاصة في دولة الكويت، وإسناد أعمال تقديم بعض الخدمات الخاصة بالمنطقة لشركات الخدمات، وما يحصل عليه المستثمرون من مزايا وتقديرات، تحكمها نصوص مشروع القانون نفسه.

وفي ظل الاختلاف حول مدى الاختصاصات بين المناطق الاقتصادية المنشأة بموجب القانون رقم 116 لسنة 2013 ومشروع قانون المنطقة الاقتصادية الشمالية، يشير التحليل المقارن الإقليمي والدولي الخاص بالمناطق الاقتصادية الخاصة إلى أن أفضل الممارسات توصي بضرورة وجود نظام قانوني وتنظيمي مستقل حاكم للمناطق الاقتصادية في دولة الكويت، من شأنه أن ينشئ ويحكم حق الأطراف ضمن هذه المناطق الاقتصادية الكويتية، فيحل محل القوانين الأخرى في منح الحقوق والامتيازات، وفرض الموجبات والالتزامات، وملء الفراغ الذي قد ينتج عنه عدم وجود جهة تنسيقية على مستوى البلاد لمثل هذه المناطق، مما يهدد بطريقة ملحوظة نجاح وفعالية المناطق الاقتصادية الخاصة من خلال عدم التناسق، والتمييز بين أنظمة الحوافز، وعدم وجود مقترح واضح أمام المستثمرين والشاغلين لهذه المناطق، الأمر الذي يدفع بعض الدول إلى تبني نظام موحد كما هو الحال على سبيل المثال في مصر التي صدر فيها القانون رقم 83 لسنة 2002 بإصدار قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة⁽²⁸⁾، وكذلك الأمر في كثير من الدول الأجنبية كما هو الحال على سبيل المثال في كل من الهند، إندونيسيا، الفلبين، ماينمار، باكستان، الكونغو وكينيا⁽²⁹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه مع غياب قانون موحد للمناطق الاقتصادية الخاصة، يتم اللجوء في القانون المقارن إلى استصدار قوانين ونصوص خاصة تصدر بشأن إنشاء، وتنظيم

(28) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد 22 مكرر (أ)، بتاريخ 2002/6/5.

(29) يراجع في هذا الشأن النصوص القانونية الخاصة بكل بلد على حدة وفق ما يلي:

India, The Special Economic Zones Act 2005 no 28, (Amendment) Act 2019, no 8 of 2019; Indonesia, law n.(39)/2009 regarding special economic zones; Philippine, Special Economic Zones Act of 1995; Myanmar, Special economic Zone Act of 2014; Pakistan, Special Economic Zones Act, 2012 -As amended up to 31 December 2015; Congo, Loi n° 24-2017 du 9 juin 2017 relative à la création des zones économiques spéciales, à la détermination de leur régime et de leur organisation.; Kenya, Special Economic Zones Act n.(16) of 2015.

كل منطقة اقتصادية على حدة، ومن ذلك نذكر: القانون رقم 18 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2008/9/18 بإنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة في طرابلس - لبنان، القانون رقم 32 لسنة 2016 بإنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في الأردن، والمرسوم السلطاني رقم 119 لسنة 2011 بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدمق، وإصدار نظامها في سلطنة عمان.

وبشكل متصل بالأساس القانوني لنوعي المناطق الاقتصادية في دولة الكويت يتسع أفق البحث القانوني لإلقاء نظرة، ولو مختصرة ومركزة، على التبعية القانونية لكل منهما، الأمر الذي ينعكس على المسؤولية السياسية التي يتحملها الوزير المشرف، وهذا الأمر يرتبط بالنظام القانوني للامركزية المرفقية المعتمد بدولة الكويت، وأبعاد الوصاية الإدارية التي تمارس عليها والمسؤولية السياسية التي تنبثق عنها والتي يتحملها الوزير المختص، الأمر الذي يشبه بمبادئه العامة ما هو معمول به في القوانين المقارنة كالقانون الفرنسي⁽³⁰⁾ والقانون اللبناني⁽³¹⁾ والقانون المصري⁽³²⁾.

فوفق ما هو معمول به في القانون الكويتي، وصار معلوماً مما سبق، تتمثل اللامركزية المرفقية ببعض المؤسسات والهيئات العامة، التي تنشأ وتنظم بنصوص قانونية تعطيها الشخصية المعنوية والاعتبارية، والاستقلال الإداري والمالي اللازمين لتسيير مهامها التخصصية، سواء أكانت ذات طابع إداري أم استثماري (تجاري أو صناعي). ونظراً لأهمية المهام المنوطة بهذه المؤسسات، ربطها المشرع الكويتي بوزير أو بوزارة يمارسان عليها سلطة الوصاية والإشراف، اللتين تحدان من غلو الممارسات المرتبطة بالاستقلالين الإداري والمالي، مخافة الخروج عن دائرة السياسة العامة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية للدولة المركزية⁽³³⁾.

ومع غياب أي نص عام ينطبق على كل المؤسسات العامة الكويتية⁽³⁴⁾، يصبح من الصعب

(30) Dugrip Olivier et autres, les Etablissements publics nationaux, LGDJ, Paris, 1992, p56.

(31) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص 156.

(32) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1996، ص 104.

(33) بلال عقل الصنديد، مسؤولية الوزير السياسية عن إشرافه على المؤسسات والهيئات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة الفتوى والتشريع، دولة الكويت، عدد اليوبيل الذهبي، أغسطس / آب 2010، ص 89.

(34) وذلك على عكس ما هو معمول به في القانون المقارن اللبناني والمصري مثلاً، حيث يوجد في لبنان ما يسمى بالنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، الذي تطبق مفاعيل نصوصه على كافة المؤسسات العامة اللبنانية فيما عدا ما استثني منها بنص صريح، وكذلك الأمر في جمهورية مصر العربية، حيث أصدر المشرع عدة قوانين تتضمن بعض المبادئ والأطر العامة التي تحكم عمل المؤسسات العامة المستقلة وشركات القطاع العام التي تتولى نشاطا

تحديد مدى وطبيعة وحدود الرقابة الوصائية التي يمارسها الوزير على كافة المؤسسات العامة بشكل موحد، فنص الأداة القانونية التي تنشئ وتنظم المؤسسة العامة المستقلة هو الذي يحدد تبعيتها وحدود صلاحيات الوزير عليها كسلطة وصاية إدارية⁽³⁵⁾، تختلف عن سلطة الرقابة الإدارية، التي يمارسها الوزير داخل الهرم الإداري، وتخوله كرئيس إداري أعلى سلطات وصلاحيات يمارسها على أشخاص مرؤوسيه وعلى أعمالهم⁽³⁶⁾.

المبدأ أن مهمة سلطة الوصاية هي مجرد رقابة عامة على أداء المؤسسات العامة وتوجيه عملها للصالح العام، فليس لوزير الوصاية إلا أن يحترم مبادرات وقرارات قياديي المؤسسة، بحيث لا يملك بموجب سلطة التصديق على قراراتهم إلا الموافقة أو الرفض، دون أن يتعدى ذلك إلى تعديل أو تغيير مضمونها. وبمطلق الأحوال، فإن قرار الرفض أو القبول يعتبر دائماً من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، للنظر فيها من حيث الاختصاص والمشروعية، ومن حيث عدم مخالفتها لمضامين (الرقابة

تخصيصاً. ويشار في هذا الشأن إلى القانون رقم 32 لسنة 1957 في شأن المؤسسات العامة، الذي حلت محله عدة قوانين كان آخرها قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم 97 لسنة 1983، والقانون رقم 203 لسنة 1991 بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام، الأمر الذي يجب معه دراسة إمكانية الاستفادة من هذه التجربة في الكويت أسوة بما كان معمولاً به قبل إلغاء المرسوم بالقانون رقم 77 لسنة 1986 في شأن تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة.

(35) وفقاً للمبدأ المعمول به، لا وصاية إدارية من دون نص، ولا وصاية من خارج النص، فالقانون هو الذي يحدد اختصاصات الوزير وحدودها في رقابته وإشرافه على المؤسسات العامة، والتي عادة ما تخوله ما يلي:

1. سلطة التصديق: تشترط سلطة التصديق لنهاج قرارات مجلس إدارة المؤسسات العامة التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية، ضمن مدة زمنية معينة، وبمفعول رجعي يعود إلى التاريخ الذي اتخذ فيه القرار المصدق.
2. سلطة الإلغاء: لسلطة الوصاية أيضاً حق إلغاء القرارات المتخذة في المؤسسات العامة بمفعول رجعي إلى وقت صدورها، ولها أيضاً أن توقف تنفيذها.
3. سلطة السماح المسبق: لا يجوز للمؤسسات العامة أن تقوم ببعض التصرفات، أو باتخاذ بعض القرارات، إلا بقبول مسبق من سلطة الوصاية، وهذا ما تعنيه سلطة الموافقة المسبقة.
4. سلطة الحلول: عند تقاعس المؤسسة العامة عن القيام ببعض واجباتها الأساسية المهمة (كتسيير المرفق العام مثلاً) يسمح مبدأ الوصاية الإدارية لسلطة الوصاية أن تحل محل المؤسسة المتقاعسة في اتخاذ القرار المناسب على مسؤولية المؤسسة ولحسابها.

(36) وفق نص الإنشاء، قد تتناول رقابة الوزير الوصائية أعمال الجهة المستقلة في ذاتها، وإجراءات تنفيذها، وذلك بإخضاعها لإذن سابق أو تصديق لاحق منه. كما أن صلاحيات الوزير قد تصل لحد تخويله السلطة في تعيين أعضاء مجالس الإدارة كلهم أو بعضهم، أو حلولة محل الجهة في أداء العمل، أو المشاركة في الإدارة، إلى غير ذلك من الأمور... وعلى العكس فإنه قد يصادف ألا يملك الوزير أي حق تجاه التصرف في أعمال الهيئة أو المؤسسة الملحقة به أو بوزارته، وألا يختص بإصدار قرار في شأنها، بحيث يصعب مساءلته سياسياً عن هذه الأعمال، وإلا كان ذلك افتتاتاً عليه، وخروجاً على المبادئ والأعراف الدستورية والبرلمانية.

الضيقية) التي حرص عليها الفقه والقضاء الإداريين⁽³⁷⁾.

وفي دولة الكويت، قيّد المشرع الاستقلالية المالية والإدارية للمؤسسات العامة ببعض النصوص العامة والخاصة، التي تمكّن الإدارة المركزية متمثلة بالوزير على وجه الخصوص من ممارسة بعض السلطات عليها، ومن بين النصوص القليلة التي تطبق على كل المؤسسات والهيئات العامة الكويتية نشير إلى المادة (133) من الدستور، وإلى أحكام المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري، وتحديد الاختصاصات والتفويض، والذي أتى ليحل بشكل أو بآخر محل المرسوم بالقانون رقم 77 لسنة 1986 في شأن تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة.

فوفق نص المادة (133) المشار إليها: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها». أما عن كيفية مباشرة اختصاص الوزير في الإشراف على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته، فقد أوردها المشرع في المادة (2) من المرسوم رقم 116 لسنة 1992، الذي يحدد الخطوط العريضة لصلاحيات سلطة الوصاية بما يلي:

– إصدار التوجيهات لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللخطة الإنمائية.

– متابعة سير العمل لضمان تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها المؤسسة.

– متابعة التقيد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء.

– ممارسة الاختصاصات الأخرى التي ينص عليها القانون أو اللوائح.

وبتحليل منطقي لهذه النصوص يمكن أن نستخلص ما يستنتج منه إمكانية ترتيب المسؤولية السياسية على الوزير عن أعمال المؤسسة العامة التي يشرف عليها، ولا يبقى أي مجال للشك في ذلك عند الاطلاع على ما ورد حرفياً في المذكرة التفسيرية للمرسوم رقم 116 لسنة 1992، والتي أوردت بشكل جازم وقطعي أن إشراف الوزير على المؤسسات والهيئات العامة يفرض عليه عرض شؤونها ومشاكلها على مجلس الوزراء، واقتراح الحلول اللازمة لها، وذلك إعمالاً لأحكام المسؤولية الوزارية التي تحتم بالتأكيد

(37) Jean Rivero, Le juge administrative gardien de la légalité administrative, Mélange offerts à Marcel Waline - Le juge et le droit public, L.G.D.J, Paris 1974, p.705.

انظر أيضاً: يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، دار المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 1998، ص 96.

المسؤولية السياسية، ومما يزيد في الأمر وضوحاً هو اعتماد وتطبيق مبدأ التفويض المنصوص عليه في المادتين (5 و6) من المرسوم بقانون نفسه، إذ إن المشرع حوّل الوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المقررة له أصلاً بموجب القوانين واللوائح إلى مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف عليها، كما حوّلته أن يعهد بها إلى رؤسائها ومديرها.

وقد نصت المادة (6) على أنه: «يجوز لمجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رئيسه أو إلى لجنة فرعية من أعضائه، بشرط موافقة الوزير على ذلك»، مع الإشارة إلى أن مثل هذا التفويض أو الموافقة عليه من قبل الوزير، تحت طائلة عدم جوازه، يعتبر في الأصل من صلب ممارسة السلطة الرئاسية، مما قد يشدد مفهوم الوصاية الإدارية، ويزيد في درجات المساءلة السياسية للوزير عن أداء المؤسسة العامة وقياديتها⁽³⁸⁾، هذا بالإطار العام للوصاية الإدارية، أما في الإطار الخاص، فإن مسألة توسيع أو تضيق مدى مسؤولية الوزير المباشرة عن عمل المؤسسات العامة مرهون بنص إنشاء هذه المؤسسة العامة أو تلك، وما أعطاه المشرع للوزير أو لإدارة المؤسسات العامة من صلاحيات.

أما عن مفردات الرقابة السياسية التي يمكن أن يمارسها مجلس الأمة على الوزير في ممارسته لاختصاصاته، ومن بينها سلطته الوصائية على المؤسسات العامة، فبموجب قراءة نصوص الدستور الكويتي قد تتحول ملاحظات أعضاء مجلس الأمة التي يقدمونها في الجلسات العامة على أداء الوزير إلى أسئلة برلمانية وفق ما جاء في المادة (99) من

(38) وفق قرار المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ 2005/4/11 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور المقدم من الحكومة الكويتية تحت رقم 3 لسنة 2004؛ فإن الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الفردية للوزير، تتسق في المقام الأول مع مبادئ النظام الديمقراطي الذي تبناه الدستور نظاماً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما حسب ما هو مستفاد من نص المادة (6) من الدستور، وما جاء بمذكرته التفسيرية. فسلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة، فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعاً أعضاء في مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة، ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقاً لما تنص عليه المادة (123) من الدستور، فهم مشاركون في مسؤولية الحكم.

كما أنها سلطة إدارة لأن الوزير يعتبر هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وبهذه الصفة يتمتع بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشؤون وزارته الداخلة في اختصاصاته بما فيها سلطة الوصاية التي يمارسها على المؤسسات والهيئات العامة، فيسأل سياسياً أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون، الإيجابية منها والسلبية، العمدية وغير العمدية، بوسائل الرقابة البرلمانية المقررة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور.

الدستور، ومن ثم إلى استجواب وفقاً لما نصت عليه المادة (100)⁽³⁹⁾.

وعن مدى المسؤولية السياسية لوزير الوصاية، فإنها تلخص بالأصل القانوني أن (المسؤولية على قدر الصلاحيات)، حيث بموجب هذه العبارة يمكن اختصار حدود ومدى المسؤولية السياسية للوزير بالنسبة لممارسته لصلاحياته واختصاصاته داخل وزارته، أو بمناسبة إشرافه على المؤسسات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو لوزارته. فسواء أكانت هذه الاختصاصات مستمدة في الأصل من المرسوم المتعلق بتنظيم الوزارة التي يرأسها، وتحديد اختصاصاتها، أم من القوانين واللوائح المختلفة كالنصوص الخاصة بالمؤسسات والهيئات العامة، فإن الوزير يتحمل بشأنها المسؤولية في إطار الدائرة التي ستعمل فيها سلطته.

فالمسؤولية السياسية للوزير عن أعمال وزارته، المنصوص عليها في المادة (130) من الدستور⁽⁴⁰⁾، لا تكون متوافقة مع أحكام الدستور، إذا تخلفت مسألة الاختصاص الوزاري في المسائل والوقائع الموضوعة تحت مجهر الرقابة السياسية.

في هذا الإطار تؤكد المحكمة الدستورية في قرارها الصادر بتاريخ 2005/4/11 بشأن طلب تفسير المادة (99) من الدستور أنه: «طبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتنتجها لزوماً، فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسؤولاً عن مباشرتها، والذي يسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص، بما يخوله قانوناً القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانوناً على الإتيان بهذا

(39) يعد الاستجواب الوسيلة البرلمانية الأكثر فاعلية ووضوحاً بشأن مساءلة الوزير سياسياً، فهو إذا بلغ مداه قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير، وإلى اعتباره معتزلاً لمنصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به؛ مما يجبره على تقديم استقالته مباشرة (استيفاءً للشكل الدستوري) حسب ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور.

ومقتضى ذلك، وفق ما ورد في التفسير الخاص بالمواد (101، 102، 103) من الدستور الكويتي، أن أي تصرف يصدر من الوزير المذكور، بعد صدور قرار عدم الثقة به يعتبر بقوة الدستور باطلاً وكأنه لم يكن، من دون أن يطبق في هذه الحالة الحكم الوارد بالمادة (103) من الدستور القاضي باستمرار الوزير في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه، لمزيد من التفصيل حول الموضوع يراجع لطفاً: وائل العسوس، الاستجواب في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات شركة النور، بيروت، 2002.

(40) تقضي المادة (130) من الدستور بأن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها فيها»، وقد بينا آنفاً أن الوزير يتحمل، بموجب أحكام هذه المادة، تبعة سياسية عن أعمال وزارته، سواء أكانت أعمالاً أصلية يمارسها باعتباره الرئيس الأعلى للوزارة التي يتولى تصريف شؤونها، أم تلك الأعمال التي عهد المشرع إليه بها في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له، أو الملحقه به أو بوزارته، مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية.

الإجراء أو التصرف، وبالتالي فلا مسؤولية بلا سلطة أو اختصاص».

ثم بيّنت المحكمة في القرار نفسه عناصر الاختصاص الدستوري للوزير، فعددت أربعة عناصر هي: 1 - العنصر الشخصي: ولازمه أن يكون الوزير الذي يسأل سياسياً قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً لوزارته بموجب مرسوم أميري طبقاً للمادة (56) من الدستور، 2 - العنصر الزمني: ومقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد مساءلته عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له؛ بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها والتي تبدأ منذ تعيينه وزيراً لها، وتستمر حتى تنتهي بانتهاء عمله بها لأي سبب كان يفضي إلى زوال صفته الوزارية، 3 - العنصر المكاني: وقوامه أن الوزير باعتباره سلطة مركزية في وزارته، فإنه يبسط سلطته هذه ليمارس سائر أعماله الوزارية - بالمعنى الواسع - المخوّلة له ليس في عاصمة البلاد فحسب؛ بل تمتد إلى سائر أنحاءها، ويمارس هذه الأعمال عن طريق التابعين له ولوزارته والملحقين بها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق. بقي ما يهمنا في نطاق البحث. 4 - العنصر الموضوعي: ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل المساءلة السياسية داخلة في الحدود التي قررها المشرع، وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها فيه.

الخلاصة، أنه كلما زادت صلاحيات الوزير المختص مدى وإتساعاً، زادت إمكانية تحميله تبعه سياسية أكبر، وكلما ضاقت رقعة اختصاصاته، قلت احتمالات المساءلة. وبانعكاس ذلك على نوعي المناطق الاقتصادية في الكويت، نجد أن المناطق الاقتصادية التي تنشأ وفقاً لنصوص قانون تشجيع الاستثمار المباشر رقم 116 لسنة 2013، هي تابعة مباشرة لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر، وأي تصرف أو إجراء يتعلق بها يخضع لمسؤوليتها، وبالتالي يتحمل وزير التجارة والصناعة، بصفته وزير وصاية على الهيئة، المسؤولية السياسية عن أداء الهيئة في إدارتها للمنطقة.

أما فيما يخص المنطقة الاقتصادية الشمالية المزمع إنشاؤها، فإن مشروع القانون المحال بموجب المرسوم رقم 227 لسنة 2019 إلى مجلس الأمة، حدد في المادة (8) أن تولى إدارة هذه المنطقة إلى: «مؤسسة عامة مستقلة تكون لها الشخصية الاعتبارية تتبع الوزير المختص»، وترك تحديد الوزير المختص لمجلس الوزراء.

وقد يكون مفيداً في هذا الشأن الإشارة إلى أن الاتجاهات الحديثة للحكومة الكويتية عند إعداد مشاريع القوانين التي تهدف إلى إنشاء مؤسسات عامة تتحاشى قدر الإمكان ربط المؤسسة العامة بمجلس الوزراء، ولا حتى بوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وبالطبع ولا حتى برئيس مجلس الوزراء الذي وفقاً لنص المادة (102) من الدستور

الكويتي: «لا يتولى أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة»، وذلك كله حتى يتلافى المجلس وما يرتبط به من رئيس ووزراء أي إمكانية للتجريح السياسي والمساءلة عن أعمال وتصرفات تنفيذية تنسب للمؤسسة العامة وقياديتها، دون أن يملك رئيس الوزراء ولا وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء في حقيقة الأمر؛ أي إمكانية عملية لممارسة الصلاحيات الرقابية والوصائية الدقيقة عليها.

وفي هذا السياق، قد يرى البعض أن ربط المؤسسة العامة بمجلس الوزراء يعطيها نوعاً من الزخم ومن القيمة المعنوية والمادية، إلا أن هذا الأمر وإن كانت له تبريراته المنطقية في غير دول⁽⁴¹⁾؛ فإنه من الناحية القانونية لا يشكل أي إضافة عملية في دولة الكويت،

(41) يشار إلى أنه في القانون الأجنبي المقارن هناك اتجاه واضح نحو تعزيز استقلالية المناطق الاقتصادية المالية والإدارية، وجعل إدارتها بتشكيل رفيع المستوى، وصلاحيات واسعة بعيدة عن التبعية السياسية المباشرة: ففي القانون الباكستاني الصادر في العام 2012 بشأن تنظيم المناطق الاقتصادية، تنص المادة (4) على أنه: «يجوز للحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات إنشاء مناطق اقتصادية خاصة من نفسها، أو بالتعاون مع القطاع الخاص وفق أنماط مختلفة من التعاون بما في ذلك الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو حصرياً من خلال القطاع الخاص على النحو المنصوص عليه في هذا القانون». وتتوزع الصلاحيات الخاصة بإدارة المنطقة الاقتصادية بين عدة كيانات إدارية هي: مجلس المصادقة BOA، لجنة المصادقة، مجلس الاستثمار BOI، وسلطة المنطقة الاقتصادية.

فبموجب نص المادة (5)، من القانون المشار إليه يتألف مجلس المصادقة من: 1- رئيس وزراء باكستان حيث يشغل منصب رئيس مجلس الإدارة؛ 2- وزير المالية الذي يشغل منصب نائب الرئيس؛ 3- وزير الصناعة؛ 4- وزير الإنتاج؛ 5- وزير التجارة؛ 6- وزير الدولة وقسم المناطق الحدودية؛ 7- عضوين في مجلس الشورى والجمعية الوطنية (البرلمان) يتم ترشيحهما من قبل رئيس الوزراء (عضو من كل مجلس)؛ 8- رئيس مجلس الاستثمار؛ 9- نائب رئيس لجنة التخطيط؛ 10- الوزير الأول لكل إقليم؛ 11- رئيس المجلس الاتحادي للإيرادات؛ 12- محافظ بنك الدولة الباكستاني؛ 13- أمين مجلس الاستثمار؛ 14- الرؤساء التنفيذيين لمجالس الاستثمار بالمقاطعات، أو من يكون مرشحاً من قبل الحكومة عن تلك الأقاليم حال عدم وجود تلك المجالس ولديه خبرة مهنية مناسبة ذات صلة، وتكون فترة عمل هؤلاء المرشحين ثلاث سنوات؛ 15- رئيس اتحاد غرف التجارة والصناعة الباكستانية؛ 16- رئيس مجلس الأعمال الباكستاني؛ 17- رئيس المستثمرين الخارجيين؛ 18- شخصية مهنية لديها خبرة كافية ذات صلة يتم ترشيحها من قبل رئيس وزراء باكستان؛

ويتولى مجلس المصادقة وفق نص المادة (6) عدة مهام من أبرزها: (أ) الموافقة على اللوائح الخاصة بتنفيذ هذا القانون كما هي مطبقة على جميع المناطق الاقتصادية الخاصة أو مجموعة معينة من المناطق الاقتصادية الخاصة أو مناطق اقتصادية خاصة معينة؛ (ب) الموافقة على طلبات المنطقة أو رفضها؛ (ج) الموافقة على اتفاقيات التنمية أو رفضها؛ (د) التدقيق واتخاذ القرار بشأن مسائل السياسة المقدمة إليها من قبل سلطات المناطق الاقتصادية الخاصة أو من قبل المطورين.

أما لجنة المصادقة، التي تتولى مهمة معاونة مجلس المصادقة، فهي بموجب نص المادة (7) برئاسة رئيس

مجلس الاستثمار وتضم: 1- الرؤساء التنفيذيين لمجالس أو شركات أو وكالات الاستثمار الإقليمية، أو ممثلاً يعادل موقع أمين إقليمي معين من قبل المقاطعة المعنية؛ 2- ممثلي وزارات المالية والتجارة والصناعة والإنتاج؛ 3- ممثلي القطاع الخاص؛ 4- بموافقة مجلس الإدارة المصادقة، أعضاء تختارهم الحكومة الفيدرالية وحكومة المقاطعة المعنية لحالات محددة.

وتنص المادة (8) على مهام مجلس الاستثمار الذي يتولى: (أ) تنسيق جميع الأنشطة المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة والمطورين ومؤسسات المنطقة، بما في ذلك إعداد جميع الوثائق للنظر فيها من قبل مجلس الإدارة، ولضمان تنفيذ جميع قرارات مجلس الإدارة. (ب) مراجعة جميع اتفاقيات التنمية المقترحة من قبل سلطات المناطق الاقتصادية الخاصة. (ج) الترويج الدولي والمحلي للاستثمارات في المناطق الاقتصادية الخاصة. (د) تسهيل تفاعل المطورين ومؤسسات المنطقة مع جميع الهيئات الحكومية الفيدرالية والإقليمية وغيرها من الهيئات الحكومية وكذلك مع المؤسسات المالية والإئتمانية الدولية.

أما المادة (10) وبحسب الفقرة 2 منها، فقد أكدت على الاستقلالية الإدارية والمالية، حيث نصت على أن: «السلطة المولجة إدارة المنطقة الاقتصادية الخاصة شخصية اعتبارية، لها حق تملك العقارات وحيازتها والتصرف بها، وحق التقاضي وأن ترفع دعاوى قضائية ضدها»، وبحسب الفقرة 3، تتألف السلطة من: (أ) رئيس: الوزير الأول للمقاطعة المعنية أو شخص معين من قبل الوزير الأول؛ (ب) نائب الرئيس: وزير أو مستشار مسؤول عن إدارة الاستثمار، وفي حالة عدم وجود مثل هذه الإدارة، يتم ترشيح أي عضو في مجلس الوزراء الإقليمي من قبل الوزير الأول للإقليم المعني؛ (ج) رئيس تنفيذي: يمكن تعيينه من قبل الوزير الأول للإقليم المعني، وقد يكون أميناً لسلطة المناطق الاقتصادية الخاصة؛ (د) أمين إدارة الاستثمار بالمقاطعة: وفي حالة عدم وجود مثل هذه الإدارة، يكون الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار الإقليمية؛ (هـ) أمناء إدارات الصناعات والتمويل والتجارة والاستثمار والأشغال والخدمات والثروة الحيوانية والزراعة والتخطيط والتنمية الإقليمية؛ (و) عضوين يعينهما رئيس وزراء الإقليم المعني، وعضوين آخرين يعينهما مجلس مراجعي الحسابات؛ (ز) عضو يعينه غرفة التجارة والصناعة المعنية حيث تم اقتراح المنطقة الاقتصادية الخاصة. إذا لم تكن هناك غرفة تجارية، فيتم تعيين عضو الغرفة التجارية في تلك المنطقة المعنية.

أما القانون الأوزباكستاني للمناطق الاقتصادية الخاصة الصادر عام 2020، فينص على تبعية المنطقة الاقتصادية لمجلس الوزراء سناً لصلاحيات المجلس، وبموجب المادة (4) يكون من صلاحيات مجلس وزراء جمهورية أوزبكستان: «تحقيق وحدة السياسة العامة في مجال تنظيم العمل وتطوير المناطق الاقتصادية الخاصة. - الموافقة على برامج تنمية المناطق الاقتصادية الخاصة. - الموافقة على حدود المناطق الاقتصادية الخاصة. - تشكيل المجالس الإدارية للمناطق الاقتصادية الخاصة وتنسيق أنشطتها ومراقبتها. - المصادقة على قيود مديريات المناطق الاقتصادية الخاصة، فضلاً عن التنسيق والرقابة على أنشطتها».

وفي القانون الإندونيسي للمناطق الاقتصادية الخاصة الصادر عام 2009، تتوزع إدارة المناطق الحرة بين كل من: المجلس الوطني، مجلس المنطقة، والمدير. وبحسب الفقرة 3 من المادة (1)، يعد المجلس الوطني هو المسؤول عن إدارة المنطقة الاقتصادية، وفقاً لنص الفقرة 2 من المادة (14)، يتألف المجلس من: الوزراء ورؤساء المجالس والهيئات الحكومية. أما مجلس المنطقة الاقتصادية، فهو بموجب الفقرة 4 من المادة (1)، ينشأ على مستوى الإقليم الذي توجد فيه المنطقة الاقتصادية، ويساعد المجلس الوطني في مهامه، وهو بحسب الفقرة 3 من المادة (14)، يتألف من ممثلي الحكومة المركزية وحكومة الإقليم.

وفي القانون الهندي للمناطق الاقتصادية الخاصة الصادر عام 2005، تنص الفقرة 2 من المادة (13) على أن: «الهيئة المولجة إدارة المنطقة الاقتصادية الخاصة شخصية اعتبارية، وحق تملك العقارات وحيازتها والتصرف بها، وحق التقاضي وأن ترفع ضدها دعوى قضائية»، ووفقاً للفقرة 5، تتألف إدارة الهيئة من:

حيث لا يمكن ربط أي مؤسسة عامة بمجلس الوزراء ككيان دستوري، كما أنه لا سلطة تنفيذية مباشرة لرئيس الوزراء على المؤسسات العامة، إذ لا توليه نصوص الدستور أية صلاحية وزارية تنفيذية، بخلاف مسؤوليته عن التوجه العام والسياسة العامة للحكومة، كما أن القيمة المعنوية للمؤسسات والجهات العامة في الأنظمة الديمقراطية ترتبط بإنجازها وأدائها لا بتبعيتها، ناهيك عن أن الاستقلالية الإدارية والمالية التي تتمتع بها تحكمها النصوص المعمول بها في هذا الشأن، وفق ضوابط ومعايير وأسس محددة.

إلا أن كل ذلك لا يمنع من وجود بعض الحالات في الأنظمة المقارنة، التي قد تولي مجلس الوزراء بعض الصلاحيات والخصوصيات والامتيازات المادية والقانونية والتنفيذية، مما يجعله الكيان الأمثل لربط بعض المؤسسات العامة ذات الأهمية الوطنية به، مما قد يجعل أمورها أيسر وميزانياتها أوفر، ويصبح أداؤها تنفيذياً مباشراً للتوجهات والسياسة العامة للسلطة التنفيذية.

وفي هذا السياق ربطت المادة (5) من القانون رقم 18 بتاريخ 2008/9/5 هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة في طرابلس - لبنان برئيس مجلس الوزراء، الذي يمارس عليها سلطة الوصاية الإدارية، بحيث تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، بناءً لاقتراح رئيس مجلس الوزراء المواضيع التي تخضع للوصاية الإدارية، وكذلك النظام الداخلي للهيئة، نظامها المالي وأنظمة الموظفين، وكذلك مهام وصلاحيات مجلس الإدارة.

أما في مصر فقد نصت المادة (3) من القانون رقم 83 بتاريخ 2006/6/5 بشأن إصدار قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، وفق آخر تعديل بالقانون رقم 27 لسنة 2015 على أن: «ينشئ رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بقرار منه هيئة لكل منطقة أو مناطق اقتصادية تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة، تتبع رئيس مجلس الوزراء وتسمى باسم المنطقة أو باسم إحداها، وتختص هذه الهيئة دون غيرها بتطبيق أحكام هذا القانون، ويكون مركزها في المقر الذي تتخذه بالمنطقة أو المناطق التابعة لها، ويجوز لها أن تنشئ فروعاً في أية منطقة من هذه المناطق أو خارجها».

وكذلك في الأردن، وبعد أن خلت المادة رقم (7) من قانون سلطة العقبة الاقتصادية

(أ) مفوض تنمية المنطقة الاقتصادية الخاصة - رئيس بحكم منصبه؛ (ب) موظفين ترشحهما الحكومة المركزية من أصحاب الخبرة في التعامل بالأمور المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة - أعضاء بحكم منصبهم؛ (ج) موظف حكومي عن الوزارة أو الإدارة التي تتعامل مع التجارة في الأمور المتعلقة بالمنطقة الاقتصادية الخاصة - عضو بحكم منصبه؛ (د) ما لا يزيد عن شخصين من رجال الأعمال أو من يمثلهم ترشحهم الحكومة المركزية - أعضاء بحكم منصبهم.

الخاصة رقم 32 لعام 2000⁽⁴²⁾ من ذكر لتبعية العقبة الاقتصادية، قام المشرع الأردني بإصدار القانون رقم 29 لعام 2008 متضمناً في المادة (3) نصاً مفاده أنه: «تعديل المادة (7) من القانون الأصلي بإضافة الفقرة ج، بحيث تصبح المادة (7) بصورتها الحالية، على النحو التالي:

«سلطة المنطقة: أ- تنشأ في المملكة سلطة تسمى (سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة) تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها بما في ذلك إبرام العقود وقبول المساعدات والهبات والتبرعات، ولها حق التقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني أو أي محام توكله لهذه الغاية. ب- يكون مقر السلطة في المنطقة، ولها أن تنشئ مكاتب ارتباط داخل المملكة وخارجها. ج- ترتبط السلطة برئيس الوزراء».

وكذلك الأمر في سلطنة عمان، حيث صدر المرسوم السلطاني رقم 105 لسنة 2020 بتاريخ 2020/8/18 بهدف إنشاء هيئة عامة مركزية للمناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق الحرة، يكون مقرها العاصمة مسقط، ويمكن بقرار من مجلس الوزراء إنشاء فروع لها في المحافظات أو مكاتب خارج السلطنة، وقد نص في المادة (1) منه على أن: «تنشأ هيئة عامة تسمى (الهيئة العامة للمناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق الحرة)، تكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتتبع مجلس الوزراء».

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت

وانعكاساتها على نظامها القانوني

يقودنا البحث في الأساس القانوني لإنشاء المناطق الاقتصادية بشكل تتابعي إلى التوسع ببحث طبيعة المرفق العام، الذي تمثله هذه المنطقة الاقتصادية أو تلك. فهل يمكن اعتبار هذه المناطق تلقائياً، بالشكل وبالمضمون، مرافق عامة اقتصادية، أم أنه يمكن اعتبارها مرافق عامة تقليدية إدارية، مع ما يترتب على ذلك من آثار على النظام القانوني الذي يحكم أداءها وعلاقاتها؟

(42) المعدل بالقانون رقم 32 لعام 2016.

الواقع، أنه مع تطور دور الدولة، ودخولها في مجال الأنشطة التجارية والصناعية والزراعية للتعويض عن تدهور الأوضاع الاقتصادية في نهايات الحرب العالمية الأولى، بدأ الحديث عن أزمة حقيقية⁽⁴³⁾ في مفهوم المرفق العام، الأمر الذي ترافق مع تنامي مفهوم (المرفق العامة الاقتصادية) التي تمارس نشاطاً ذا طابع تجاري أو استثماري أو صناعي أو حتى زراعي⁽⁴⁴⁾، والتي أخذت بشكل عام شكل المؤسسة العامة الاقتصادية، التي تمارس أعمالها بمرونة كافية تشبه مرونة العمل في المشروعات الخاصة التي تستهدف الربح، وتعزيز ميزانيتها التي تعد على أسس تجارية، وهي تخضع في ذلك لنظام قانوني مزدوج قوامه قواعد القانون الإداري، بما يخص الإنشاء والتنظيم والعلاقة بسلطة الوصاية⁽⁴⁵⁾، وقواعد القانون الخاص فيما يخص العلاقات التجارية والتعاقدية وعلاقتها مع موظفيها، باستثناء قياديين المعيّنين من السلطة التنفيذية، والذين يعتبرون بحكم الموظفين العموميين⁽⁴⁶⁾.

وفي هذا السياق، يخلص التساؤل التقليدي عن ماهية القواعد والمعايير، التي يمكن من خلالها التمييز بين مرفق عام إداري وآخر اقتصادي، إلى أن الأصل هو أن يتضمن قانون إنشاء الهيئة أو المؤسسة العامة - تصريحاً أو تلميحاً - بأن النشاط هو استثماري أو تجاري أو صناعي أو زراعي. أما إذا تعذر من خلال النص وصف وتحديد طبيعة المرفق، يجتهد القضاء ومعه الفقه القانوني في تطبيق سلسلة من المعايير، التي قد تنحى بهذا المرفق أو ذاك باتجاه الطبيعة الإدارية أو الاقتصادية، من خلال البحث في طبيعة النشاط نفسه، ومصادر تمويله، ومدى استخدامه لأساليب السلطة العامة في تعاقداته وعلاقاته بالجمهور، والطريقة التي اتبعتها الدولة في تنظيمه، وبشكل

(43) Liet-Veaux Georges, La théorie du service public, crise ou mythe?, Revue administrative, mai-juin 1961, Pp. 104-112; L'huillier Jean, A propos de la crise de la notion de service public, Recueil Dalloz, chronique XXII, Paris, 1955, Pp. 119-123. De Corail Jean-Louis, La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français, LGDJ, Paris, 1954; J. M. Rainaud, La crise du service public français, Que sais-je? PUF, Paris, 1999.

(44) حول تطور مفهوم المرفق العامة الاقتصادية يراجع: محمد محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرفق العامة الاقتصادية، ط 1، جامعة الكويت، 1999.

(45) تركي سطات المطيري، أصول القانون الإداري، طبعة خاصة، دولة الكويت، 2005.

(46) يعد قرار محكمة التنازع الفرنسية «باك ديلوكا» Bac d'Eloca الصادر في 1921/1/22 من الأحكام القضائية الرئيسية التي حملت إشارات واضحة بشأن التفريق بين المرفق العام التقليدي الإداري، والمرفق العام الاقتصادي، حيث اعتبر القرار أن النشاط الذي تقوم به شركة غرب أفريقيا للنقل الحكومية من خلال شحنها للسيارات بالعبارة «إيلوكا» Eloca هو نشاط اقتصادي، وبالتالي تخضع في دعاوى التعويض والمسؤولية لقواعد القانون الخاص لا لقواعد القانون الإداري.

عام الظروف والأوضاع التي يمارس فيها هذا المرفق نشاطه في مدى قربه أو بعده عن المشروعات الخاصة⁽⁴⁷⁾.

الواقع، أن الإشارة الصريحة إلى طبيعة المرفق العام ليست جديدة على القانون الكويتي، فباستطلاع نصوص القوانين المنشئة للمؤسسات العامة الاقتصادية الكويتية يمكن الملاحظة بسهولة أن معظم هذه القوانين قد أشارت إلى الطبيعة الاقتصادية للمرفق العام الذي أنشأته⁽⁴⁸⁾.

ويجدر التوضيح في هذا السياق إلى أنه جرت العادة على تسمية الكيانات المرفقية المستقلة، التي تمارس نشاطاً إدارياً باسم (الهيئات العامة)، وبالمقابل يطلق اسم (المؤسسات العامة) على تلك التي تقوم بأنشطة اقتصادية. ولكن الأمر في دولة الكويت يشوبه بعض اللبس في المصطلحات، حيث تأخذ بعض المرافق العامة الاقتصادية شكل (المؤسسة العامة) كما هو الحال بالنسبة للمؤسسة العامة للموانئ الكويتية، المنشأة بالمرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977، بينما أطلق مصطلح (الهيئة) على الهيئة العامة للاستثمار المنشأة بموجب القانون رقم 47 لسنة 1982 رغم وضوح طبيعة نشاطها الاستثماري، والأمر يختلف تماماً بشأن تسمية الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بالقانون رقم 35 لسنة 1961 رغم ما يقوم به من نشاط في مجال الإقراض الخارجي والداخلي، والدخول في عمليات التمويل والفائدة.

في هذا السياق، وبالعودة لنصوص مشروع قانون المنطقة الاقتصادية الشمالية، نجد أن المادة (8) منه قد أشارت بشكل صريح إلى: «إنشاء مؤسسة عامة مستقلة تدار على الأسس الاقتصادية تسمى (المؤسسة العامة للمنطقة الاقتصادية الشمالية)، تكون لها

(47) يراجع في هذا الإطار: يسري محمد العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتية والمصرية والفرنسية في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 18، العدد 3، سبتمبر 1994، ص 216، أيضاً للكاتب نفسه، النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها - دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 4، العدد 15، سبتمبر 2016، ص 21.

(48) نذكر في هذا السياق على سبيل المثال: المادة (7) من القانون رقم 98 لسنة 2013 في شأن إنشاء الصندوق الوطني لرعاية وتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تنص على أن: «يكون للصندوق ميزانية مستقلة تشمل إيراداته ومصروفاته، وتعد على نمط الميزانيات التجارية، وتدار على أسس تنموية»، المادة (37) من القانون رقم 56 لسنة 1996 الذي أنشأ الهيئة العامة للصناعة، والتي تنص على أنه: «تكون للهيئة ميزانية مستقلة، وتبدأ السنة المالية للهيئة مع السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايته». وتراجع أيضاً: نصوص القانون رقم 32 لسنة 1968 الذي أنشأ بنك الكويت المركزي، والمرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977 بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ، والقانون رقم 47 لسنة 1982 الذي أنشأ الهيئة العامة للاستثمار.

الشخصية الاعتبارية، ويكون مقرها داخل المنطقة الاقتصادية، وتتبع الوزير المختص، وتهدف إلى إدارة وتطوير وتنمية المنطقة الاقتصادية، ومتابعة شؤونها ووضع الخطط والبرامج اللازمة لذلك وفقاً لأفضل المعايير الدولية...». وفي ذلك دلالة واضحة لابس فيها على الطبيعة الاقتصادية للمرفق المنشأ، كمنطقة اقتصادية، الأمر الذي سينعكس حتماً على النظام القانوني المطبق عليها.

يقابل تلك الصورة الواضحة للطبيعة القانونية للمنطقة الشمالية الاقتصادية ولطبيعة المؤسسة العامة، التي ستتولى إدارتها بشكل مستقل مالياً وإدارياً، سكوت تشريعي يتطلب مزيداً من التدقيق فيما يخص الطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية، التي تنشأ بموجب أحكام المادة (4- البند الثالث) من القانون رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت، حيث أوكل المشرع في هذا النص للهيئة مهمة إنشاء المناطق الاقتصادية، واقتراح مواقعها في إطار المخطط الهيكلي العام بالتنسيق مع الجهات المعنية.

وتطبيقاً لذلك، خصص المجلس البلدي لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر ثلاثة مواقع لإنشاء وتطوير المناطق الاقتصادية بهدف الإسهام في تنويع الاقتصاد الكويتي، والنأي به عن الإفراط في الاعتماد على النفط، وبالتالي لتحقيق أهداف الهيئة المنصوص عليها بقانون إنشائها، وهي جذب استثمارات محلية وأجنبية، وتطوير العمالة الوطنية، وخلق فرص عمل، ونقل وسائل التكنولوجيا والإدارة الحديثة⁽⁴⁹⁾.

وإضافة إلى خلو القانون رقم 116 لسنة 2013 من تحديد للطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية، التي أوكل مهمة إنشائها لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر، فقد سكت أيضاً عن تعريف مصطلح المنطقة الاقتصادية، مما يترك المجال للتأكيد على أن إنشاء هذه المناطق الاقتصادية، وإدارتها، وتنظيم العمل فيها، وإنشاء بنيتها التحتية والفوقية، والترخيص للمستثمرين المحليين والأجانب فيها، ومنح المزايا والإعفاءات للمستحقين، هي من ضمن الأنشطة الإدارية والفنية الاعتيادية، التي تقع على عاتق هيئة تشجيع الاستثمار وفي نطاق قانون إنشائها، إذ لا يمكن للهيئة أن تقوم بنفسها بأنشطة ذات طابع تجاري واستثماري في المنطقة الاقتصادية المنشأة بقرار منها، كما لا يمكن لها أن تديرها أو تشرف عليها بشكل مباشر، إلا من خلال موظفيها الذين يعتبرون موظفين عموميين، وفي أحسن الأحوال إذا ما ارتأت الهيئة التعاقد مع إحدى جهات القطاع

(49) بلال عقل الصنديد، القانون 2013/116 تجسيد قانوني للرؤية الاقتصادية المعاصرة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 38، العدد 4، سنة 2014، ص 412.

الخاص على إنشاء وإدارة المنطقة، يكون ذلك من خلال عقد إداري يخضع لنظم وقواعد القانون العام والقانون الإداري التي تطبق على الصفقات العامة⁽⁵⁰⁾.

وعليه، وانطلاقاً من واقع النصوص القانونية والأدوار المناطة بهيئة تشجيع الاستثمار، من الصعوبة بمكان وسم المناطق الاقتصادية التي تنشأ بموجب القانون رقم 116 لسنة 2013 بالمرق العام الاقتصادي، حيث إن حق الإنشاء والإشراف والصلاحيات الممنوحة لهيئة تشجيع الاستثمار المباشر على المناطق الاقتصادية هي ذات طابع إداري بحت، وهذا ما ينسجم مع الطبيعة القانونية للهيئة نفسها التي، بعطف المادة (2) على المادة (10) من قانون إنشائها، تعتبر هيئة عامة إدارية، ذات شخصية اعتبارية، وبميزانية ملحقة، وليست مستقلة عن الميزانية العامة للدولة⁽⁵¹⁾.

لا شك في أن لاختلاف الطبيعة القانونية بين كل من المناطق الاقتصادية المنشأة بموجب القانون رقم 116 لسنة 2013، والمنطقة الاقتصادية الشمالية المرتقبة، انعكاسات حتمية، على نظامها القانوني المتمثل بالقواعد والمبادئ القانونية، التي تحكم عمل كل منها، رغم اشتراكها بالخضوع لبعض المبادئ القانونية، التي تحكم المرفق العام أياً كانت طبيعته، وهي: مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة أمام المرفق العام، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العام وقابليته للتغيير والتطور⁽⁵²⁾، علماً بأن هذه المبادئ، التي تعرف أحياناً بعبارة (قانون رولان)⁽⁵³⁾، أصبحت من المسلمات التي يطبقها القضاء الفرنسي

(50) الواقع أن صلاحيات ودور هيئة تشجيع الاستثمار المباشر يتلخص في المناطق الاقتصادية التي تنشأ بالنسبة للمستثمرين بالترخيص لهم ومراقبة أنشطتهم بموجب النصوص القانونية التي تحكم أعمالها كجهة إدارية، ويمكن اعتبارها بالمصطلح القانوني الحديث (هيئة ناظمة) للنشاط الاقتصادي وليست ممارسة له.

(51) تنص المادة (2) من القانون رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار المباشر على أن: «تنشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية تسمى (هيئة تشجيع الاستثمار المباشر)، وتلحق بالوزير المختص. ويكون مقر الهيئة في دولة الكويت، ولها أن تنشئ مكاتب لها داخل البلاد وخارجها». كما تنص المادة (10) من القانون نفسه على أن: «يكون للهيئة ميزانية ملحقة، وتبدأ سنتها المالية مع السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، على أن تبدأ السنة المالية الأولى من تاريخ العمل بهذا القانون وتنتهي في نهاية السنة المالية التالية...».

(52) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة 1979، ص 526 وما بعدها.

(53) نسبة للفقيه لويس رولان الذي نظر لهذه المبادئ الرئيسية وكتب فيها، وكانت أساساً لما سمي فيما بعد بقانون رولان.

تراجع دراسة حديثة عن الموضوع للباحثة كوباينس منشورة في مجلة القانون الإداري في فرنسا: C. Cubaynes, Lois dites de Louis Rolland, AJDA, Paris, 10 oct 2017/?. p.1968. <http://www.journal-du-droit-administratif.fr>

باعتبارها ذات قيمة دستورية⁽⁵⁴⁾.

فنظراً لأهمية الدور الذي تقوم به المرافق العامة، لاسيما الاقتصادية منها، بالنسبة للدولة والمجتمع والاقتصاد على حد سواء، ركّز القضاء الفرنسي⁽⁵⁵⁾ على أهمية استمرارية العمل فيها باطراد وانتظام، ودون توقف أو عرقلة، قد تؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وحقوق الأفراد والجماعات، الأمر الذي نتج عنه انعكاسات مهمة من أبرزها: عدم جواز توقف الموظفين عن العمل أو لجوئهم للإضراب إلا بشروط وضوابط معينة، وكذلك تنظيم مسألة استقلالهم⁽⁵⁶⁾.

(54) يتناول الفقه الفرنسي تقليدياً أبرز التطبيقات القضائية للمبادئ الثلاثة الرئيسية التي تحكم المرفق العام، وفق ما يلي:

- مبدأ استمرارية المرفق العام، وهو مبدأ ذو قيمة دستورية، بموجب حكم المجلس الدستوري الفرنسي الخاص بحق الإضراب في مرفق التلفزيون، الصادر في 25 يوليو 1979.
 - مبدأ المساواة أمام المرفق العام، وهو وفق حكم المجلس الدستوري الفرنسي، الصادر في 12 يوليو 1979 ذو قيمة دستورية لأنه امتداد طبيعي للإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان.
 - مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير كما طبقه القضاء الإداري منذ بداية القرن العشرين، حيث يشار عادة إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الخاص بشركة غاز دوفيل، الصادر في 10 يناير 1902.
- (55) يراجع في كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري الفرنسيين حكمان شهيران في هذا الخصوص هما: قرار المجلس الدستوري الفرنسي (1979) Décision n° 79-105 DC du 25 juillet، وقرار مجلس الدولة الفرنسي

(CE, 13 juin 1980, Madame Bonjean, N° 17995, Publié au recueil Lebon 4/1)

كما يراجع لمزيد من التفصيل: فوزت فرحات، مرجع سابق.

(56) من التطبيقات القضائية الفرنسية لمبدأ دوام سير المرافق العامة نظرية الموظف الفعلي. ويُعرّف الموظف الفعلي بأنه: هو ذلك العامل، الذي يتولى وظيفة معينة دون سند شرعي، أو الذي تم تعيينه بشكل معيب، استناداً إلى سند غير مشروع تقرر إلغاؤه بعد فترة من توليه منصبه، وتعد أعماله باطلة وفقاً لقواعد تنظيم الوظائف العامة. من جانب آخر قد يستحيل على الموظفين في حالة الحرب أو الثورات القيام بأعمالهم، فيتطوع فرد لا صلة له بالمرفق بأداء عمل الموظف، في هذه الحالات وتطبيقاً لمبدأ دوام سير المرفق بانتظام واطراد، فقد اعتبر القضاء أن تصرفات الموظف الفعلي تصرفات مشروعة، استثناء من القواعد العامة، التي تنظم الوظائف العامة في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

CE, Sect., 16 mai 2001, Préfet de police, Rec., n° 231717; CE, Sect., 10 oct. 1997, L., Rec., n° 170341; CE, Ass., 2 nov. 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes, Rec. p. 699.

ومن التطبيقات القضائية الفرنسية الأخرى لمبدأ استمرارية المرفق العام، تبني القضاء الإداري لفكرة الظروف الطارئة في العقد الإداري، ومؤدى تطبيقها أن الإدارة مجبرة على الوقوف إلى جانب المتعاقد معها في الظروف الطارئة، التي قد تؤدي إلى إخلال كبير من قبله وعجزه عن تنفيذ التزاماته، كارتفاع سعر المادة الأولية للمنتج موضوع العقد، بشكل يؤدي إلى خلل في التوازن العقدي. وخوفاً من أن يؤدي تعذر المتعاقد عن تنفيذ التزاماته إلى تعطيل للمرفق العام المتصل بتنفيذ العقد، اعتبر القضاء أن من واجب الإدارة تعويض المتعاقد أو المساهمة معه ببعض التكاليف أو الإعفاءات في سبيل استمرار وصول الخدمة للجمهور. CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux. Rec 1916.

وعليه، يلتزم الموظف العام الذي يعمل في المرفق العام، بمجموعة من المبادئ القانونية، التي تحكم «نظام» الوظيفة العامة، بما يتلاقى مع فكرة ارتباط المرافق العامة بتلبية احتياجات الجمهور⁽⁵⁷⁾، ويأتي على رأس ذلك التزامه بضرورة تقديم الخدمات الأساسية للمتعاملين مع المرفق العام والمستفيدين من خدماته، حيث لا يجوز مبدئياً أن يؤدي إضرابه، بما يعنيه من توقف أو عرقلة لسير العمل، إلى إخلال بمبدأ سير المرفق العام بانتظام.

وفي هذا الصدد، أكد مجلس الدولة الفرنسي منذ منتصف القرن الماضي أن: «الإدارة بصفتها المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة، تستطيع تحت رقابة القضاء ووفقاً لاعتبارات الحفاظ على النظام العام، تحديد طبيعة ومدى الإضراب في المرافق التابعة لها»⁽⁵⁸⁾. وعليه، صار لزاماً أن يكون للإضراب بكافة أشكاله وتصنيفاته⁽⁵⁹⁾، ضوابط

(57) يراجع في الفقه العربي حول طبيعة العمل في الوظائف العامة والمبادئ التي تحكمها: مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، ط 1، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 1994، ص 21.
CE Ass., Dehaene, 7/7/1950, N° 01645, Recueil Lebon.

وفي السياق نفسه، برر مجلس الدولة الفرنسي في عدد من قراراته بعض التصرفات التي اتخذتها الإدارة بحق المضربين، وذلك انطلاقاً من مبدأ تفضيل مستلزمات المصلحة العامة على المصالح الخاصة للمضربين:

CE, Ass., Avis, 29 avril 2010, Epoux Beligaud, req. n° 323179, RFDA 2010, p. 557, concl. Mattias Guyoma ; CE, 23 juin 2010, Comité mixte à la production de la direction des achats d'électricité de France, n° 306237, Leb. T. p. 690 ; CE, Sect., 17 mars 1997, Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière, n° 123912 et 125349, Leb. p. 89; Marc Bellanger et Gilles Darcy, « L'exercice du droit de grève au sein d'EDF », AJDA 1997, p. 533; CE, 12 avril 2013, Fédération Force ouvrière Energie et Mines et autres

وفي السياق ذاته، يقول العلامة الفرنسي «ديغوي» (Duguit)، وهو المنظرين الأساسيين في مجال المرافق العامة في بداية القرن العشرين: «إن الإضراب هو خرق كامل للقانون الذي يحكم الوظيفة، ويعد عملاً غير مشروع ويشكل خطأ جسيماً بل وجريمة»، وذلك بمناسبة تعليقه على قرار مجلس الدولة في قضية وينكل. وليس بعيداً عن ذلك، يعتبر العميد هوريو (Hauriou) إضراب الموظف فعلاً ثورياً، وعملاً من أعمال الحرب، لا يستغرب معه لجوء الحكومة إلى تطبيق قانون الحرب ضد الموظفين المضربين أو الثأر منهم. راجع لمزيد من التفصيل:

C.E., 7/8/1909, Winkell, n° 37.317, Rec., p. 826, MM. Baudenet, rapp.; Conclusion Tardieu, c. du g.; Mes Hannotin, Frénoy et Regray, av. C.E., 7/8/1909, Winkell, n° 37.317, Rec., p. 826, Sirey, 1909, 3, p. 145, note Hauriou, et RDP 1909, p. 494, note jeze.

(59) لا تقتصر أنواع الإضرابات على الإضراب الطويل والكلي، بل عرف القانون المقارن أنواعاً أخرى، منها: الإضراب الإنداري- الإضراب القصير والمتكرر - إضراب الجلوس (Sit-down strike) - الإضراب المفاجئ (الحماسي) - الإضراب المبرقع أي الإضراب البطيء أو المتستر - الإضراب الدوار (tournante) - الإضراب التضامني (التعاطفي).

وأسباب منطقية من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية تبرر اللجوء إليه، ناهيك عن ضرورة احترام الأطر الدستورية والقانونية التي تكفله أو تنظمه⁽⁶⁰⁾.

وفي الكويت، لم ينص الدستور صراحة على حق الإضراب⁽⁶¹⁾، إلا أنه لا يستقيم الاستنتاج أنه وضع حظراً كلياً على ممارسته⁽⁶²⁾. وفي السياق ذاته، فإن لمبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراداً أثراً مهماً على مسألة تحكّم الإدارة بمنح الإجازات الدورية والموافقة على الاستقالات، وذلك من دون التعسف باستخدام الحق، وبهدف تحقيق

(60) لفت القضاء الفرنسي في أكثر من مناسبة إلى عدم مشروعية الإضراب، الذي يتم استخدامه لغايات سياسية، لا تمت إلى مصلحة العمّال والموظفين بصلة، ويؤدي بالوقت نفسه إلى تعطيل المرفق العام، من الاجتهادات القضائية الفرنسية التي يتردد ذكرها في هذا الشأن: Cass. civ. 27.3.1952 Dalloz Somm. 58 Sirey 1952 J. 179; Cass. Civ. 20.5.1955 Dalloz 1956 Somm.47; C.E Bernot 18.2.1955 Rec. p. 97.

(61) بلال عقل الصنديد، الإضراب في المرافق العامة بين الحرية الدستورية والتنظيم القانوني - دراسة مقارنة: نحو تشريع لتنظيم الإضراب في المرافق العامة الكويتية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 1، العدد 3، سبتمبر 2013، ص 177.

(62) يرفع الدستور الكويتي حقوق العمال كما سائر الحقوق والحريات الأساسية، خاصة أن الإضراب يعد في بعض الأحيان أسلوباً مشروعاً من أساليب التعبير عن الرأي التي تستند إلى أحكام المادة (36) من الدستور التي تنص على أن: «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون». بالمقابل، فإن الحديث عن دستورية حق الإضراب يجب أن يأخذ بالاعتبار الضوابط الدستورية والقانونية، التي تحد من حرية ممارسة أي حق بشكل مطلق، مع ضرورة وجود نواه من شأنها الحفاظ على الصالح العام، ومن ذلك نص المادة (26) من الدستور الكويتي التي توضح بأن: «الوظائف العامة خدمة وطنية منوطة بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة...»، وكذلك نص المادة (49) من الدستور الذي أشار إلى أن: «براعي الناس في ممارسة ما لهم من حقوق وحريات النظام العام والآداب».

وكذلك ما تناولته أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979، والذي نص في المادة (24) منه على أنه: «يجب على الموظف أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته»، إذ حرّمت المادة (23) من القانون نفسه انقطاعه عن عمله، إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها، كما أن انقطاعه بغير إذن، ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها، يجرمه بموجب المادة (81): «من راتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية».

من جانب آخر، فإن مسألة تعطيل المرافق العامة ومصالح الجهات الحكومية قد يشكّل الركن المادي لجريمة يتعرض صاحبها لعقوبة جنائية، خاصة إذا رافقه إضرار بالملكات الحكومية وتعطيل لمصلحة المواطنين، حيث نصت المادة (14) من القانون رقم 1 لسنة 1993 بشأن حماية الأموال العامة أنه: «على كل موظف عام أو مستخدم أو عامل تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها، أو يتصل بها بحكم وظيفته، أو بأموال الغير أو مصالحه المعهود بها إلى تلك الجهة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال أو تفريط في أداء وظيفته، أو عن إخلال بواجباتها، أو عن إساءة في استعمال السلطة داخل البلاد أو في خارجها، يعاقب بالحبس المؤقت مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار، ولا تزيد على عشرين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين...».

الصالح العام من خلال الموازنة بين عدم تعطيل العمل، وحق الموظف بالراحة أو الإنهاء الطوعي لخدمته⁽⁶³⁾.

من جانب آخر، فضلاً عن خضوع المناطق الاقتصادية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، فإنها تخضع لمبدأ المساواة بين المنتفعين، الذي يمكن اعتباره نتيجة حتمية للمبدأ الدستوري الذي ينص على المساواة أمام القانون، وقوامه ضرورة عدم تمييز المرفق العام بين المتعاملين معه لا من حيث الجنس ولا اللون ولا اللغة ولا الدين ولا المركز الاجتماعي أو الإنساني، الأمر الذي يجعل المناطق الاقتصادية، أياً يكن نوعها، خاضعة لأحكام المادة (29) من الدستور الكويتي التي تنص على أن: «الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين»⁽⁶⁴⁾.

(63) تعد استقالة الموظف العام من أسباب انتهاء الخدمة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الكويتي بالمادة (32) التي تقابلها المادة (72) من نظام الخدمة المدنية الذي تنص المادة (74) منه على أن: «للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته ويصدر القرار بقبولها من الوزير إذا كان الموظف من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ومن وكيل الوزارة بالنسبة لغيرها من الوظائف، وللسلطة المختصة بقبول الاستقالة إرجاء النظر فيها، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون.

ولا يجوز تأجيل قبول الاستقالة لأكثر من ستة أشهر تعتبر بانقضائها مقبولة ويجب أن تكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط، فإذا اقترنت الاستقالة بقيد أو علقت على شرط اعتبرت كأن لم تكن ما لم يتقرر قبولها مع إجابة الموظف إلى طلبه.

ولا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته».

تؤكد القراءة المتأنية لهذا النص بأن المشرع أقر باعتبار الاستقالة حقاً من حقوق الموظف التي لا يمكن التمتع به إلا بموافقة السلطة الرئاسية التي يمكنها تأجيل البت بالاستقالة المقدمة إذا ما قدرت أن مصلحة سير المرفق العام تقتضي ذلك، دون أن يكون لها الحق بالتأجيل الأبدي والحجر على حق الموظف بالاستقالة. وهذا المنطق نفسه ينطبق على حق الإدارة برفض منح الإجازة الدورية للموظف التي نصت عليها المادة (23 مكرر 1) من قانون الخدمة المدنية، وغيرها من الإجازات التي منح القانون للإدارة سلطة تقديرية في الموافقة عليها أو رفضها وفق مقتضيات مصلحة العمل وسير المرفق العام وذلك دون تعسف أو تجاوز لحق الموظف بهذه الإجازة.

(64) تطبيقاً لنص المادة (29) من الدستور، قضت المحكمة الدستورية الكويتية بشأن الطعن 2 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 9 ديسمبر 2015 بعدم دستورية قرار مجلس الخدمة المدنية بشأن منح المعلمات بدل سكن 60 ديناراً، في حين يتم منح بدل سكن للمعلمين الذكور بواقع 150 ديناراً؛ لأن ذلك يعد إخلالاً صريحاً بالحقوق الدستورية وقواعد العدالة والمساواة.

وقد ورد في حيثيات الطعن المرفوع من إحدى المعلمات غير الكويتيات: «أن الواضح من حكم الإحالة، أنه قد انصب على قيام شبهة بعدم دستورية ما نص عليه البند ثانياً من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 2011 من انطوائه على تفرقة تحكيمية بين الإناث وأقرانهن من الذكور في الميزة الوظيفية المقررة لهم من ذلك القرار... وأن هذا القرار يخل بمبدأ المساواة، الذي كفله الدستور... وأن غاية هذا

ومن الجدير بالذكر في سياق التطبيق السليم لمبدأ المساواة بشكل عام، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة بصورة خاصة، أن الدستور كما القانون، يرمي المساواة المبدئية وليست الحسابية⁽⁶⁵⁾، بمعنى أنه يجوز التفريق بين فئة وفئة، أو منطقة ومنطقة، فيما يتعلق بالانتفاع بالخدمات التي يقدمها المرفق العام، دون جواز التفريق بين المنضوين في الفئة نفسها ممن يستحقون الاستفادة من خدمة المرفق. فالمعيار، على النحو المشار إليه آنفاً، هو المسطرة الواحدة التي تحددها النصوص القانونية، فمن يحقق الاشتراطات والضوابط التي وضعها القانون يستفيد من الخدمة، ولا يجوز للإدارة التفريق أو التمييز داخل الفئة التي تلبى كافة الاشتراطات، التي وضعت للاستفادة من خدمات المرفق العام.

من جانب ثالث وأخير، تخضع المرافق الاقتصادية كمرفق عام، لمبدأ أساسي، وهو قابليتها للتغيير والتطوير في أي وقت إن من حيث نشاطها، أو أساليبها، أو طريقة إدارتها، وذلك دون الوقوف عند مصلحة بعض الأطراف، الذين قد يصيبهم الضرر جرأً هذا التغيير، طالما كان الهدف من التغيير تحقيق المصلحة العامة. ويأتي ذلك كنتيجة حتمية لارتباط تعريف المرفق العام بتحقيقه أهدافه، من خلال إشباع حاجات الجمهور التي تمتاز بتطورها، وتبدل واقعها بشكل دائم؛ لارتباطها برغبات الأفراد المتصاعدة والمتجددة.

وعليه؛ فإذا ما ظهر للدولة في أي وقت، أن تنظيم أو أساليب إدارة أو وسائل عمل المناطق الاقتصادية، لم تعد محققة للأهداف والمصلحة العامة التي أنشئت من أجلها، أو أن هناك طريقة أفضل لزيادة كفاءتها، أو أن هناك نظاماً أنسب يكفل أداء الخدمة على

المبدأ صون الحقوق والحريات في مواجهة كل صور التمييز وأشكاله التي تنال منها، سواء أكان ذلك بإنكار أصل وجودها أم بتعطيلها أم الانتقاص من آثارها، بما يحول دون ممارستها أو مباشرتها أو الانتفاع بها على قدم من المساواة بين أصحابها... لما كان ذلك، وكان البين من قرار مجلس الخدمة المدنية بشأن رواتب المعلمين غير الكويتيين بوزارة التربية، أنه قد أقر قاعدة تنظيمية عامة يتم تطبيقها على الإناث مؤداها منحهن بدل سكن بواقع 60 ديناراً شهرياً لغير المتمتعين بسكن حكومي، وبشرط عدم تقاضي أزواجهن العاملين في الجهات الحكومية لبدل سكن، وذلك على الرغم من النص في البند أولاً من القرار ذاته على زيادة بدل السكن المقرر لأعضاء الهيئة التعليمية غير الكويتيين من الذكور، لتصبح بواقع 150 ديناراً شهرياً، وذلك لغير المتمتعين بسكن حكومي... ومن ثم فإنه يكون قد غاير في المعاملة بين الخاضعين لنظام قانوني واحد، وأخل بمبدأ التكافؤ في الحقوق بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، وأقام بذلك تفرقة دون مقتضى بين الإناث والذكور، تنطوي على تمييز تحكيمي منهي عنه على أساس الجنس، مخالفاً بذلك مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (29) من الدستور، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم دستورية ما تضمنه قرار مجلس الخدمة المدنية بهذا الشأن.

(65) يسري محمد العصار، القانون الإداري - المرفق العام - الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 87؛ الكاتب نفسه، التمييز الإيجابي في مصر، المجلة الدولية للقضاء الدستوري - باللغة الفرنسية، منشورات Economica، 1977، ص 131.

وجه أفضل⁽⁶⁶⁾، كان للسلطة التنفيذية، وبالطبع للسلطة التشريعية، الحق بأن تجري ما تشاء من تعديلات في تنظيم المناطق الاقتصادية، فتجعل إدارتها غير مباشرة مثلاً بدلاً من الإدارة المباشرة، أو أن تفرض رسوماً على الانتفاع ببعض خدماتها، ولا يكون لأحد حق الاعتراض على التعديل الذي أجرته الإدارة سواء من المنتفعين بخدمات المرفق العام أو العاملين فيه، كما ليس لديهم حق التمسك بنشوء حق مكتسب في استمرار نظام معين⁽⁶⁷⁾.

يبقى التأكيد واجباً أن النظام القانوني لأي مرفق أو شخص اعتباري عام، يتأثر وجوباً بطبيعته القانونية، ذلك أن النظام القانوني، الذي تخضع له المرافق والهيئات العامة ذات الطبيعة الإدارية، يختلف بأبعاده وتفصيله عن ذلك الذي تخضع له المرافق والمؤسسات العامة، التي تمارس عملاً ذا طابع اقتصادي⁽⁶⁸⁾. ويقصد - في مجال البحث - بالنظام القانوني الذي تخضع له المناطق الاقتصادية في الكويت، مجموع المبادئ والقواعد القانونية التي تحكم نشاطها، وعلاقتها بالعاملين فيها، وبجمهور المتعاملين معها.

فقد استقر الفقه والقضاء⁽⁶⁹⁾ على أن المرافق والهيئات العامة الإدارية تخضع لنظام قانوني مماثل لكافة الجهات الإدارية المركزية، بينما تخضع المرافق العامة الاقتصادية لنظام قانوني مزدوج. وينسحب ذلك على خضوع المناطق الاقتصادية المنشأة بموجب قانون تشجيع الاستثمار لنظام القانون العام والإداري تحديداً، بينما ينطبق على المنطقة الاقتصادية الشمالية الخاصة - في ضوء استقراء ما ورد في مشروع قانون إنشائها - نظام قانوني مزدوج يخضعها بجانب منه لقواعد القانون العام والمحاكم الإدارية، وفي جوانب أخرى عديدة لقواعد القانون الخاص والمحاكم العادية المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بأنشطتها.

(66) Sandevour Pierre, Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial, in Mélanges Stassinopoulos, LGDJ, Paris, 1974, p. 317 et s.

(67) D. Linotte et A. Mestre, Services publics et droit public économique, Litec, Paris, 1982, p.390.

(68) يراجع لمزيد من التفصيل في الفقه الفرنسي حول تطور نظرية المرافق العامة وتقسيماتها والأنظمة القانونية التي تخضع لها:

C. Quin et G. Jeannot, Un service public pour les Européens? Diversité des traditions et espaces de convergence, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, La documentation Française, Paris, 1997; Valette Jean-Paul, Le service public à la française, Paris, Ellipses, 2000.

(69) A. S. Mescheriakoff, L'arrêt du Bac d'Eloka- Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique RDP, 1988; Rivero Jean, Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif, Études et documents du Conseil d'État, Paris, 1955, Pp. 27-36

فمن حيث الإنشاء والتنظيم، ومن حيث علاقتها بموظفيها وعلاقتها بالسلطة المركزية، وعندما تظهر المؤسسة العامة، التي ترعى المنطقة الاقتصادية الشمالية الخاصة بمظهر (السلطة العامة) من حيث التصرف والامتيازات، فإنها تخضع لقواعد القانون العام كغيرها من الإدارات المركزية والهيئات والمؤسسات العامة الإدارية الأخرى، ومنها المناطق الاقتصادية التي تنشأ بموجب القانون رقم 116 لسنة 2013 بشأن تشجيع الاستثمار المباشر بدولة الكويت. وبالتالي، فإن المنازعات الناشئة عن هذه العلاقة يختص بها القضاء الإداري.

وكمثال على ما سبق، تتمتع المؤسسة العامة التي تدير المنطقة الاقتصادية الشمالية الخاصة بامتيازات السلطة العامة فيما تعطيها المادة (7) من مشروع قانون إنشائها من صلاحيات، حيث إنه: «يكون حصول المشروعات العاملة داخل المنطقة الاقتصادية على الأراضي والعقارات اللازمة لمباشرة أنشطتها داخل المنطقة الاقتصادية عن طريق الترخيص من المؤسسة بمقابل ارتفاع لمدة لا تجاوز أربعين عاماً...». وبالتالي فإن أي نزاع يطبق بشأن هذا الترخيص وعلاقة المؤسسة بالمنتفع يخضع لأحكام القانون العام والمحاكم الإدارية.

بالمقابل، وفيما يتعلق بالنشاط والعلاقات القانونية، التي تستخدم فيها المنطقة الاقتصادية والمؤسسة العامة التي ترعاها أساليب القانون الخاص، أي حين تمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو اقتصادية، فإنها تخضع لقواعد القانون الخاص، وأي نزاع يتعلق بهذا النشاط، فإنه يكون من اختصاص المحاكم العادية. وهذا هو الواقع بشأن ما يتعلق مثلاً بتطبيق أحكام المادة (16) من مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية الخاصة، التي تنص على أنه: «يجوز للمؤسسة إصدار السندات، والحصول على التسهيلات المالية من البنوك المحلية، أو الدولية بعد موافقة مجلس الوزراء، كما يجوز لها شراء وتملك الأصول العقارية والأصول الأخرى بما في ذلك الأوراق المالية».

من جانب آخر، لعل أكثر ما يثير التساؤل في هذا الخصوص هو تحديد المركز القانوني للعاملين في المناطق الاقتصادية في الكويت والنظام القانوني الذي يخضعون له، فهل يعتبر العاملون في المناطق الاقتصادية من قبيل الموظفين العامين، الذين يخضعون لقواعد القانون العام والذين تختص المحكمة الإدارية بالنظر في المنازعات المتعلقة بهم؟ أم أنهم يخضعون لقواعد القانون الخاص، وبذلك تختص المحاكم العادية بالنظر في المنازعات المتعلقة بهم؟

لعل الإجابة عن هذه الأسئلة من السهولة بمكان في القانون المقارن، حيث استقر الأمر

على أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يخضعون لقواعد القانون الخاص، حيث يتم الارتباط معهم بعقود تخضع لقوانين العمل العادية، دون أن يخضعوا لنظام الوظيفة العامة⁽⁷⁰⁾، إلا أن الواقع في دولة الكويت يختلف، حيث يلاحظ أنه وعلى الرغم من استبعاد غالبية القوانين المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية صراحة تطبيق قانون الخدمة المدنية، ووضعها نظاماً وظيفياً خاصة بها، إلا أنها كما كغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ملزمة، بموجب نص المادتين (5 و38) من قانون الخدمة المدنية، بعرض أنظمتها الوظيفية ولوائحها المالية المرتبطة بالموظفين على مجلس الخدمة المدنية لإقرارها⁽⁷¹⁾.

وعليه، فقد استقر الأمر في دولة الكويت - لأسباب تعود إلى مسؤولية الدولة الدستورية تجاه الحق الوظيفي للمواطنين - على أن العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة، أيًا يكن نوعها إدارياً أو اقتصادياً، هم بعلاقة تنظيمية لائحية بالجهات التي يعملون بها، وينطبق عليهم وصف الموظف العام الذي أطلقه قانون الخدمة المدنية على كل: من يتولى العمل في خدمة مرفق عام، يدار بطريق مباشر، ويكون قد شغل مركزه بطريق سليم وبصفة دائمة⁽⁷²⁾.

وتطبيقاً لذلك، فإن العاملين في المناطق الاقتصادية الكويتية، أيًا تكن طبيعتها أو أداة

(70) لمزيد من التفصيل حول الموضوع يراجع لطفاً: سهيل البوجي، محاضرات في بعض مواضع القانون الإداري «المؤسسات والهيئات العامة»، الجامعة اللبنانية، 1998؛ محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، مطابع دار البلاد، طرابلس - لبنان، 1985؛ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، جزآن، دار الفكر العربي، القاهرة 1979.

Gilles Guglielmi et Koubi Geneviève, Droit du service public, edit. Montchrestien, Paris, 2011.

(71) يختص مجلس الخدمة المدنية بموجب الفقرة الثالثة من المادة (5) من قانون الخدمة المدنية باقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور، بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها. كما أنه بموجب نص المادة (38) من القانون نفسه أنه: «تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية، كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور».

(72) يسري محمد العصار، القانون الإداري (المرفق العام، الضبط الإداري)، مرجع سابق؛ أحمد سليمان العتيبي، مرجع سابق؛ يسري محمد العصار، النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها مرجع سابق؛ محمد عبد المحسن المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية - دراسة تحليلية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 16، العدد 3، سبتمبر 1992، ص 213 وما يليها.

إنشائها، يعتبرون موظفين عموميين، يخضعون لنظام الوظيفة العامة، أو للنظام الوظيفي الخاص الذي يقره مجلس الخدمة المدنية، ما لم يقر مجلس الأمة نصاً مخالفاً يحرر المؤسسة العامة الاقتصادية من قيود النظام الوظيفي العام، ومن سلطة مجلس الخدمة المدنية لصالح نظام وظيفي خاص، الأمر الذي يستتف من نص المادة (28) من مشروع المنطقة الاقتصادية الشمالية التي حددت اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة، الذي يتولى وفق الفقرة السادسة من المادة (28): «... إصدار لائحة شؤون الموظفين في المؤسسة، دون التقيد بالقواعد المقررة في قانون الخدمة المدنية ونظامه، ويكون لرئيس مجلس الإدارة اختصاصات الوزير، لمجلس الإدارة اختصاصات ديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي المؤسسة».

المطلب الثاني

مدى مرونة نظام التقاضي المعتمد للمناطق الاقتصادية الخاصة

من الحقائق الوضعية الثابتة في عصر العولمة بمعناها الشمولي الواسع، مساهمة الأمنين القانوني والقضائي في تعزيز التنمية الاقتصادية، وتحفيز الاستثمارات الوطنية والأجنبية، وتوفير استقرار المعاملات والسلم الاجتماعي. فمهما بلغت القواعد القانونية درجة من الجودة، فإنها لن تفي بأهدافها المنشودة، إن لم تجد بيئة قضائية مناسبة جديرة بالثقة والاطمئنان، ومؤتمنة على تسوية المنازعات المحالة عليها، بالفعالية والعدالة المنشودتين، وبخاصة تلك المتعلقة بالبيئة الاستثمارية، حيث لم تعد الإعفاءات والمزايا والحوافز - كما كانت في الماضي - هي الباعث على إقناع المستثمر وحثه على توجيه استثماراته نحو الدولة المضيفة للاستثمار، بل بات قراره الاستراتيجي بالانجذاب أو العزوف عن الاستثمار رهينة تيقنه من مقدار ما يوفره المناخ الاستثماري في الدولة من أمن وأمان، والمتأتين وجوباً من خلال فضاء قضائي مستقل عادل وناجز⁽⁷³⁾.

(73) مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 47؛ برير نصيرة، دعائم تجسيد الأمن القضائي ودوره في تحقيق التنمية الوطنية، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، سنة 2018، ص 44؛ رقية عواشري، الأمن القانوني وأثره على التنمية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، سنة 2016، ص 24؛ مريم عديلة، واقع واتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية والدول العربية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العراق، العدد 43، سنة 2015، ص 246؛ فاضل حمد صالح الزهاوي، المشروعات المشتركة وفقاً لقوانين الاستثمار، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984، ص 64؛ رمضان عبد الكريم دسوقي، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية المباشرة وتسوية المنازعات الخاصة بها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 124؛ هشام علي صادق، الحماية الدولية للمال الأجنبي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص 23؛ بشار محمد الأسعد، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 169؛ حفيظة السيد حداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 323؛ محمود فياض، دور الثبات التشريعي في حماية المستثمر الأجنبي في عقود الطاقة بين فرضيات وإشكاليات التطبيق، المؤتمر السنوي الحادي والعشرين للطاقة بين القانون والاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013، ص 202؛ غسان عبيد محمد المعموري، شرط الثبات التشريعي ودور التحكيم في عقود البترول، مجلة رسالة الحقوق، مجلد 1، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، 2009، ص 172؛ فتحي والي، التحكيم في المنازعات الوطنية والتجارية - علماً وعملاً، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص 299؛ سالي حسن الأفضل، حصانة المحكم، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2014-2015، ص 5. Lotfi Chedley, La clause de Hardship, un difficile équilibre entre le juste et l'utile, revue de droit des affaires internationales, no 1, 2010, p. 90 et s; Hubert Konarski, Les clauses de force majeure et de Hardship dans la pratique contractuelle internationale, revue de droit des affaires internationales, no 4, 2003, p. 410 ; R. M. Uribe, The effect of a change

انطلاقاً من ذلك، وبالنظر لتعدد العلاقات القانونية التي تنشأ في كنف المناطق الاقتصادية الخاصة تبعاً لتعدد الأطراف أصحاب الشأن - بدءاً من سلطة الوصاية، إلى الجهة التي تتولى إدارة المنطقة الاقتصادية، والمشغلين، والمطورين، والمستثمرين إلخ .. وأخذاً بالاعتبار التأثير الاستراتيجي للاستثمار في المناطق الاقتصادية الخاصة على الاقتصاديات الوطنية وتحقيق تنميتها المستدامة، يكتسب الإطار القانوني المنظم لتسوية كافة أوجه منازعاتها بعداً هاماً، يتمثل بحرص المشرع على تضمين القانون الخاص بتلك المناطق⁽⁷⁴⁾ أحكاماً قانونية خاصة بمنحى تسويتها - متفاوتة من حيث الشكل أو المضمون - فيما بين النظم القانونية على مساحة الخارطة الجغرافية القانونية الدولية.

نسعى في هذا المطلب إلى بيان مدى مرونة نظام التقاضي المعتمد لدى المناطق الاقتصادية الخاصة في فرعين مستقلين، بحيث نتناول في الفرع الأول مقارنة النظم القانونية العربية لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة، على أن نتطرق في الفرع الثاني إلى مقارنة النظم القانونية الأجنبية لتسوية منازعات تلك المناطق.

الفرع الأول

مقاربة النظم القانونية العربية لتسوية منازعات

المناطق الاقتصادية الخاصة

بمعزل عن الإيجابية المتأتية عن لحاق النظم العربية - خلال العقدين الماضيين - بركب النزعة العالمية، التي تركز على الدور المتنامي للمناطق الاقتصادية الخاصة، وما يستتبع ذلك من حرص الشارع العربي على أفراد تشريع مستقل خاص بها، إلا أنها - برأينا - لم تول التأثيرات الاستراتيجية للمنظومة القضائية على فعالية المناطق الاقتصادية

of circumstances on the binding force of contracts: Comparative perspective, Intersentia, Cambridge - Antwerpen, Portland, 2001, p. 16; Robert Howse, Le gel de la politique gouvernementale: les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissements, Investment Treaty News Journal, vol. 1, no 3, Avril 2011, p. 3; Jean Marc Loncle, Damien Philibert Pollez: Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissements, Revue de droit des affaires internationales, no 3, 2009, p. 270 et s; Jannick Damgaard and Thomas El Kjaer and Niels Johannesen, What is real and what is not in the global FDI network, IMF working paper, WP/19/274, December 2019, p. 6 et s.

(74) وفق تقرير الأونكتاد لعام 2019 المشار إليه، تبنت 115 دولة - غالبيتها من البلدان النامية - ما لا يقل عن 127 قانوناً للمناطق الاقتصادية الخاصة، في حين يندر إصدار الدول المتقدمة تشريعاً مستقلاً لتلك المناطق. وغالباً ما يقتصر على المسائل الجمركية والمساعدات المقدمة من الدولة حال اعتماده من تلك الدول.

الخاصة وجدواها القدر المطلوب من العناية والاهتمام، فأثت قوانينها ذات الصلة - إن من حيث الشكل أو من حيث المضمون - متباينة وغير متجانسة مع الهدف المنشود من تلك المناطق، ومتناقضة في بعض أوجهها مع المبادئ العامة المتعارف عليها في قانون المرافعات من جهة، وثقافة الوسائل البديلة لتسوية المنازعات في القانون المقارن من جهة أخرى، مع فروقات جوهرية فيما بينها، وعن سائر النظم القانونية على مساحة الخريطة الجغرافية الدولية.

فباستقراء الواقع التشريعي لدى غالبية النظم القانونية العربية، نتلمس - وبوضوح كلي - تبايناً صريحاً في منحى اللجوء تارة إلى القضاء السيادي، وطوراً إلى الوسائل البديلة لتسوية منازعات مناطقها الاقتصادية الخاصة⁽⁷⁵⁾.

(75) في الواقع، انسحب الطابع الخاص للاستثمار في المناطق الاقتصادية الخاصة، إلى المنازعات الناشئة في كنفها، فازدادت دقة وأهمية، لاعتبارات عدة، شديدة الحساسية تتقدمها المسائل الاقتصادية ومقتضيات الصالح العام. ويمكن تقسيمها، إجمالاً، إلى ثلاث فئات رئيسية: أولها، يصح تسميتها بـ فئة المستحقات المالية، وبموجبها يطالب المستثمر، في أغلب الأحيان، الدولة المضيفة بالاستثمار بسداد المستحقات المالية المترتبة له بذمتها، لاسيما حال ثبوت المعاملة غير العادلة أو غير المنصفة. ثانيها، يصح تسميتها بالفئة السيادية، وبموجبها تتخذ الدولة في علاقتها بالمستثمر، وبإرادتها المنفردة، إجراءات عدة من شأنها المساس بحقوقه، مما يؤدي إلى نشوء منازعات تدفع إلى اللجوء إلى القضاء أو إلى الوسائل البديلة، وأبرزها التحكيم لمحاولة فضها. ثالثها، يصح تسميتها بالفئة الطارئة، شديدة الارتباط بالظروف والأحوال الملازمة لإبرام عقد الاستثمار بذاته، وخارجة تماماً عن إرادة الدولة، ومن دون أيّ تعمد منها. راجع لمزيد من التفصيل بهذا الشأن: منى محمود مصطفى، الحماية الدولية للاستثمار الأجنبي المباشر ودور التحكيم في تسوية منازعات الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة 1990، ص 9؛ علي حسن ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص 66.

ومن المفيد أيضاً الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه بحسب تقرير الأونكتاد لعام 2019، وإحصائيات بعض المؤسسات التحكيمية الدولية، يبلغ العدد الإجمالي للدعاوى المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة 14 قضية، منها 8 قضايا لدى المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمارية ICSID، وقضية واحدة لدى مركز تحكيم غرفة تجارة ستوكهولم، وقضيتان لدى مركز تحكيم غرفة موسكو للتجارة والصناعة، وقضيتان لدى محكمة التحكيم الدائمة (لاهاي)، وقضية واحدة تحكيم حر بموجب قواعد الأونسيترال للتحكيم. وبالمحصلة، تم البت بسبع قضايا لصالح المستثمر، وقضيتين لصالح الدولة المضيفة للاستثمار، كما تمت تسوية ثلاث قضايا ودياً. وهناك قضايا قيد النظر تعرض لبعضها على سبيل المثال لا الحصر، ويطلق على الأولى قضية:

Link Trading Joint Stock Company .v. Moldova , Adhoc, Uncitral 1999.

وتتلخص وقائعها في أن شركة Link Trading Joint Stock المنشأة بموجب اتفاق تعاون مشترك بين الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مولدوفا، وفي سياق مباشرة أعمال استيراد وتصدير المنتجات الاستهلاكية إلى المنطقة الاقتصادية في Chisinau (مولدوفا) وإعادة بيعها إلى السوق المحلية، مُنحت مزايا وإعفاءات ضريبية لمدة 10 سنوات، إلا أنها فوجئت عام 1998، بإلغاء الحكومة المولدوفية لتلك الحوافز الاستثمارية. وإثر ذلك، تقدمت الشركة بدعوى تحكيمية (تحكيم حر) استندت بموجبها إلى انتهاك الحكومة لمبدأ الاستقرار الضريبي، معتبرة أن فعل حرمانها من مباشرة أنشطتها الاستثمارية يعد بمثابة (مصادرة من دون تعويض)، وبالتالي انتهاكاً لاتفاقية الاستثمار الثنائية المبرمة عام 1994 بين الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مولدوفا. وفي عام 1999، أصدر المحكم قراره لصالح

فلقد أكد المشرع الأردني، في القانون رقم 32 لعام 2000 وتعديلاته المتعلق بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، على اختصاص المحاكم الوطنية للنظر في المنازعات الضريبية والجمركية والبيئية الخاصة بها. فبموجب الفقرة أ من المادة (38) من القانون آنف الذكر، تختص محكمة استئناف ضريبة الدخل⁽⁷⁶⁾ بالنظر في: «الاستئنافات المقدمة للطعن في قرارات الضريبة على الدخل، وإعادة النظر في التقدير الذي تم خلافاً لأحكام القانون»، وأضيف لاختصاصها بموجب القانون المعدل رقم 29 لعام 2008 صلاحية النظر في المطالبات المتعلقة بالغرامات والمبالغ الإضافية المحققة، وفقاً لأحكامه والنظر في أي مبالغ يتوجب خصمها أو دفعها أو اقتطاعها كضريبة نهائية، أو كدفعة على حساب الضريبة.

ووفقاً للفقرة (ب) من المادة ذاتها، تختص محكمة الجمارك البدائية بالنظر في عدد من الجرائم والمخالفات الجمركية فضلاً عن: «توقيف الأشخاص المتهمين بارتكابها وإخلاء سبيلهم والإفراج عن البضائع المحجوزة لديها لقاء كفالة مصرفية أو نقدية»، كما تختص محكمة الاستئناف الجمركية بالنظر في الاستئنافات المقدمة بهذا الشأن. وفي سياق الحرص على حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية وضمن التنمية المستدامة،

الحكومة المولدوفية، معللاً موقفه بأن المستثمر لم يثبت بالدليل القاطع (فعل المصادرة) المدعى به، كما لم يثبت بدقة الرابط بين تراجع أعماله الاستثمارية من جهة، والإجراء الحكومي المتخذ من جهة أخرى. وأما الثانية، فيطلق عليها قضية:

Middle East Cement Shipping and Handling Co.S.A ..v. Egypt (ICSID case n. ARB/99/6) وتتلخص وقائعها في أن الشركة اليونانية Middle East Cement Shipping أسست عام 1983 مصنعاً للإسمنت في المنطقة الاقتصادية الخاصة في مصر، مستفيدة من عدد من الحوافر الاستثمارية المقدمة لمدة 10 سنوات، إلا أنه عام 1989، أصدرت السلطات المصرية قراراً بحظر استيراد جميع أنواع الإسمنت، فتقدمت الشركة بدعوى أمام المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمارية بغرض المطالبة بالتعويضات المترتبة على تصفية أعمالها، وصعوبة إعادة تصدير الأصول، واصفة سلوك السلطات المصرية بمثابة (مصادرة) وفق منطوق المادة (4) من اتفاقية الاستثمار المبرمة عام 1993 بين مصر واليونان. وفي عام 1999، أصدرت المحكمة التحكيمية قراراً لصالح المستثمر.

والتالفة هي قضية: Lee John Beck.v. Kyrgystan Repulic والتي تلخص وقائعها أنه في عام 1997 باشر مستثمر كوري أعمالاً لتطوير المنطقة الاقتصادية الخاصة (Bishkek) التي أنشأتها حكومة جمهورية قيرغيزستان عام 1995، إلا أنه واجه العديد من العقبات، التي حالت دون تنفيذ خطته الاستثمارية، منها فقدان الاستقرار السياسي، والتدخل المستمر من إدارات الضرائب والجمارك، ونقص الدعم الحكومي، ومحاولات عدة لنزع الملكية العقارية. ونتيجة لذلك، وإزاء صعوبة الحصول على العوائد الاستثمارية، تقدم بدعوى تحكيمية لدى مركز تحكيم غرفة موسكو للتجارة والصناعة، مطالباً بالتعويض عما تكبده من خسائر ونفقات لتطوير المنطقة الاقتصادية، مستنداً، بصورة رئيسة إلى (المصادرة غير المباشرة) للملكية العقارية من قبل السلطات التنفيذية والقضائية. وفي عام 2013، حكمت الهيئة التحكيمية لصالحه، بعد ثبوت فعل المصادرة من قبل الدولة (المصادرة الزاحفة (creeping expropriation)، ما يشكل انتهاكاً لمنطوق المادة (9) من اتفاقية حماية حقوق المستثمر.

(76) قرار محكمة التمييز الأردنية القضية رقم 2020/1438 الصادر بتاريخ 2020/3/17.

أشارت المادة (52) مكرر المضافة بموجب القانون المعدل رقم 29 لعام 2008 على اختصاص محكمة بداية العقبة - فضلاً عن اختصاصها بموجب التشريعات الأخرى النافذة المفعول - النظر في الجرائم البيئية، التي ترتكب خلافاً لأحكام قانون المنطقة والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وفرض الغرامات والتعويضات المستحقة عند وقوع حوادث التلوث البيئي، وتوقيف الأشخاص المسند إليهم ارتكاب تلك الجرائم، وإخلاء سبيلهم وفق الأصول المعمول بها.

وفضلاً عن اللجوء إلى القضاء السيادي، يجوز الركون للوسائل البديلة لتسوية المنازعات الاستثمارية الخاصة بتلك المناطق، وفقاً للمادة (43) من قانون الاستثمار رقم 30 لعام 2014 التي تنص على تسوية نزاعات الاستثمار بين الجهات الحكومية والمستثمر ودياً خلال مدة أقصاها ستة أشهر، أو وفقاً لقانون التحكيم الأردني، أو باللجوء إلى الوسائل البديلة لحل النزاعات باتفاق الطرفين⁽⁷⁷⁾.

وبالسبب ذاته، أقر القانون المصري بموجب القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته⁽⁷⁸⁾.

(77) تقتضي الإشارة في هذا الصدد، إلى أن المادة (33) من قانون تشجيع الاستثمار رقم 16 لعام 1995 كانت تنص على أن تسوى نزاعات الاستثمار بين مستثمر رأس مال أجنبي والمؤسسات الحكومية الأردنية ودياً بين طرفي النزاع، وإذا لم تتم تسوية النزاع من خلال ذلك ضمن مدة لا تزيد عن ستة أشهر، فلأبي من الطرفين اللجوء إلى القضاء أو إحالة النزاع على المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار لتسوية النزاع بالتوفيق والتحكيم وفق اتفاق تسوية نزاعات الاستثمار بين الدول ومواطني دول أخرى الموقعة من المملكة.

كما من المفيد الإشارة إلى قرار محكمة التمييز الأردنية الصادر بتاريخ 2019/10/24 في القضية رقم 2019/6411 بشأن النزاع القائم بين سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة (الجهة المميزة) وشركة أرياف للمقاولات الإنشائية (الجهة المميز ضدها)، والمتعلق بحقوق مالية لتلك الأخيرة، حيث قضت المحكمة برّد الطعن التمييزي المقدم ضد القرار الصادر عن محكمة استئناف عمان في الدعوى رقم 2019/258 الصادر بتاريخ 2019/7/9، والقاضي برّد دعوى البطلان وتأييد الحكم التحكيمي الصادر بتاريخ 2018/12/26 بخصوص العطاء رقم 2012/35 والأمر بتنفيذه. وقد استند القرار التمييزي إلى جملة أسانيد قانونية أبرزها عدم ثبوت مخالفة النظام العام، وسلطة الهيئة التحكيمية في تقدير الأدلة وعدم جوازية تقدير صحة اجتهادها من قبل محكمة الاستئناف.

(78) صدر قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، بموجب القانون رقم 83 لعام 2002، وصدرت لائحته التنفيذية بقرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم 1625 لسنة 2002. كذلك صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1626 لسنة 2002 ببعض اختصاصات رئيس الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في شأن تفويض رئيس الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ أحكام قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة ولائحته التنفيذية. وتم تعديل بعض أحكام القانون آنف الذكر مؤخراً بالقرار الجمهوري بقانون رقم 27 لعام 2015. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه نشرت صيغ عدة قبل إصدار القانون رقم 83، منها على سبيل المثال لا الحصر، مشروع قانون المناطق الاقتصادية المنشور في جريدة العالم اليوم بتاريخ 2000/4/8، والمشروع المنشور في مجلة الأهرام الاقتصادي بتاريخ 2002/5/13. راجع لمزيد من التفصيل: نادر محمد إبراهيم، تسوية منازعات المنطقة الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، ط 1، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2004، ص 10.

اللجوء إلى محاكم الدولة والوسائل البديلة لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة، وينسب متفاوتة إن من حيث الشكل أو من حيث النطاق والمدى. فضلاً عن الاعتراف بولاية محاكم الدولة لفض منازعات تلك المناطق، سندا للطبيعة الرضائية للوسائل البديلة المعتمدة لدى مركز تسوية المنازعات، تكون محاكم الدولة، على نحو ما تفيد الفقرة الأولى من المادة (58) مختصة بالفصل في المنازعات الجنائية ذات الصلة، كما يكون اللجوء إلى القضاء فيما عدا الطلبات التي يختص بها القضاء المستعجل، وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، مقيدا بضوابط نص عليها القانون⁽⁷⁹⁾.

أما لناحية الوسائل البديلة لتسوية المنازعات، فقد خصّها القانون المذكور بست مواد ضمّنها الفصل الرابع ضمن عنوان (مركز تسوية المنازعات). وبالرغم من إيجابية هذا المنحى، أقلّه من حيث الشكل، لانسجامه مع إيقاع التجارة الدولية، وطبيعة منازعاتها بما يبدهد مخاوف المستثمرين من اللجوء الحكمي إلى المحاكم الوطنية، إلا أن ملاحظات وتساؤلات عدة تثار بشأن بعض أحكامه، والتي من شأنها - حال عدم تداركها - الحيلولة دون تحقيق الهدف المنشود.

فبنظرة عامة، وبشأن تبني الوسائل البديلة لتسوية المنازعات، اقتصر نظام المركز على البعض منها وبخاصة (التوفيق) و(التحكيم) دون سواهما من وسائل بديلة⁽⁸⁰⁾. ولناحية قواعد التوفيق المعتمدة لدى المركز، يلاحظ أن المشرع لم يعن بتحديد المقصود بالتوفيق، مما يستتبع الركون إلى الدلول المتعارف عليه للمصطلح⁽⁸¹⁾. أما بشأن عقد الاختصاص التوفيق، فقد يختص المركز، بحسب القانون أعلاه، اختيارياً حال اتفاق أطراف النزاع

(79) الفقرة الأولى من المادة (58) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «فيما عدا الطلبات التي يختص بها القضاء المستعجل، وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، يكون اللجوء إلى القضاء بعد عرض النزاع على إحدى هيئات التوفيق المختصة بالمركز وصدور قرارها فيه، أو انقضاء ستين يوماً من تاريخ التقرير بالاعتراض أمامها من دون صدور قرار...».

(80) نادر محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 21؛ علي محمود الرشدان، الوساطة لتسوية النزاعات بين النظرية والتطبيق، ط 1، الأردن 2016؛ «نحو إطار تشريعي للوساطة»، صادر عن مؤسسة التمويل الدولية، 2016؛ الوساطة في المنازعات التجارية - شواهد الحاضر وآفاق المستقبل في مصر والعالم، صادر عن الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، مركز تسوية منازعات المستثمرين بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة. (تم إنشاء المركز عام 2009 لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين المستثمرين عن طريق الوساطة).

Ales Zalar, Mediation, a new model of governance, Kluwer mediation blog, 1/9/2011; Eric B Degros, Regards sur la médiation, Petites affiches, no 35, 18 février 2020; United Nations Convention in International Agreements Resulting from Mediation (New York 2018) (Singapore Convention on Mediation).

(81) نادر محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 23.

على ذلك، وإجبارياً بمجرد ارتباط أحد الأطراف بالمنطقة الاقتصادية الخاصة⁽⁸²⁾، وفي هذا الأمر تجاوزاً للمسلمة المبدئية الراسخة في التشريع والممارسة المقارنة المكرسة للطبيعة الاختيارية للوسائل البديلة بمعزل عن عدم إلزامية توصية الموفق⁽⁸³⁾.

أما من حيث نطاق الاختصاص، فقد أكد القانون في المادة (53) على قائمة واسعة من منازعات متصلة بالمنطقة الاقتصادية الخاصة على نحو ما تفيد الفقرة السابعة منها⁽⁸⁴⁾، التي أشارت إلى اختصاص المركز باتخاذ الإجراءات اللازمة للتوفيق في: «... أية منازعة تكون الهيئة أو شركة التنمية طرفاً فيها». وكان بالإمكان صياغة تلك المادة بطريقة مغايرة عوضاً عن التعداد المفرد لمختلف أوجه المنازعات الناشئة عن تلك المناطق، وبما يؤكد شمولية الاختصاص الموضوعي لنظام التوفيق بالمركز، لاسيما وأن المادة (58) من القانون ذاته، حددت بوضوح كلي حالتين يوجب منطبق الأمور قبل منطبق القانون، استبعادهما من اختصاص نظام التوفيق بالمركز يتصلان بالقضاء المستعجل وإلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ⁽⁸⁵⁾.

ملاحظة أخرى، لا تقل أهمية عن سابقتها، تتصل بمدى أحقية لجوء مستثمر المناطق الاقتصادية الخاصة إلى مرجعيات أخرى بغرض تسوية منازعاته - حالة وجودها- مع الدولة، ونعني بخاصة لجان التوفيق المنشأة بموجب القانون رقم 7 لعام 2000، أو

(82) راجع: الفقرة 1 من المادة (52) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «ينعقد الاختصاص للمركز إذا اتفق أطراف النزاع على اللجوء إليه، أو كانت إقامة أو محل عمل أو مركز إدارة أو مقر فرع جميع أطراف المنازعات أو أحدهم، واقعا بالمنطقة الاقتصادية الخاصة...»؛ راجع كذلك، نادر محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 25.

(83) لا خلاف أن توصية الموفق غير ملزمة حال عدم قبولها، فهي لا تعد قراراً ولا حكماً، ولا تكون لها حجية الأمر المقضي، بل يكون أثرها القانوني معنوياً لا يتمتع بأية صفة قضائية أو غير قضائية، وذلك بخلاف توقيع الأطراف على التوصية وقيام الموفق بتصديقها من قبل القضاء. راجع للتفصيل أكثر بهذا الشأن: إبراهيم نجار، الأساليب البديلة لتسوية المنازعات في قانون العقود اللبناني، ندوة القانون المقارن، دمشق 1996، ص 178؛ محمد إبراهيم موسى، التوفيق التجاري الدولي وتغيير النظرة حول سبل تسوية المنازعات التجارية الدولية، ط 1، دار الجامعة الجديدة، القاهرة 2016؛ هدى جمال الأهواني، النظام القانوني للتوفيق التجاري في منازعات التجارة الدولية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2015.

(84) المادة (53) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «يختص المركز باتخاذ الإجراءات اللازمة للتوفيق في المنازعات الآتية: 1- المنازعات الضرائبية. 2- المنازعات الجمركية. 3- منازعات العمل الفردية والجماعية. 4- منازعات التأمينات الاجتماعية. 5- المنازعات المتعلقة بتنفيذ العقود بين أطراف لهم أو لأحدهم نشاط اقتصادي في المنطقة. 6- المنازعات الناشئة عن فعل تقصيري وقع في المنطقة. 7- أية منازعة تكون الهيئة أو شركة تنمية طرفاً فيها».

(85) المادة (58) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «فيما عدا الطلبات التي يختص بها القضاء المستعجل وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ...»، راجع لمزيد من التفصيل: نادر محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 26.

اللجنة الوزارية لفض المنازعات الخاصة بالاستثمار والمركز المصري للتحكيم والوساطة، المنشأن بموجب القانون رقم 72 لعام 2017 بإصدار قانون الاستثمار⁽⁸⁶⁾.

لناحية إمكانية اللجوء إلى لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم 7 الصادر عام 2000 وتعديلاته، فیرجَح الرأي القائل بعدم جواز لجوء المستثمر إليها⁽⁸⁷⁾، وذلك لاعتبارات موضوعية. فعلى الرغم من عدم تضمين قانون المناطق الاقتصادية الخاصة وتعديلاته نصاً صريحاً يفيد استثناء المنازعات الناشئة فيها من الخضوع لأحكام القانون رقم 7 لعام 2000 وتعديلاته أعلاه، إلا أنه من ناحية أولى، ووفقاً لصراحة منطوق المادة (4) من القانون آنف الذكر، حددت المنازعات التي تتولى لجان التوفيق البتّ بها مستبعدة صراحةً بعضها، من بينها (.... عدا المنازعات التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة)، ما يعني ضمناً استبعاد المنازعات المتصلة بالمناطق الاقتصادية الخاصة عن نظر تلك اللجان⁽⁸⁸⁾.

ومن ناحية أخرى، تفيد المادة (58) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته الخاص بالمناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، بضرورة عرض النزاع على إحدى هيئات التوفيق المختصة بمركز تسوية المنازعات قبل عرض النزاع أمام القضاء، وهو ما يفهم منه ضمناً، أنه لا يتمّ عرض المنازعة على لجان التوفيق سالفة الذكر، وإنما تعرض على هيئة التوفيق بمركز تسوية المنازعات التابع للمنطقة، وأن تلك الهيئة تحل محل لجان التوفيق المشار إليها، وإن كان الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعي بالنص على ذلك صراحة⁽⁸⁹⁾.

(86) نادر محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 50.

(87) المرجع السابق، ص 54.

(88) المادة (4) من القانون رقم 7 لعام 2000 بشأن إنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها التي تنص على أنه: «عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي من أجهزتهما طرفاً فيها، وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة، أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها، عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم، تتولى اللجان المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه. ويكون اللجوء إلى هذه اللجان بغير رسوم».

(89) المادة (58) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «فيما عدا الطلبات التي يختص بها القضاء المستعجل، وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، يكون اللجوء إلى القضاء بعد عرض النزاع على إحدى هيئات التوفيق المختصة بالمركز، وصدور قرارها فيه، أو انقضاء ستين يوماً من تاريخ التقرير بالاعتراض أمامها دون صدور قرار. وفي جميع الأحوال يجوز لأطراف النزاع الاتفاق على تسوية المنازعات المنصوص عليها في المادة (53) من هذا القانون عن طريق اللجوء إلى التحكيم وفقاً لقواعد لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية، ويجوز أن يتم التحكيم أمام فرع من فروع التحكيم التجاري الدولي التي تنشأ بالمنطقة لهذا الغرض». راجع لمزيد من التفصيل بهذا الشأن: إسلام حسن نمر، مرجع سابق، ص 127.

أما بخصوص جوازية الاستناد للقانون رقم 72 لعام 2017 الخاص بإصدار قانون الاستثمار المصري، وما نص عليه من إمكانية اللجوء إلى اللجنة الوزارية لفض المنازعات الاستثمارية والمركز المستقل الخاص بالتحكيم والوساطة، فلا يوجد ما يحول دون ذلك بالنظر للغموض الشديد الذي يكتنف بعض أحكامه. فمن جهة أولى، لم تبين الفقرة 2 من المادة (2) من مواد إصدار القانون بوضوح نطاق سريانه. كما أن المادة (1) منه لم تبين بدقة ووضوح حقيقة مدلول كل من (المستثمر) و(المنطقة الاستثمارية)، مستخدمة لهذا الغرض عبارات عامة ومبهما قابلة للتأويل⁽⁹⁰⁾.

وفي سياق تحديد مهام اللجنة الوزارية لفض المنازعات الاستثمارية، أشارت أحكام قانون الاستثمار لاختصاصها بنظر المنازعات، التي تكون الدولة أو إحدى الجهات أو الهيئات أو الشركات التابعة لها طرفاً فيها. كما أولى القانون ذاته، من جهة أخرى، لمركز تحكيم خاص ومستقل، مهمة تسوية منازعات الاستثمار بطريق التحكيم أو الوساطة، والتي قد تنشأ بين المستثمرين، أو بينهم وبين الدولة أو إحدى الجهات التابعة لها عامة كانت أو خاصة⁽⁹¹⁾، ما يعزز بالمحصلة تنوع الخيارات أمام مستثمر المنطقة الاقتصادية

(90) الفقرة 2 من المادة (2) من قانون رقم 72 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون الاستثمار التي تنص على أنه: «... ولا تخل أحكام القانون المرافق بأحكام القانون رقم 7 لسنة 1991 بشأن أملاك الدولة الخاصة، وقانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة الصادر بالقانون رقم 83 لسنة 2002، والقانون رقم 14 لسنة 2012 في شأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء...»؛ كذلك المادة (1) من القانون ذاته التي تنص على أنه: «... في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها: المستثمر: استخدام كل شخص طبيعي أو اعتباري مصرياً كان أو أجنبياً، أياً كان النظام القانوني الخاضع له، يقوم بالاستثمار في جمهورية مصر العربية، وفقاً لأحكام هذا القانون... المنطقة الاستثمارية: منطقة جغرافية محددة المساحة والحدود، تخصص لإقامة نشاط معين أو أكثر من الأنشطة الاستثمارية المتخصصة وغيرها من الأنشطة المكتملة لها، يقوم على تنميتها ووضع بنيتها الأساسية مطور لتلك المنطقة...».

(91) المادة (88) من القانون رقم 72 لعام 2017 الخاص بإصدار قانون الاستثمار المصري التي تنص على أن: «تنشأ بمجلس الوزراء لجنة وزارية تسمى اللجنة الوزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار، تختص بتسوية المنازعات الناشئة عن عقود الاستثمار، التي تكون الدولة أو إحدى الجهات أو الهيئات أو الشركات التابعة لها طرفاً فيها، وتشكل هذه اللجنة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويشترك في عضويتها أحد نواب رئيس مجلس الدولة يختاره المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة، وتعتمد قراراتها من مجلس الوزراء، ولا تجوز الإنابة في حضور جلساتها.

ويشترط لصحة انعقاد اللجنة حضور رئيسها ونصف عدد أعضائها، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. ويكون للجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها ونظام عملها قرار من رئيس مجلس الوزراء». راجع أيضاً: المادة (91) من القانون ذاته التي تنص على أن: «ينشأ مركز مستقل للتحكيم والوساطة يسمى المركز المصري للتحكيم والوساطة، تكون له الشخصية الاعتبارية، ويتخذ من محافظة القاهرة مقراً له. ويتولى المركز تسوية منازعات الاستثمار التي قد تنشأ بين المستثمرين، أو بينهم وبين الدولة أو إحدى الجهات التابعة لها عامة أو خاصة، إذا ما اتفقوا في أي مرحلة على تسوية النزاع عن طريق التحكيم أو الوساطة أمام هذا المركز، وذلك كله مع مراعاة أحكام القوانين المصرية المنظمة للتحكيم وتسوية المنازعات».

الخاصة، بغية تسوية نزاعه الاستثماري وفقاً لأحكام القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته، أو وفقاً للقانون رقم 72 لعام 2017 على النحو المشار إليه آنفاً، وإن كنا نحبذ توضيح النصوص التشريعية ذات الصلة، وحصر طرح النزاع الاستثماري الخاص بالمنطقة الاقتصادية الخاصة أمام مركز تسوية المنازعات الخاص بها، حرصاً على المستثمر وما ينشده من طمأنينة عن مآل استثماراته من جهة أولى، والجدوى المنشودة من ذلك المركز من جهة ثانية.

أما بخصوص الأحكام القانونية المتعلقة بقواعد التحكيم المعتمدة لدى المركز الخاص بالمنطقة، فتثار بشأنها أيضاً العديد من الملاحظات والتساؤلات، من ذلك على سبيل المثال المادة (51) التي لم تشر أصلاً إلى التحكيم وطابعه الرضائي كوسيلة معتمدة لدى المركز⁽⁹²⁾، والمادة (53) التي لم تشر إلى اختصاص المركز باتخاذ الإجراءات اللازمة للتحكيم أسوة بالتوفيق⁽⁹³⁾، والمادة (54) التي استبعدت صراحة، من نطاق قرار وزير العدل، القواعد المتعلقة بالاختصاص التحكيمي للمركز⁽⁹⁴⁾، والمادة (56) التي لم تشر لإدارة التحكيم ضمن سلطات رئيس المركز، مكتفية بالنص صراحة على اتخاذ جميع الإجراءات والترتيبات اللازمة لتوفير التسهيلات والمساعدات، التي تمكن هيئات التوفيق من أداء أعمالها⁽⁹⁵⁾.

فضلاً عما سبق، ولناحية عقد الاختصاص الموضوعي، تثار إشكالية دقيقة تتصل بالتحكيم القانوني السليم لعقود هيئة المنطقة الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة وصوابية اللجوء معها إلى التحكيم، لاسيما وأن المادة (52) من القانون آنف الذكر أشارت بوضوح

(92) المادة (51) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «ينشأ بالمنطقة مركز يسمى مركز تسوية المنازعات، يختص بتسوية المنازعات المنصوص عليها في المادة (53) من هذا القانون بطريق التوفيق، بمعرفة هيئة أو أكثر تشكل وفقاً للمادة (55) من هذا القانون».

(93) المادة (53) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «يختص المركز باتخاذ الإجراءات اللازمة للتوفيق في المنازعات الآتية: 1- المنازعات الضرائبية. 2- المنازعات الجمركية. 3- منازعات العمل الفردية والجماعية. 4- منازعات التأمينات الاجتماعية. 5- المنازعات المتعلقة بتنفيذ العقود بين أطراف لهم أو لأحدهم نشاط اقتصادي في المنطقة. 6- المنازعات الناشئة عن فعل تقصيري وقع في المنطقة. 7- أية منازعة تكون الهيئة أو شركة تنمية طرفاً فيها».

(94) المادة (54) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «يصدر وزير العدل قراراً بنظام أداء المركز لأعماله، وإجراءات مباشرته لاختصاصاته، وقواعد تقدير وتحصيل مصروفاته ومقابل خدماته، وقواعد تقدير مكافآت رؤساء وأعضاء هيئات التوفيق، وكيفية تنفيذ الأحكام والقرارات التي تصدر عن هيئاته».

(95) المادة (56) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «يتخذ رئيس المركز جميع الإجراءات والترتيبات اللازمة لتوفير التسهيلات والمساعدات التي تمكن هيئات التوفيق من أداء أعمالها».

على اللجوء إلى التحكيم أياً كانت طبيعة المنازعة⁽⁹⁶⁾، مع ما يعني ذلك، من ضرورة الاستحصال على إذن مسبق من الوزير المختص أو من يتولى اختصاصه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة، وذلك سندا للمادة (1/2) المستحدثة بموجب القانون رقم (9) لعام 1997 الذي عدل قانون التحكيم المصري رقم (27) لعام 1994⁽⁹⁷⁾.

في الواقع، وبالرغم من انعقاد الإجماع على اعتبار هيئة المنطقة الاقتصادية (شخصية اعتبارية عامة) عملاً بصراحة المادة (3) من القانون⁽⁹⁸⁾، إلا أن هذا لا يعني حتمية إسباغ جميع العقود التي تكون طرفاً فيها بالصيغة الإدارية؛ ذلك أن العقود التي تبرمها بشأن الأراضي غير المخصصة للمنفعة العامة مثلاً لا تتعلق بإنشاء مرفق عام أو تنظيمه؛ بل باستثمار أموال خاصة للدولة، بل حتى عند تعلق عقود الهيئة باستثمار تنظيم أو تسيير مرفق عام، فإن هذه العقود ليست كلها من قبيل العقود الإدارية، فقد يكون العقد قد تم إبرامه باستخدام وسائل القانون الخاص وليس وسائل القانون العام. وتأسيساً على ذلك، ينبغي التفرقة بين العقود التي تبرمها الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية التي تتعلق بالمصالح العليا للدولة، والتي قد تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء، وبين العقود التي تبرمها الهيئة العامة بشأن الأشغال العامة وعقود الاستثمار، وأن التحكيم في هذا النوع الأخير يمكن أن يتم بموافقة مجلس إدارة الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لما له من اختصاصات الوزراء⁽⁹⁹⁾.

(96) المادة (52) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «ينعقد الاختصاص للمركز إذا اتفق أطراف النزاع على اللجوء إليه، أو كانت إقامة أو محل عمل أو مركز إدارة أو مقر فرع جميع أطراف المنازعات أو أحدهم واقعاً بالمنطقة الاقتصادية الخاصة. وفي جميع الأحوال يجوز للهيئة قبول التحكيم، أياً كانت طبيعة المنازعة، وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 27 لسنة 1994».

(97) المادة (1) من قانون رقم 9 لسنة 1997 بتعديل بعض أحكام قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادرة بالقانون رقم 27 لسنة 1994 التي تنص على أنه: «تضاف إلى المادة (1) من قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 27 لسنة 1994 فقرة ثانية، نصها الآتي: وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الاتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص، أو من يتولى اختصاصه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة، ولا يجوز التفويض في ذلك»، راجع لمزيد من التفصيل: نادر محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 31.

(98) المادة (3) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «ينشئ رئيس الجمهورية بقرار منه هيئة لكل منطقة أو مناطق اقتصادية تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة تتبع رئيس مجلس الوزراء وتسمى باسم المنطقة أو باسم إحداهما، وتختص هذه الهيئة دون غيرها بتطبيق أحكام هذا القانون، ويكون مركزها في المقر الذي تتخذه بالمنطقة».

(99) حمدي علي عمرو، التحكيم في عقود الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1997، ص 17؛ محمود السيد التحيوي، التحكيم في المواد المدنية والتجارية وجوانبه في منازعات العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999، ص 20 وما بعدها؛ إسلام حسن نمر، مرجع سابق، ص 196؛ ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 252؛ يسري محمد العصار، التحكيم في المنازعات الإدارية العقدية وغير العقدية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2001، ص 119.

من جهة أخرى، تثير - برأينا - المادة (58) بصيغتها الحالية⁽¹⁰⁰⁾، شكوكاً حول الهوية التعريفية للتحكيم المعتمد لدى المركز، إذ يغلب عليها طابع التحكيم الخاص من التحكيم المؤسسي. ومن شواهد ذلك، الفقرة الثانية من المادة (58) من القانون التي نصت على جوازية التحكيم «...وفقاً لقواعد لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية...»، مع ضرورة توضيح مدلول العبارة الأخيرة في ظل تعدد قواعد التحكيم الصادرة عن اللجنة المذكورة.

أما القانون اللبناني، فقد انتهج مساراً مختلفاً، حيث خلا القانون رقم 18 لعام 2008 الخاص بإنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة في طرابلس (شمال لبنان) من أية إشارة إلى كيفية تسوية منازعاتها، مع ما يعنيه ذلك من توكيد ولاية المحاكم اللبنانية للنظر بها، فضلاً عن إمكانية الركون للوسائل البديلة من تسوية ودية وتحكيم، سواء في لبنان أو أمام أي مركز تحكيم دولي، وفق الاشتراطات الواردة في المادة (18) من القانون رقم 360 لعام 2001 وتعديلاته الخاصة بتشجيع الاستثمارات في لبنان، كشرط موافقة مجلس إدارة المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (إيدال) ومصادقة سلطة الوصاية على أن تحدد الشروط والأنظمة التي يخضع لها التحكيم، بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁰¹⁾.

أما القانون العُماني، فقد أكد على الولاية العامة لمحاكم الدولة لفض المنازعات المتصلة بالمناطق الاقتصادية الخاصة، على نحو ما تفيد الفقرة 2 من المادة (7) من المرسوم السلطاني رقم 114 لعام 2011 الخاص بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدمم وإصدار نظامها، بنصها القاضي: «...بسريان جميع القوانين والمراسيم السلطانية والنظم

(100) المادة (58) من القانون رقم 83 لعام 2002 وتعديلاته التي تنص على أنه: «فيما عدا الطلبات التي يختص بها القضاء المستعجل، وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، يكون اللجوء إلى القضاء بعد عرض النزاع على إحدى هيئات التوفيق المختصة بالمركز وصدور قرارها فيه، أو انقضاء ستين يوماً من تاريخ التقرير بالاعتراض أمامها دون صدور قرار. وفي جميع الأحوال يجوز لأطراف النزاع الاتفاق على تسوية المنازعات المنصوص عليها في المادة (53) من هذا القانون عن طريق اللجوء إلى التحكيم وفقاً لقواعد لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية، ويجوز أن يتم التحكيم أمام فرع من فروع التحكيم التجاري الدولي، التي تنشأ بالمنطقة لهذا الغرض»، راجع لمزيد من التفصيل: نادر محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 45.

(101) المادة (18) من القانون رقم 360 لعام 2001 الخاص بتشجيع الاستثمارات في لبنان التي تنص على أنه: «تحل النزاعات الواقعة بين المؤسسة والمستثمر والناطقة عن نظام عقود سلة الحوافز بطريقة ودية. وفي حال تعذر الحل الودي، يمكن اللجوء إلى التحكيم في لبنان أو في أي مركز تحكيم دولي آخر، على أن يتم تحديد ذلك مسبقاً عند التقدم بطلب إخضاع المشروع لأحكام هذا القانون، وشرط موافقة مجلس إدارة المؤسسة ومصادقة سلطة الوصاية على قرار الموافقة. تحدد الشروط والأنظمة التي يخضع لها التحكيم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء».

المعمول بها في السلطنة/ ما عدا ما ورد بشأنه نص خاص في مرسوم المنطقة والأنظمة المرفقة به»⁽¹⁰²⁾، مع إمكانية الركون للتحكيم على نحو ما تفيد المادة (17) من المرسوم السلطاني رقم 50 لعام 2019 الخاص بإصدار قانون استثمار رأس المال الأجنبي⁽¹⁰³⁾.

أما القانون الكويتي، فأكد بدوره الحرص على تحفيز المناخ الاستثماري وتعزيز متطلباته، وتجسد ذلك بوضوح في المرسوم رقم 227 لعام 2019 بشأن إحالة مشروع قانون إنشاء المنطقة الاقتصادية الشمالية إلى مجلس الأمة مع منحه صفة الاستعجال، باعتماد الوسائل البديلة لتسوية منازعات المنطقة من خلال مركز خاص مقترح إنشاؤه في كنفها بمسمى (مركز التسوية)، إلا أن تساؤلات وملاحظات عدة تثار بشأن الإطار القانوني المنظم للمركز المقترح، والذي يشكل - برأينا - تجاوزاً للعديد من المسلمات العلمية والعملية، تصل لحد اعتبارها ردة قضائية شبه كاملة⁽¹⁰⁴⁾ عن القواعد والأصول المتعارف عليها في القانون المقارن، أبرزها يتصل بهوية مركز تسوية المنازعات واختصاصه، والقانون الواجب التطبيق، وإجازة الطابع الافتراضي لإجراءات تسوية المنازعات المثارة أمامه.

بادئ ذي بدء، أخضعت المادة (42) من مشروع القانون المقترح كافة منازعات المناطق الشمالية لقوانين الدولة المنظمة للتقاضي، إلى حين صدور اللائحة التنفيذية المنظمة لإجراءات الوسائل البديلة المعمول بها في المركز. وفي ذلك دعوة صريحة لوضع مستثمر المنطقة الاقتصادية الباحث عن الأمن والأمان، في صلب متاهة مرجعيات قانونية وقضائية متناقضة في بعض جوانبها تحتاج - بذاتها - للتعديل والتطوير بما ينسجم مع المتغيرات الدولية ذات الصلة⁽¹⁰⁵⁾.

(102) الفقرة 2 من المادة (7) من المرسوم السلطاني رقم 114 لعام 2011 الخاص بإنشاء هيئة المنطقة الاقتصادية الخاصة بالدمق وإصدار نظامها، التي تنص على أنه: «... وفيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص في هذا المرسوم والنظام المرفق والنظام المشار إليه في الفقرة السابقة، تسري على المنطقة جميع القوانين والمراسيم السلطانية والنظم المعمول بها في السلطنة».

(103) المادة (17) من المرسوم السلطاني رقم 50 لعام 2019 الخاص بإصدار قانون استثمار رأس المال الأجنبي، التي تنص على أنه: «تختص المحاكم العُمانية بنظر أي نزاع ينشأ بين المشروع الاستثماري والغير، وتكون لقضايا المشروعات الاستثمارية صفة الاستعجال عند نظرها أمام هذه المحاكم، ويجوز تسوية الخلافات والمنازعات عن طريق التحكيم». تجدر الإشارة إلى المرسوم السلطاني رقم 102 لعام 1994 الخاص بإصدار قانون استثمار رأس المال الأجنبي (القانون القديم) ينص في المادة (14) على أنه: «يجوز الاتفاق على إحالة أي نزاع ينشأ بين مشروعات الاستثمار الأجنبي والغير إلى هيئة تحكيم محلية أو دولية...».

(104) محمد عبد المحسن المقاطع، سيادة الدولة.. والحكم الذاتي لمشروع التحرير، مرجع سابق، على الرابط التالي: <https://www.aljarida.com/articles/1569949272875945400/>

(105) المادة (42) من مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة الكويتي، التي تنص على أن: «يستمر العمل بقوانين الدولة المنظمة للتقاضي داخل المنطقة الاقتصادية لحين صدور قانون خاص ينظم التقاضي فيها بما يتوافق مع أنظمة التقاضي المعمول بها في المناطق الاقتصادية المماثلة، وتلتزم المؤسسة بتقديم مشروع قانون في هذا الشأن خلال عام من تاريخ صدور مرسوم بتعيين مجلس إدارة المؤسسة».

أما بخصوص هوية المركز، فيعوزها الدقة والوضوح لخلو مشروع القانون من أي دلائل أو مؤشرات تبرر إسباغه بالطابع الدولي على نحو ما تفيد المادة (43) منه⁽¹⁰⁶⁾.

أما للاحية الغرض المنشود من المركز، وفي حين أشارت الفقرة الأولى من المادة (43) أن نشأة المركز كانت لغرض تسوية المنازعات بالطرق البديلة، مع ما تفيد تلك العبارة العامة من مدلول مطلق للأليات المقترح اعتمادها، اكتفى السطر الثاني من الفقرة ذاتها بإيلاء اللائحة التنفيذية تحديد قواعد للتوفيق والتحكيم دون سواها.

ثغرة أخرى يقتضي تداركها، في المادة (44) من مشروع القانون، إذ لم يتبين بصيغتها الراهنة⁽¹⁰⁷⁾ كيفية عقد الاختصاص للمركز في مجالي التوفيق والتحكيم، إن من حيث الأطراف أو من حيث الضوابط اللازمة لاختصاص المركز. كما أن النطاق الموضوعي للاختصاص، لاسيما للاحية المنازعات الإدارية.

أما للاحية المرجعية التشريعية الواجبة الاتباع من قبل هيئة التحكيم للفصل في موضوع النزاع، فقد أولت المادة (45) لقانون الإرادة مكانة مميزة تتفق مع التوجهات الحديثة في منحى تسوية منازعات عقود التجارة الدولية، كما أن أخذها بمنهج القواعد الموضوعية دون منهج قواعد تنازع القوانين شاهد إضافي على التفاعل الإيجابي مع مقتضيات التعامل الواقعي مع متطلبات عالمي التجارة والأعمال، إلا أنه، في سياق تأكيد تمايز صياغة المادة (45) أنفة الذكر، يُحذ الأخذ بعين الاعتبار مبادئ لاهاي في اختيار القانون الواجب التطبيق لعقود التجارة الدولية لعام 2015، وما تضمّنته بخاصة من مدلول واسع للمرجعية القانونية المختارة من الأطراف المتنازعة⁽¹⁰⁸⁾.

(106) المادة (43) من مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة الكويتي، التي تنص على أن: «ينشأ بالمنطقة الاقتصادية مركز دولي لتسوية المنازعات بالطرق البديلة، وتنظم اللائحة التنفيذية أدائه لأعماله وتحديد قواعد التوفيق والتحكيم، وإجراءات مباشرته لاختصاصاته، وتنظيم آليات انعقاد جلساته بوسائل الاتصال الحديثة وشروط رسوم العضوية، وقواعد تقدير وتحصيل مصروفاته، ومقابل خدماته، وكيفية تنفيذ القرارات والأحكام التي تصدر عن هيئاته. ويصدر قرار من مجلس الإدارة بتعيين رئيس المركز ومعاونيه وتحديد معاملتهم المالية».

(107) المادة (44) من مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة الكويتي، التي تنص على أن: «يختص المركز بتسوية المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي يتفق الأطراف على تسويتها أمامه».

(108) المادة (45) من مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة الكويتي، التي تنص على أن: «تطبق هيئة التحكيم على موضوع النزاع القواعد التي يتفق عليها الأطراف. وإذا اتفق الأطراف على تطبيق قانون دولة معينة اتبعت القاعدة الموضوعية فيه دون القواعد الخاصة بتنازع القوانين ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك، وإذا اتفق الأطراف على إخضاع العلاقة القانونية بينهم لأحكام عقد نموذجي، أو اتفاقية دولية، أو أي وثيقة أخرى، وجب العمل بتلك الأحكام وما تشمله من أحكام خاصة بالتحكيم، بشرط عدم مخالفته للنظام والآداب في الدولة. وإذا لم يتفق الأطراف على القواعد القانونية الواجبة التطبيق على موضوع النزاع، طبقت هيئة التحكيم القواعد الموضوعية في القانون الذي ترى أنه

فضلاً عما سبق، ولناحية إجازة الطابع الإلكتروني لإجراءات تسوية المنازعات المثارة لدى المركز، وبالرغم من إيجابية اعتراف المنحى التشريعي ومواءمته للواقع الدولي المعاصر، إلا أن المادة (46) ذات الصلة لم تبين بوضوح - ولو بالحد الأدنى - الملامح العامة لاستخدام وسائل الاتصال الحديثة في إتمام الإجراءات الخاصة بالتوفيق والتحكيم، مكتفية بإيلاء مهمة تحديد دقائق هذا الاستخدام للائحة التنفيذية⁽¹⁰⁹⁾، وإن بد من المرجح، استناداً لدلول بعض المصطلحات الواردة في المادة آنفة الذكر، أن المشرع قصد منها تخفيف عبء بعض الإجراءات في سياق تسوية النزاعات المثارة، بمعزل عن اعتماد الإطار الإلكتروني للوسائل البديلة لتسوية المنازعات، إن من حيث المفهوم القانوني المتعارف عليه دولياً، أو من حيث التنظيم القانوني الدقيق على نحو ما تفيد الممارسة العملية ذات الصلة⁽¹¹⁰⁾.

الأكثر اتصالاً بموضوع النزاع». انظر: جمال محمود الكردي، القانون الواجب التطبيق في دعوى التحكيم، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 120 وما بعدها؛ فتحي والي، مرجع سابق، ص 528؛ هشام علي صادق، القانون الواجب التطبيق على عقود التجارة الدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 552.

Christian Köhler, L'autonomie de la volonté en droit international privé: un principe universel entre libéralisme et étatisme, Académie De Droit international De La Haye, collection de cours de droit en livres de poche, 2013, p. 24 et s; Principles On Choice Of Law In International Commercial Contracts' (approved on 19 March 2015 (The Hague Conference on Private International Law ("the Hague Conference") Article 3 - Rules of law (The law chosen by the parties may be rules of law that are generally accepted on an international, supranational or regional level as a neutral and balanced set of rules, unless the law of the forum provides otherwise.)

(109) المادة (46) من مشروع القانون المحال إلى مجلس الأمة الكويتي، التي تنص على أنه: «يجوز باتفاق الطرفين إتمام إجراءات التوفيق أو التحكيم داخل المركز عن طريق التوفيق أو التحكيم الآلي، الذي تتم إجراءاته وتحدد جلساته عبر وسائل الاتصال الحديثة دون حاجة لالتقاء أطراف النزاع وهيئة التوفيق أو المحكمين في مكان محدد، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية».

(110) إيناس الخالدي، التحكيم الإلكتروني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 223؛ أميرة حسن يوسف الرفاعي، التحكيم في المنازعات الناشئة عن العقود الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012، ص 13؛ محمد إبراهيم موسى، التحكيم الإلكتروني، بحث مقدم لمؤتمر التحكيم التجاري الدولي، كلية الشريعة وغرفة تجارة وصناعة دبي 2008، ص 1080 وما بعدها؛ عصام عبد الفتاح مطر، التحكيم الإلكتروني: ماهيته - إجراءاته، دار الجامعة، الإسكندرية، 2009، ص 40 وما بعدها.

Roger Alford, The Virtual World and the Arbitration World, Journal of International Arbitration, Vol. 18, No. 4, 2001, p. 449.

الفرع الثاني

مقاربة النظم القانونية الأجنبية لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة

باستقراء الواقع التشريعي المتصل بالمناطق الاقتصادية الخاصة لدى بعض النظم القانونية الأجنبية، نتلمس، الحرص على ضبط نظام تسوية المنازعات المتعلقة بتلك المناطق، بطريقة ممنهجة ومباشرة - إن من حيث الصور أو من حيث النطاق - بما يراعي متطلبات العصر ومقتضيات حماية المناخ العام للاستثماري من جهة أولى، ويعزز الطمأنينة ويحقق التنمية المستدامة المنشودين من جهة أخرى.

يتصدر القانون الصيني القائمة العالمية في زيادة المناطق الاقتصادية الخاصة⁽¹¹¹⁾، الذي أمست مناطقه الاقتصادية تشكل نموذجاً يحتذى به لكافة دول العالم، ومرد ذلك تظافر جملة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية، لعل أبرزها على الإطلاق اعتماد استراتيجية لامركزية موسعة، عززت - ومازالت - التعاون والتنسيق بين المستويات الحكومية المتعددة ومنحت المقاطعات الإقليمية والإدارات المحلية (سلطة المبادرة) في إصدار التشريعات واللوائح اللازمة، والتحرير الاقتصادي، وتنفيذ الإصلاحات الضرورية بما يحقق التنمية المنشودة⁽¹¹²⁾.

من أبرز الشواهد الدالة على ذلك، بإجماع الباحثين، المكانة الخاصة لمنطقة Shenzhen

(111) تعود الطفرة الصينية مع المناطق الاقتصادية الخاصة - سواء من حيث الكم أو النوع - البالغ عددها وفقاً لتقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، 2543 منطقة، منها 156 منطقة تكنولوجية High-Tech Development Zone بحلول نهاية عام 2017، إلى سياسة الإصلاح والانفتاح التي انتهجتها الصين منذ أوائل الثمانينات والانتقال المنهجي من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق. وتتمركز أبرز المناطق الاقتصادية الخاصة في أربع مدن ساحلية (Shenzhen, Zhuhai, Shantou,) في مقاطعة Guangdong و(Xiamen) في مقاطعة Fujian وفي مطلع 2014، اعتمدت الصين جيلاً جديداً من المناطق الاقتصادية الخاصة العابرة للدول إنفاذاً لبرنامج منطقة التعاون الاقتصادي الذي أعلنته عام 2006، وذلك بهدف تعزيز التعاون ومشاركة الخبرة الصناعية الصينية مع البلدان النامية بخاصة، ما سمح للعديد من الشركات الصينية المشاركة في استحداث أو تطوير المناطق الاقتصادية الخاصة لتلك البلدان. China's Overseas Cooperation Zones. (COCZs). راجع لمزيد من التفصيل :

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.140 .

(112) راجع على سبيل المثال لا الحصر:

Regulation on Special Economic Zone in Guandong Province (approved for implementation at the 15th meeting of the standing committee of the fifth national people's congress on august 26, 1980).

الاقتصادية الخاصة بمقاطعة Guangdong - جنوب الصين في تاريخ الإصلاح الاقتصادي الصيني، فمن مدينة صغيرة تعتمد على صيد الأسماك، أضحت بفضل منطقتها الاقتصادية الخاصة التي تأسست عام 1980 - والتي تحتفل هذا العام بعيدها الأربعين - بيئة اقتصادية ليبرالية تنموية للصين الجديدة، وعاصمة التمايز في الابتكار والإنتاج والتكنولوجيا⁽¹¹³⁾.

ومن أبرز روافد تمايزها، تحفيزها المستمر لاعتماد الوسائل البديلة لتسوية المنازعات. ونكتفي لضيق المقام، بالإشارة إلى لائحة العقود الاقتصادية الأجنبية لمنطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة لعام 1984 التي نصت صراحة في الفصل السادس منها، على اعتماد

(113) حصلت مدينة Shenzhen، كونها نافذة للإصلاح والانفتاح في الصين، على دعم دائم من الدولة ساعدها على إصدار ما يزيد على ثلاثين لائحة بشأن الاستثمار الأجنبي، تتناول: استخدام الأراضي، ومباشرة الأعمال، والعمل والأجور، ونقل التكنولوجيا، والعقود الأجنبية. ففي سنة 1988، اعترفت الصين بشenzhen كمدينة استثنائية في خطة الدولة، ولها حقوق الإدارة الاقتصادية على مستوى المقاطعة Guangdong، ومن باب التأكيد على أهميتها الاستراتيجية، وسعت السلطات الصينية مساحة منطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة من 396 كيلومتراً مربعاً إلى 2000 كيلومتر مربع. وقال الرئيس الصيني جنتاو Jintao Hu في كلمة ألقاها في Shenzhen بالمناسبة: «إن منطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة خلقت معجزة في التاريخ العالمي فيما يخص التصنيع والتحديث، وقد أسهمت مساهمة كبرى في انفتاح الصين والإصلاحات التي شهدتها». وبالسياق ذاته، ورد في كلمة الرئيس الصيني بتاريخ 2020/10/14 بمناسبة مرور 40 سنة على تأسيسها: «... تعتبر مدينة شنتشن مدينة جديدة... ويعد تقدّمها خلال الأربعين عاماً الماضية معجزة في تاريخ التنمية العالمية؛ أربعون عاماً من الإصلاح والانفتاح في شنتشن وغيرها من المناطق الاقتصادية الخاصة خلقت معجزات عظيمة، وخبرات قيمة متراكمة وعمّقت فهم قوانين بناء المناطق الاقتصادية الخاصة للاشتركية ذات الخصائص الصينية...».

https://www.chinadaily.com.cn/a/202010/14/WS5f866a10a31024ad0ba7e9cd_3.html

راجع كذلك لمزيد من التفصيل:

Amil Kumar Kanungo, Special economic zone in China for inclusive growth and economic development, Cambridge Journal of China Studies, vol. 11, no. 2, 2016, p. 17; Xiangming Chen, Change and continuity in special economic zones; A reassessment and lessons from China, Transnational corporations investment and development, vol. 2, no. 2, 2019, p. 57 et s: Victor F.S.Sit, The special economic zones of China; A New Type of Export Processing Zone? The developing Economies, March 1985, p. 72 et sP Weiping Wu, The creation and evolution of china's special economic zone policy, Nova Economica, vol. 6, no. 2, nov. 1996, p. 45; 'La zone économique spéciale de Shenzhen: 40 ans de réformes et d'ouverture en continu ' <http://french.peopledaily.com.cn/Economie/n3/2020/1016/c31355-9769862.html> (16.10.2020); Andy Mok , The real secret of Shenzhen's 40-year economic miracle, <https://news.cgtn.com/news/2020-10-16/The-real-secret-of-Shenzhen-s-40-year-economic-miracle-UCUhXDiMiY/index.html> (16-Oct-2020).

التفاوض والوساطة والتحكيم. وفق المادة (34) منها أنه: «تتم تسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ العقد بالتفاوض أو الوساطة، مع مراعاة مبدأ المساواة والمنفعة المتبادلة.. وعند الفشل، يجوز لأصحاب الشأن اللجوء إلى التحكيم...».

أما فيما يتعلق بالعقود الخاصة بالمشاريع المشتركة والمؤسسات التعاونية، والاستكشاف المشترك للموارد الطبيعية التي يتم تنفيذها في المنطقة الحاصة، والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسيادة الصين، فتتم تسوية منازعتها، وفق المادة (35) من خلال التحكيم «...على أن يعقد داخل الصين، ومن قبل مؤسسة تحكيمية منشأة في المنطقة، أو أي مؤسسة تحكيمية يتفق عليها الأطراف...»، وعلى أن يتم تقديم الطلب، وفق المادة (38) من اللائحة ذاتها، خلال مهلة عامين من تاريخ علم صاحب المصلحة بالتعدي على حقوقه، أو من التاريخ الذي يفترض به العلم بذلك، وذلك تحت طائلة رد الطلب.

وبسياق الشواهد الدالة على سياسة التحفيز المعتمدة، من المفيد الإشارة إلى أنه تأسست عام 1983 أول مؤسسة تحكيمية ضمن منطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة، وبتاريخ 25 ديسمبر 2017، أدمجت مع لجنة Shenzhen للتحكيم وتأسست مظلة موحدة بمسمى محكمة Shenzhen للتحكيم الدولي (SCIA)، وذلك بهدف محاكاة مؤسسات التحكيم ذات المستوى العالمي، وضمان الجودة في الخدمات المقدمة – لاسيما ما يتصل بمنازعات المنطقة الخاصة – معتمدة قواعد حديثة للإجراءات التحكيمية من 72 مادة بدأ سريانها منذ 21 فبراير 2019، أما مشروع قواعد الوساطة المؤلف من 21 مادة، ففقيد المصادقة من الجهات المختصة⁽¹¹⁴⁾.

بدوره، يعتبر القانون الهندي، من أوائل النظم الاقتصادية الآسيوية التي اعتمدت المناطق

(114) تجدر الإشارة إلى أن منظومة التحكيم المعتمدة لمنطقة Shenzhen مرت بثلاث مراحل تأسيسية فائقة الأهمية. تعود المرحلة الأولى، لبدايات سياسة الانفتاح والإصلاح، حيث تم في عام 1983 إنشاء مؤسسة Shenzhen للتحكيم (the arbitration institution of Shenzhen) التي تعد أول مؤسسة تحكيم في مقاطعة Guangdong الصينية، وأول مؤسسة تحكيم أنشأتها حكومة على مستوى المقاطعة والإدارة المحلية في الصين، وأول مؤسسة تحكيم في البر الرئيسي للصين يتم إنفاذ قراراتها التحكيمية في الخارج وفقاً لاتفاقية نيويورك لعام 1958. وتشير في هذا الصدد إلى أن المواد من (34 إلى 36) من الأحكام الخاصة بالعقود الاقتصادية الأجنبية لمنطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة الصادرة عام 1984 نصت على التفاوض والوساطة والتحكيم لتسوية المنازعات ذات الصلة. أما المرحلة الثانية، فتعود لعام 1995، تاريخ سريان قانون التحكيم الصيني، حيث تم تأسيس لجنة Shenzhen للتحكيم، التي أدت دوراً ريادياً في إعادة هيكلة وتنظيم الممارسة التحكيمية في المدينة. المرحلة الثالثة، تعود لعام 2012، حيث استجرت تغييرات على المستوى الإداري والتنظيمي في الإدارة المحلية، تبنت بنتيجتها منطقة Shenzhen الاقتصادية الخاصة اللوائح الخاصة بمحكمة Shenzhen للتحكيم الدولي، راجع لمزيد من التفصيل: <http://www.sccietac.org/en>.

الاقتصادية الخاصة كرافد استراتيجي للاقتصاد الوطني⁽¹¹⁵⁾. فقد طوّر من خلال القانون رقم 28 لعام 2005 وتعديلاته الخاص بالمناطق الاقتصادية الخاصة، السياسات المعتمدة لتلك المناطق بهدف جعلها وجهة مهمة للتصنيع والاستثمار الأجنبي، فتحوّلت من خلال أحكامه غالبية مناطق تجهيز الصادرات القائمة في حينه إلى مناطق اقتصادية خاصة متخصصة بشتّى القطاعات الاقتصادية الحيوية، متمسكة باختصاص محاكم الولايات التي تنشأ في نطاقها تلك المناطق بالنظر في: «... جميع الدعاوى ذات الطابع المدني المتصلة بالمناطق الاقتصادية الخاصة والجرائم المرتكبة فيها..»، على نحو ما تفيد المادة (23) منه⁽¹¹⁶⁾.

أما القانون الروسي⁽¹¹⁷⁾، فقد أكد بدوره على: «المسار القضائي السيادي للفصل في كافة

(115) نشأت أول منطقة تجهيز الصادرات (EPZ) عام 1965 في ميناء (Kandla) بولاية (Gujarat) غربي الهند. وبعد حقبة ركود اقتصادي استمرت لعقدين من الزمن، وفي سياق برنامج الانفتاح الاقتصادي، تمت إزالة العديد من الضوابط التي أعاقت دور المناطق الاقتصادية الخاصة، من ذلك سماح مشروع سياسة التجارة الخارجية المعتمد عام 2000، لحكومات الولايات وكذلك للقطاع الخاص بإنشاء مناطق اقتصادية خاصة بهدف إصلاح البنى التحتية والبيروقراطية، التي حالت دون نجاح مناطق تجهيز الصادرات مستعينة بالنموذج الصيني الناجح لجذب الاستثمار المحلي والأجنبي، وتعزيز صادرات الهند، وخلق فرص عمل جديدة. وبحسب تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يوجد في الهند 373 منطقة اقتصادية خاصة تختص أكثر من 60% منها في مجال التصنيع والخدمات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، منها 12 منطقة اقتصادية خاصة يابانية تمت الموافقة على تشييدها في الهند بمطلع عام 2014، وذلك في سياق تعزيز اتفاقيات الشراكة الاستثمارية بين البلدين. راجع لمزيد من التفصيل:

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p. 140.

(116) The Special Economic Zones Act 2005 No. 28, (Amendment) Act 2019 No. 8 of 2019, art (23): ‘ (1) The State Government, in which the Special Economic Zone is situated, may, with the concurrence of the Chief Justice of the High Court of that State, designate one or more courts- (a) to try all suits of a civil nature arising in the Special Economic Zone; and (b) to try notified offences committed in the Special Economic Zone.(2). No court, other than the court designated under subsection (1), shall try any suit or conduct the trial of any notified offence referred to in that sub-section: ‘. V.Abdel Raouf T.K, P.G.Arul: An evaluation of special economic zones performance post SEZ Act 2005, Universal Journal Of Industrial and Business Management 4(2), 2016, p. 44 et s; Malini.L.Tantri: Special economic zones in India, are these enclaves efficient? Working paper (274), Institute for Social and Economic Change, 2011, p. 3.

(117) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في روسيا الاتحادية 130 منطقة. ويعد القانون الاتحادي للمناطق الاقتصادية الخاصة الصادر عام 2005، الذي عدل ما يزيد عن عشرين مرة الإطار القانوني العام لإنشاء وتشغيل أربعة أنواع رئيسة من تلك المناطق هي: المناطق الصناعية، والتكنولوجية، والسياحية،

النزاعات المتعلقة بتأسيس أو إلغاء المناطق الاقتصادية الخاصة، لاسيما المتعلقة بمخالفة قاطني المنطقة الاقتصادية الخاصة لأحكام وشروط اتفاقية ممارسة الأنشطة الصناعية والإنتاجية والتكنولوجية والابتكارية، وطبقاً لقوانين الاتحاد الروسي...»، وذلك على نحو ما تفيد المادة (39) من القانون الاتحادي رقم 116 لعام 2005 وتعديلاته المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة⁽¹¹⁸⁾، مع إمكانية اللجوء إلى الوسائل البديلة سناً للمادة (10) من القانون الاتحادي رقم 150 لعام 1991 وتعديلاته المتعلقة بالاستثمار الأجنبي، التي تنص على تسوية منازعات المستثمر الأجنبي القائمة على إقليم الاتحاد الروسي وفقاً للمعاهدات الدولية للاتحاد الروسي، والقوانين الفدرالية، في محاكم الدولة أو محاكم التحكيم أو هيئات التحكيم الدولية⁽¹¹⁹⁾.

واللوجيستية، وذلك بهدف تطوير القطاعات والصناعات المستهدفة. وبمقتضى القانون المشار إليه آنفاً يجوز إنشاء (مدينة الصناعة الواحدة) (single-industry town) للصناعات المبتكرة على أن يعهد بإدارتها للسلطات المحلية. كما سمح القانون لمراكز الابتكار والعلوم والتكنولوجيا المعتمد عام 2017 بإنشاء مناطق خاصة تستهدف التطور العلمي والتكنولوجي والتسويق. وتم في مارس 2019 استحداث أول مركز من هذا القبيل في حرم جامعة موسكو الحكومية. راجع لمزيد من التفصيل:

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.160.

Special economic zones of the Russian federation, ministry of economic and development of the Russian federation, special economic zones JSC. Alexy Kuznetsova, Olga Kuznetsova: The success and failure of Russia SEZ, some policy lessons, Transnational corporations' investment and development, vol. 2, no. 2, 2019, p. 123.

(118) Federal Law No. 116-FZ of July 22, 2005 On Special Economic Zones In The Russian Federation (with the Amendments and Additions of June 3, December 18, 2006, October 30, 2007) art (39): 'The disputes connected with the establishment and termination of a special economic zone, with failures of residents of a special economic zone to observe the terms and conditions of an agreement on exercising industrial-and-production, technological-and innovative, tourist-recreation activity or on the activity in the by-port special economic zone, activities on the territory of the special economic zone, as well as other disputes arising from the relations regulated by this Federal Law, shall be settled judicially in compliance with the laws of the Russian Federation.

(119) Federal Law on Foreign Investments N. (160-FZ) of 1991, (as amended by the Federal laws from 21.03.2002 N 31-FZ, from 25.07.2002 N 117-FZ, from 08.12.2003 N 169-FZ, from 22.07.2005 N 117-FZ, from 03.06.2006 N 75-FZ, from 26.06.2007 N 118-FZ, from 29.04.2008 N 58-FZ, from 19.07.2011 N 248-FZ), Art.(10) 'A foreign investor's dispute arising in connection with the implementation of investment and entrepreneurial activities in the territory of the Russian Federation shall be resolved in compliance with international treaties of the Russian Federation and federal laws in the court or arbitration court or in an international arbitration court.'

أما القانون الإندونيسي⁽¹²⁰⁾، وبالرغم من خلو الإشارة في القانون رقم 39 لعام 2009 المتعلق بالمناطق الاقتصادية الخاصة لكيفية تسوية منازعات تلك المناطق بصورة واضحة ومباشرة، إلا أنه يستفاد من المادة (32) من قانون الاستثمار رقم 25 لعام 2007 اعتماد المسارين - السيادي والبدلي - لتسويتها. فوفق الفقرة 1 من المادة آنفه الذكر يتوجب على الحكومة والمستثمرين بذل الجهود اللازمة لتسوية النزاع من خلال التفاوض. وعند الفشل، يصار لفض النزاع، وفق الفقرة 2 من المادة ذاتها، عن طريق التحكيم أو الوسائل البديلة أو محاكم الدولة طبقاً للقوانين النافذة. وبموجب الفقرة 4 من المادة ذاتها، تتم تسوية النزاع الاستثماري بين الحكومة والمستثمر الأجنبي، من خلال التحكيم الدولي طبقاً لاتفاق الطرفين⁽¹²¹⁾.

أما قانون كوريا الشمالية⁽¹²²⁾، (جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية)، فقد اعتمد بدوره نظاماً مزدوجاً لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة، من ذلك، على سبيل المثال، قانون مدينة راسون Rason الاقتصادية والتجارية لعام 2011⁽¹²³⁾ الذي نص في المادة

(120) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في إندونيسيا 15 منطقة أغلبها تهتم بالأنشطة الزراعية والصناعة الزراعية.

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.150

(121) Indonesia, Law n. 25/2007 on Capital Investment, official Gazette n. 67/2007. Art. (32): 'capital investment dispute between government and investors shall be first be settled through deliberation towards consensus. (2) if such deliberation towards consensus stipulated in paragraph (1) fails, the settlement of dispute shall be carried out through arbitration or alternative dispute settlement or in court in accordance with prevailing laws and regulations. (3) a capital investment dispute between the government and a domestic investor shall be settled through arbitration based on agreement between the parties, and if such arbitration fails, the settlement of dispute shall be conducted in court. (4) a capital investment dispute between the government and a foreign investor shall be settled through international arbitration based upon agreement between the parties.

(122) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في كوريا الشمالية 47 منطقة تتوزع ضمن الفئات الرئيسية التالية:

Free trade zone, Free Economic Zone, Foreign Investment Zone, Saemangeum Special Zone, Enterprise City, International Science Business Blet, Special economic Zone for Regional Development, UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.182

راجع كذلك لمزيد من التفصيل:

Ardhna Aggarwal: SEZ and economic transformations towards a development approach, Transnational corporations' investment and development, vol. 26, no. 2, 2019, p. 35.

(123) راسون Rason، مدينة كورية شمالية تقع شمال المحيط الهادئ في الطرف الشمالي الشرقي لكوريا الشمالية. وفي عام 3991، تأسست منطقتها الاقتصادية الخاصة، وعدل قانونها عدة مرات أحدثها

(80) على أنه: «... يجوز للمؤسسات والأفراد تقديم شكاوى للجنة الإدارية ولجنة بلدية راسون Rason وجهاز التوجيه المركزي للمنطقة الاقتصادية الخاصة وسائر الجهات المعنية على أن ينظر بها في غضون 30 يوماً بعد إجراء التحقيقات اللازمة...»، كما يجوز للجنة الإدارية بالمنطقة أو المؤسسة المعنية، وفق المادة (81) من القانون المذكور: «... وبناء على طلب أطراف النزاع، اللجوء إلى الوساطة...».

كما يجوز لأطراف النزاع - فضلاً عن التقدم بطلب تحكيم وفق المادة (82) من القانون ذاته إلى مؤسسة تحكيم دولية أو أجنبية منشأة في المنطقة - اللجوء كذلك، وفق المادة (83): «إلى المحاكم المختصة ضمن المنطقة الاقتصادية الخاصة...».

وفي سياق متصل، ينص قانون المنطقة الخاصة بالسياحة الدولية لجبل Kumgang لعام

عام 2011. ومنذ عام 2014، اعتمدت كوريا الشمالية إطاراً قانونياً أكثر شمولية يتناول مختلف الجوانب القانونية والضريبية والمالية للشركات الأجنبية، بما يضمن فعالية المنطقة الاقتصادية الخاصة.

Law of the Democratic People's Republic of Korea on the Rason Economic and Trade Zone (adopted by decision no. 28 of the standing committee of the Supreme People's Assembly on January 31, 1993, amended by decree no. 484 of the President of the Supreme People's Assembly on February 26, 1999, amended by decree no. 3400 of the President of the Supreme People's Assembly on November 7, 2002, amended by decree no. 1083 of the President of the Supreme People's Assembly on April 19, 2005, amended by decree no. 2367 of the President of the Supreme People's Assembly on September 26, 2007, amended by decree no. 583 of the President of the Supreme People's Assembly on January 27, 2010, amended by decree no. 2007 of the President of the Supreme People's Assembly on December 3, 2011)., article (80) '.. Enterprise and individuals in the Zone may lodge complaints with the management committee, the Rason municipal people committee, central guidance organ of the special economic zones and other institutions concerned. The institution shall conduct investigation and settle the complaints within 30 days of receipt and notify the complainant of the result'. Article (81):' the management committee or the institution concerned may, upon request of the parties to a dispute, mediate a dispute. In this case, mediation plan shall be worked out by reference of the opinion of the parties to the dispute. The mediation plan shall take effect upon signature of the parties to the dispute'. Article (82): "Parties to a dispute may, upon agreement, apply for arbitration to a DPRK or a foreign international institution established in the Zone. Arbitration shall be conducted in accordance with the arbitration rules of the international arbitration committee concerned". Article (83):' Parties to a dispute may bring an action to a competent court in the Zone. Procedures for the administrative action in the Zone shall be provided separately'.

2011⁽¹²⁴⁾، في المادة (40)، على فرض عقوبات مدنية وإدارية وجزائية، طبقاً للقوانين النافذة، «... وبحسب جسامه الفعل المرتكب، على كل من يثبت انتهاكه لأنظمة إدارة المنطقة أو يلحق الأذى بممارسة الأنشطة السياحية أو يخالف الأمن والنظام العام..»، كما يجوز اللجوء وفق المادة (41) منه إلى: «التفاوض لتسوية منازعات المنطقة الاقتصادية الخاصة المتعلقة بإدارة المنطقة وتطويرها وتشغيلها.. وفي حال الفشل، يتم اللجوء إلى التحكيم بناء على اتفاق الأطراف أو طبقاً للإجراءات القانونية المعتمدة في القانون الكوري..».

بدوره، اعتمد القانون الباكستاني⁽¹²⁵⁾ المسار الثنائي في تسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة بالقانون رقم 20 لعام 2012 وتعديلاته. فبموجب المادة (38) من القانون المذكور يكون: «... للمحكمة العليا في المقاطعة التي تقع في نطاقها المنطقة الاقتصادية الخاصة الصلاحية الحصرية للفصل في المنازعات المدنية المثارة بين مطور تلك المنطقة من جهة وأي جهة أو سلطة أو وكالة حكومية من جهة أخرى، كما يكون لمحكمة

(124) Law of the Democratic People's Republic of Korea on the MT. Kumgang Special Zone for International Tourism (adopted by decree no. 1673 of the President of the Supreme People's Assembly on May 31, 2011), Article 40. Where hindrance is caused to the management of the SZIT and tourism or damage to a business or an individual through violation of this law, the person concerned shall, depending on the seriousness of the act committed, be liable to restoration to original state, compensation or fines. where security of the DPRK is disturbed or public order seriously violated, administrative or penal liability shall be imposed in accordance with the relevant law' .Article (41):' Disputes concerning the development and management of the SZIT, and operation of business shall be resolved through consultation between the parties concerned, in case of failure in consultation, the disputes shall be settled through the arbitration procedures agreed upon by the parties concerned or by the legal procedures of the DPRK' .

(125) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في باكستان 7 مناطق. وبالرغم من حداثة التجربة الباكستانية مع تلك المناطق، إلا أن التقارير الدولية تفيد أن دولة باكستان تسير بخطى ثابتة نحو تعزيز موقع تلك المناطق ودورها في الاقتصاد الوطني. ومن شواهد ذلك، الاستفادة القصوى من النجاح الصيني في المناطق الاقتصادية الخاصة من خلال قبول باكستان مساعدة الصين على تطوير منطقة (Ruba) الاقتصادية الخاصة في ضواحي مدينة (Lahore)، فضلاً عن تخصيص المنطقة الاقتصادية الصينية الباكستانية في ميناء (Gwadar) للمستثمرين الصينيين. أضف إلى ذلك، اكتمال تجهيز الجناح الصيني في منطقة اقتصادية جديدة في مدينة (Faisalabad) ثالث أكبر المدن الباكستانية، والمأمول أن تضمّ أجنحة تمثل كافة دول العالم. من جهة أخرى، ومن باب تحفيز الاستثمار الأجنبي في المناطق الاقتصادية الخاصة الباكستانية، طرحت قطر مؤخراً استثماراً بقيمة مليار دولار في منطقة اقتصادية خاصة جديدة على الطريق السريع (Sialkot-Lahore) الذي افتتح بالكامل بتاريخ 2020/3/18 ويربط بين الشمال والجنوب في ولاية (Punjab). راجع لمزيد من التفاصيل:

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.144..

المقاطعة صلاحية الفصل في المنازعات المدنية المثارة بين المطور والشركات الاستثمارية القائمة ضمن نطاق المنطقة...».

أما بموجب الفقرة 1 من المادة (39) من القانون المذكور، يجوز اللجوء إلى: «التحكيم تأسيساً على اتفاقية التطوير لفض النزاع القائم بين المطورين وأية سلطة أو وكالة حكومية اتحادية أو إقليمية أو محلية...»، كما أنه بمقتضى الفقرة 2 من المادة ذاتها: «... قد تسمح اتفاقية التطوير للمطورين الدفاع عن حقوق ومؤسسات المنطقة من خلال التحكيم...»، كما أنه يجوز بمقتضى الفقرة 3 من المادة ذاتها: «... تسوية النزاعات فيما بين الشركات القائمة في المنطقة الاقتصادية الخاصة... أو بين شركات تلك المنطقة والمطورين، من خلال التحكيم والوساطة...»⁽¹²⁶⁾.

أما قانون جمهورية اتحاد ميانمار⁽¹²⁷⁾، فقد اعتمد بدوره المنحى القضائي ذاته لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة. ففي الفصل 11 من القانون رقم 1 لعام 2014⁽¹²⁸⁾،

(126) Pakistan, Special Economic Zones Act, 2012, (amended up to 31st December 2015), art. (38); ' Without prejudice to the provisions of section 39,- (a) the High Court of the Province in which a SEZ is located shall have exclusive original civil jurisdiction with respect to all disputes between the developer of that SEZ and any governmental authority or agency, to the extent that such dispute arises out of, or relates to, a developer agreement; and (b) the district court of the district within whose boundaries a SEZ is located shall have exclusive original civil jurisdiction with respect to- (i) all disputes between the developer of that SEZ and a zone enterprise located within that SEZ; and (ii) all disputes between two or more zone enterprises located within that same SEZ.' . art. (39):' (1) Development agreements may provide for the resolution of disputes through arbitration between developers and any Federal, Provincial or Local Governmental authority or agency arising out of, or relating to, such development agreement. (2) Development agreements may authorize developers to pursue and defend the rights of zone enterprises within a special economic zone through arbitration. (3) Zone regulations may provide for the resolution of disputes between zone enterprises in the same SEZ or between zone enterprises and developers through arbitration and mediation in accordance with procedures approved by the BOA for this purpose '.

(127) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في ميانمار 4 مناطق. وفي عام 2019، تم توقيع اتفاقية مع الصين لتأسيس منطقة اقتصادية خاصة جديدة.

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.182.

(128) Myanmar special economic zone act n.1 /2014, article (53): (If any dispute arises in respect of the investment business, it shall be settled amicably between the disputing parties. Article (54): 'If it cannot be settled under Section 53:(a) it shall be dealt with in accordance with the dispute settlement mechanism if it is stipulated in the relevant agreement; (b) it shall be dealt with in accordance with the existing laws of the Union if the disputes settlement mechanism is not stipulated in the relevant agreement).

نصت المادة (53) على تسوية النزاع في تلك المناطق بالطرق الودية، وإذا تعذر ذلك، تتم تسويته، وفق الفقرة 1 من المادة (54) من القانون ذاته: «وفقاً للآلية الملحوظة في الاتفاقية الاستثمارية»، أو «وفقاً لقوانين الدولة السارية المفعول حال خلو الاتفاقية من أية أحكام خاصة بهذا الشأن»، وذلك بحسب الفقرة 2 من المادة ذاتها.

بدوره اعتمد القانون الكيني⁽¹²⁹⁾، صوراً مختلفة من الوسائل البديلة لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة بمقتضى القانون رقم 16 لعام 2015. فبحسب الفقرة 1 من المادة (37) منه: «تتم تسوية المنازعات المثارة بين مطور المنطقة الاقتصادية أو المشغل أو المؤسسة الاستثمارية من جهة والسلطة المولجة بإدارة تلك المنطقة أو الحكومة من جهة أخرى، من خلال التفاوض والاتفاق المتبادل على تسوية ودية».

وإذا تعذر ذلك، يلجأ الأطراف وفقاً للفقرة 2 من المادة ذاتها: «إلى التحكيم وفقاً لقواعد الأونسيترال للتحكيم التجاري الدولي، أو قواعد غرفة التجارة الدولية بباريس، أو قواعد المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمارية، أو قواعد اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف لحماية الاستثمارات، أو وفقاً لقانون التحكيم الكيني رقم 4 لعام 1995»⁽¹³⁰⁾.

(129) تنصدر الدولة الكينية قائمة اقتصاديات القارة الأفريقية بالمناطق الاقتصادية الخاصة البالغ عددها وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، 61 منطقة. بعضها نشأ بموجب تعاون دولي ثنائي وبعضها الآخر مبادرة من الاستثمار الأجنبي. من ذلك، على سبيل المثال، Pearl River SEZ، التي طورتها شركة New South الصينية في كينيا عام 2017 من خلال مشروع مشترك مع شركة African Economic Zones Ltd، والاتفاق الدولي المبرم عام 2009 بين كل من إثيوبيا وكينيا لإنشاء منطقة تجارة حرة وتعزيز تطوير البنية التحتية على طول المنطقة الحدودية في مقاطعة (Moyle). راجع لمزيد من التفصيل:

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.181.

(1) ' (37) Laws Of KENYA, Special Economic Zones Act N. (16) of 2015, section (1) Where a dispute arises between a special economic zone developer, operator or enterprise and the Authority or the Government in respect of the special economic zone entity, all efforts shall be made to settle the dispute through negotiations and mutual agreement for an amicable settlement within thirty days. (2) Where a dispute under subsection (1) is not settled, the parties may submit it to arbitration in accordance with any of the following methods as may be mutually agreed by the parties —(a) in accordance with the rules of procedure set forth for arbitration by the United Nations Commission on International Trade Law, the International Chamber of Commerce in Paris or the International Center for Settlement of Investment Disputes Resolution; or (b) within the framework of any bilateral or multilateral agreement on investment protection to which the Government and the country of which the investor. is a national are parties; or (c) in accordance with the Arbitration Act, 1995 (No. 4 of 1995). (3) If the parties do not agree to the mechanisms of settlement of dispute under subsection 2 (a) and (b) within fourteen days, the Arbitration Act shall apply.'

وبدوره، تبني قانون جزر المالديف في القانون رقم 24 لعام 2014⁽¹³¹⁾ عدداً من الوسائل البديلة لتسوية منازعات المنطقة الاقتصادية الخاصة. فبحسب المادة (49) منه⁽¹³²⁾، وفي سياق تحديد الأحكام الواجب إدراجها في العقد الاستثماري، نصت الفقرة 12 منها على أنه: «لوجوب تحديد آليات تسوية النزاع»، وفي حال تضمين العقد بنداً تحكيمياً، يُمنح الأطراف بموجب الفقرة 13 من المادة ذاتها: «حرية اختيار قواعد التحكيم الدولية التي يحبذون اعتمادها وتحديد كيفية تطبيق تلك القواعد».

أما القانون الأوزبكي⁽¹³³⁾، وإن خلا من الإشارة إلى كيفية تسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة في القانون رقم ZRU-604 لعام 2020، حيث اكتفت المادة (47) منه بالنص على أن: «حل الخلافات بشأن تنظيم عمل المناطق الاقتصادية الخاصة وتنميتها بالطرق التي يحددها القانون»⁽¹³⁴⁾، إلا أنه يستفاد من المادة (63) من قانون الأنشطة

(131) بتاريخ 29 يناير 2017، أصدرت حكومة المالديف المرسوم الرئاسي رقم 1 لعام 2017 لتحديد نوع الأنشطة الاقتصادية التي يمكن مزاولتها في المناطق الاقتصادية الخاصة والحد الأدنى لقيمة الاستثمار فيها، من ذلك: أنشطة التصنيع المختلفة الموجهة للتصدير، موانئ الشحن، الخدمات اللوجستية الدولية، والموانئ، والمطارات، الجامعات والمستشفيات المتخصصة، مرافق البحث والتطوير ذات المستوى العالمي، مجمعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) ذات المستوى العالمي، والمرافق ذات الصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الخدمات المالية الدولية، مراكز التجارة الدولية للطاقة المتجددة واستكشاف النفط والغاز، سواها.

(132) Maldives Special Economic Zones Act 1 Act b (24), 2014 Article (49):'.... (l) Dispute resolution mechanisms; (m) If an arbitration clause is included, it may give parties the freedom to choose international arbitration rules of their preference, and provide how those rules and Maldives arbitration legal framework shall apply; '.

(133) وفق تقرير منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD لعام 2019، يبلغ إجمالي عدد المناطق الاقتصادية الخاصة في أوزبكستان 7 مناطق. راجع لمزيد من التفصيل:

UNCTAD, World Investment Report 2019, Special Economic Zones, p.183

(134) The Law of the Republic of Uzbekistan of 14.12.2019 No. 598 "On Investments and Investment Activity", Article 63- 'A dispute related to foreign investments and arising in the course of investment activities of a foreign investor (investment dispute) on the territory of the Republic of Uzbekistan is resolved through negotiations. If the parties to an investment dispute are unable to reach an agreed settlement through negotiations, the dispute must be resolved through mediation. An investment dispute that is not settled through negotiations and mediation must be resolved by the appropriate court of the Republic of Uzbekistan. If it is impossible to resolve investment disputes in the manner provided for in parts one and two of this article, such a dispute may be resolved through international arbitration, if an international agreement of the Republic of Uzbekistan and (or) an agreement concluded between the investor and the Republic of Uzbekistan provides for an appropriate and valid arbitration clause. The consent of the Republic of Uzbekistan to arbitration of an investment dispute can only be a written consent

الاستثمارية رقم 598 لعام 2019 على تسوية النزاع الاستثماري من خلال: «التفاوض ثم الوساطة، وعند الفشل تتم تسويته من خلال المحكمة الأوزباكستانية المختصة، وعند استحالة تسوية النزاع بالطرق الآنفه الذكر يتم اللجوء إلى التحكيم الدولي استناداً لاتفاقية الاستثمار الدولية المبرمة مع جمهورية أوزباكستان و/أو الاتفاق المبرم مع المستثمر».

within the framework of signed and existing international agreements of the Republic of Uzbekistan and (or) the agreement concluded between the investor and the Republic of Uzbekistan at the time of applying to international arbitration.'

الخاتمة:

بات جلياً، على نحو ما أشرنا في سياق البحث، أن التزايد المطرد في انجذاب صنّاع السياسات وأصحاب القرار على الساحة الاقتصادية العالمية نحو المناطق الاقتصادية الخاصة، تزامن وجوباً مع جدلية عميقة منذ عقود بشأن طبيعة تلك المناطق، وحجمها، ونطاق نجاحها، وفاعلية تأثيرها على السياسات الاقتصادية الوطنية وصولاً للاقتصاد العالمي، لدرجة أضحت من الصعوبة بمكان إسقاط نموذج ناجح لمنطقة اقتصادية خاصة على سائر اقتصاديات العالم، إن من حيث الكمّ أو من حيث النوع. فلكل منطقة اقتصادية ولكل دولة خصائصها ومقتضياتها ونظامها الاقتصادي، الذي تتمسك به ويقودها إلى قمم النجاح، أو إلى مهبط الإخفاقات.

تلك الحقيقة الاقتصادية الثابتة، تنسحب حكماً على حقيقة أخرى لا تقل أهمية عنها، ونعني بها الإطار القانوني الواجب اعتماده وطنياً لضمان تحقيق الفاعلية المنشودة على أرض الواقع. وعلى ضوء ما سبق ذكره في سياق البحث، نرى أن المسألة أبعد من مجرد تقليد لأنماط دولية، أو اقتباس لتجارب اقتصادية، أو تكيف مع مستجدات متغيرة، كما أنها أعمق من مجرد جنبي لفوائد استثمارية، أو تشييد لملاذات آمنة، أو مقاييس ظرفية للموازنة بين عوائد الحوافز المقدمة والتداعيات الوطنية المرتقبة.

المسألة في حقيقة جوهرها، تتصل عضوياً، بحتمية الإجابة عن لامين متلازمين: لمن؟ ولماذا؟، عند الرغبة في إطلاق - كما وضمان نجاح - أي مشروع وطني واعد على قدر كبير من الدقة والحساسية. فقبل كيف؟ يقتضي التفكير ملياً بالسياق التشريعي الوطني المنضبط، في الأطر والضوابط والمفاهيم والأبعاد.

وفي الجانب الحقوقي لهذين السؤالين، المحور الرئيسي للبحث، تبرز تحديات دقيقة ومفصلية للمشرع الوطني، يجب الوقوف عليها بكثير من التبصر والحنكة ليأتي الإطار التشريعي المنظم للمناطق المنشودة على القدر المأمول من الوضوح والانضباط، بما يعين على تحقيق الفوائد المنشودة.

ومن باب الإسهام الفعّال في رسم ملامح إطار تشريعي منضبط واضح المعالم، نوصي المشرع العربي عامة، والمشرع الكويتي بخاصة، بالآتي:

أولاً: توحيد البنية التشريعية النازمة للمناطق الاقتصادية الخاصة، وتنقيتها من أية شوائب أو ثغرات أو نواقص، مع احترام خصوصية كل منطقة اقتصادية وطبيعتها عملها، والتسهيلات والمزايا التي يمكن أن تمنحها للمستثمرين.

ثانياً: التوكيد على الطبيعة الاستثنائية للمناطق الاقتصادية الخاصة من خلال إطار قانوني منضبط القواعد والآليات، يكفل انسيابية الاستثمارات المرتقبة من جهة، ويحول دون البيروقراطية التقليدية من جهة أخرى.

ثالثاً: تعزيز اللامركزية المرفقية في المناطق الاقتصادية الخاصة، من خلال منح هيئتها الناظمة، كافة الصلاحيات اللازمة لتسيير أمورها، على أن تقتصر العودة للسلطة المركزية في أضيق الحدود.

رابعاً: استحداث إطار قضائي خاص بالمناطق الاقتصادية الخاصة، نظامي رسمي، على النحو التقليدي المتعارف عليه في قانون المرافعات الكويتي، وبديل اختياري وفق المدلول العام المعتمد دولياً، يعنى بفصل كافة منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة، وفق قواعد وإجراءات واضحة وشفافة وسريعة، على نحو يحقق المواءمة الصعبة بين احترام سيادة الدولة وهيئتها من جهة، وتبديد مخاوف المستثمرين من جهة أخرى.

خلاصة الأمر.. مُخطئٌ من يعتقد، أن المناطق الاقتصادية، المعجزة الصينية المنبت والعالمية الانتشار، ستشكل الترياق الفوري للأزمات الاقتصادية الوطنية. فتلك المناطق الذائعة الصيت ليست سوى حقل تجارب، أو طريق مختصر لتحقيق الإصلاح والتحديث المنشودين في عالم متعولم من ألفه إلى يائه. فلا مفرّ، والحال كما وصفنا، من انضباط النص التشريعي الوطني، وتجانسه مع بيئة التجارة والأعمال كضرورة واقعية وملحة، أقله كي لا تتحول النعمة المنشودة إلى نقمة مرفوضة.

الملاحق:

الملحق (1)

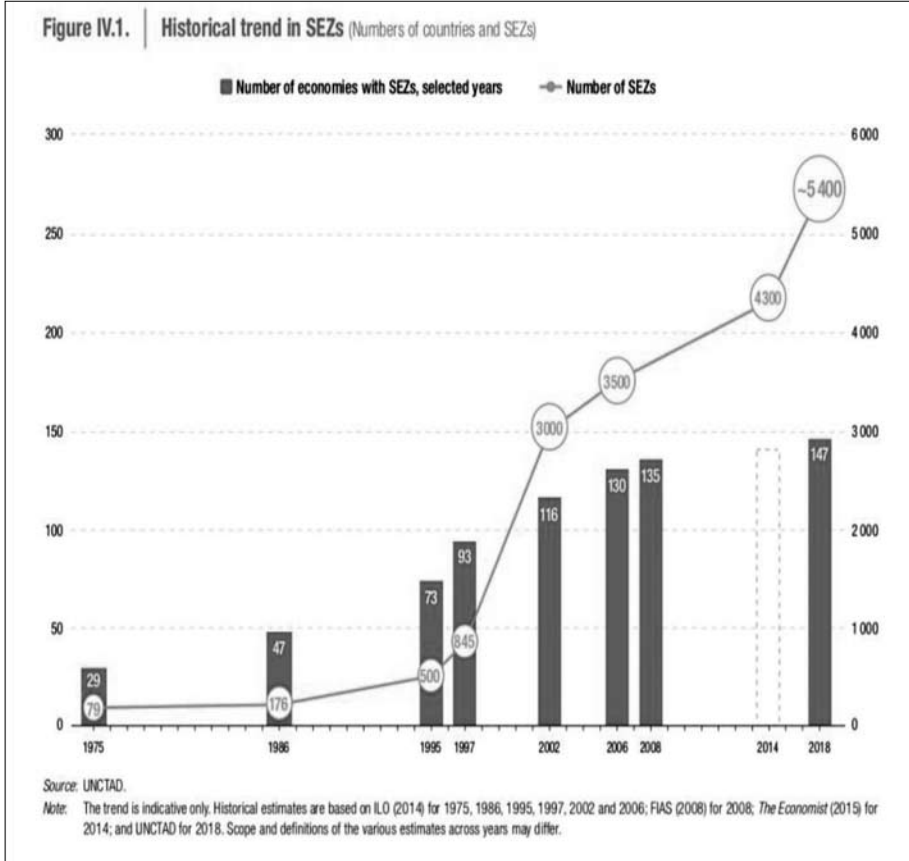


Table IV.2. Number of SEZs, by region 2019

	Total number of SEZs	... of which under development	Additional SEZs planned
World	5 383	474	507
Developed economies	374	5	..
Europe	105	5	..
North America	262
Developing economies	4 772	451	502
Asia	4 046	371	419
East Asia	2 645	13	..
China	2 543	13	..
South-East Asia	737	167	235
South Asia	456	167	184
India	373	142	61
West Asia	208	24	..
Africa	237	51	53
Latin America and the Caribbean	486	28	24
Transition economies	237	18	5
<i>Memorandum</i>			
LDCs	173	54	140
LLDCs	146	22	37
SIDS	33	8	10

Source: UNCTAD.

Note: Zones are counted on the basis of their establishment by law. They exclude 8,368 single-enterprise zones (free points) found in 18 economies. SEZs in other developed economies (Australia, Israel, Japan and New Zealand) and in Oceania were counted towards the respective economic group's aggregate and the global total. Data for those individual economies are available in the web annex table.

Table IV.3. Number of economies with SEZs, by approach to SEZ regime, 2019

	SEZs only	SEZs + free points	Free points only	No SEZ/ No information
World	129	17	1	51
Developed economies	26	0	0	12
Europe	23	0	0	12
North America	1	0	0	1
Developing economies	87	16	1	38
Africa	32	5	1	16
Asia	33	2	0	5
East Asia	4	1	0	2
South-East Asia	11	0	0	0
South Asia	6	0	0	3
West Asia	12	1	0	0
Latin America and the Caribbean	20	9	0	7
Transition economies	16	1	0	1
<i>Memorandum</i>				
LDCs	26	3	1	17
LLDCs	20	2	1	9
SIDS	6	4	0	18

Source: UNCTAD.

Note: The total number of economies examined is 198, consisting of all UN Member States, Hong Kong (China), Macao (China), Taiwan Province of China and other non-UN Member States with at least one established SEZ (Aruba, Cayman Islands, Curaçao, Kosovo and the State of Palestine), information on other developed economies (Australia, Israel, Japan and New Zealand) and the 12 economies in Oceania was counted towards the respective economic group's aggregate and the global total. Data for those individual economies are available in the web annex table.

(2) الملحق

Table IV.7. Types of SEZs developed with foreign partners	
Types of SEZs	Examples
Zones developed by foreign developers or through joint ventures with local companies as private FDI	<ul style="list-style-type: none"> Amata City Bien Hao, developed by Amata (Thailand) in Viet Nam (1994) through a joint venture with Viet Nam's State-owned enterprise Sonadez Techno Park Poipet, developed by Toyota Tsusho (Japan) in Cambodia (2015) Call Tech Park, developed by Zonamerica (Uruguay) in Colombia (2016) Pearl River SEZ, developed by New South (China) in Kenya (2017) through a joint venture with African Economic Zones Ltd
Zones developed through public-private partnerships with foreign developers	<ul style="list-style-type: none"> Savan-Seno SEZ in the Lao People's Democratic Republic (2003), developed through a joint venture between Malaysian private companies and the Government Free Industrial Zone Hualing Kutaisi 2, developed by Hualing Group (China) in Georgia (2015), on the basis of a memorandum of understanding with the Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia Lekki FTZ, developed by Chinese consortiums in Nigeria (2006) through a joint venture with the Lagos State Government
Zones developed as government-government partnership projects	<ul style="list-style-type: none"> Suzhou Industrial Park, developed in China (1994) through a joint venture between Singaporean and Chinese consortiums Thilawa SEZ, developed in Myanmar (2011) through a joint venture between the Myanmar and Japanese governments, and private consortiums from Myanmar and Japan Belarus-China Industrial Park Great Stone in Belarus (2011), developed through a joint venture between a Chinese private developer and Belarus Public Administrator Russia Industrial Zone, developed in Egypt (2018) by a Russian Federation developer

Source: UNCTAD.

Table IV.8. Selected government partnership zones				
Zone	Home economy	Host economy	Bilateral agreement	Development model
Batamindo Industrial Park	Singapore	Indonesia	1989	Joint venture between Singapore Government-linked companies and Salm Group, Indonesia
Suzhou Industrial Park	Singapore	China	1994	Joint venture between Singaporean and Chinese consortiums
Lekki Free Trade Zone	China	Nigeria	2006	Joint venture between Chinese consortiums and the Lagos State Government
Bethlehem Multidisciplinary Industrial Park	France	State of Palestine	2008	Joint venture between the Agence Française de Développement, and French, Palestinian, and other private investors
Sihanoukville SEZ	China	Cambodia	2010	Joint venture between a Chinese conglomerate and Cambodia International Investment Development Group
Belarus-China Great Stone Industrial Park	China	Belarus	2011	Joint venture between a Chinese private developer and a Belarus public administrator
Caracol IP	United States	Haiti	2012	Developed by the Government of Haiti, the Inter-American Development Bank, the United States Government and Sae-A Trading (Republic of Korea), which is also the anchor tenant; managed by Haiti National Society of Industrial Parks
oneHub Chennai	Japan	India	2013	Joint venture between an Indian public administrator, a Singaporean private developer and a Japanese consortium
Sittwe SEZ	India	Myanmar	2016	Still in the planning stage
Russia Industrial Zone	Russia	Egypt	2018	To be developed by a Russian industrial developer

Source: UNCTAD.

Table IV.10. Border zones within the Greater Mekong Subregion economic corridors	
Bavet Cambodia	Moc Bai Viet Nam
Chiang Kong Thailand	Houaysai Lao People's Democratic Republic
Dong Kralor Cambodia	Khong Phapeng Lao People's Democratic Republic
Koh Kong Cambodia	Trat/Souy Cheng Thailand
Lao Bao Viet Nam	Dansavanh Lao People's Democratic Republic
Mohan China	Boten Lao People's Democratic Republic
Myawaddy Myanmar	Mae Sot Thailand
Pak Nhai Cambodia	Pleiku Viet Nam
Poipet Cambodia	Aranyprathet Thailand
Savan–Seno Lao People's Democratic Republic	Mukdahan Thailand
Tachileik Myanmar	Mae Sai Thailand
Thadeua Lao People's Democratic Republic	Nong Khai Thailand
Vang Tao Lao People's Democratic Republic	Chong Mek Thailand

Source: UNCTAD, based on ADB (2018).

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

1- المؤلفات القانونية

- إيناس الخالدي، التحكيم الإلكتروني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- أميرة حسن يوسف الرفاعي، التحكيم في المنازعات الناشئة عن العقود الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012.
- إسلام حسن نمر، تسوية المنازعات التجارية في المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2020.
- بشار محمد الأسعد، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- جمال محمود الكردي، القانون الواجب التطبيق في دعوى التحكيم، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- هدى جمال الأهواني، النظام القانوني للتوفيق التجاري في منازعات التجارة الدولية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2015.
- هشام علي صادق،
- الحماية الدولية للمال الأجنبي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- القانون الواجب التطبيق على عقود التجارة الدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.
- وائل العسعوسي، الاستجواب في النظام الدستوري الكويتي، شركة النور، بيروت، 2002.
- حمدي علي عمرو، التحكيم في عقود الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- حفيظة السيد حداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، دار المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 1998.

- يسري محمد العصار،
- التحكيم في المنازعات الإدارية العقدية وغير العقدية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- القانون الإداري - المرفق العام - الضبط الإداري، كلية القانون الكويتية العالمية، 2020.
- ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- محمد إبراهيم موسى، التوفيق التجاري الدولي وتغيير النظرة حول سبل تسوية المنازعات التجارية الدولية، ط1، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2016.
- محمد محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، ط1، جامعة الكويت، 1999.
- محمد عبد المحسن المقاطع؛ أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، جامعة الكويت، 1997.
- محمود أبو السعود حبيب، التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1992.
- محمود السيد التحوي، التحكيم في المواد المدنية والتجارية وجوازه في منازعات العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999.
- محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، مطابع دار البلاد، طرابلس، لبنان، 1985.
- منى محمود مصطفى، الحماية الدولية للاستثمار الأجنبي المباشر ودور التحكيم في تسوية منازعات الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- نادر محمد إبراهيم، تسوية منازعات المنطقة الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، ط1، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2004.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- سهيل البوجي، محاضرات في بعض مواضيع القانون الإداري «المؤسسات والهيئات العامة»، الجامعة اللبنانية، 1998.

- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، جزآن، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
 - علي محمود الرشدان، الوساطة لتسوية النزاعات بين النظرية والتطبيق، ط1، الأردن 2016. «نحو إطار تشريعي للوساطة»، صادر عن مؤسسة التمويل الدولية، 2016.
 - عصام عبد الفتاح مطر، التحكيم الإلكتروني ماهيته، إجراءاته، دار الجامعة، الإسكندرية، 2009.
 - فوزت فرحات، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.
 - فتحي والي، التحكيم في المنازعات الوطنية والتجارية الدولية - علماء وعملاً، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014.
 - رمضان عبد الكريم دسوقي، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية المباشرة وتسوية المنازعات الخاصة بها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
 - شفيق إمام، الدستور الكويتي، مكتب المستشار الدولي، الكويت، 2000.
 - تركي سطاتر المطيري، أصول القانون الإداري، طبعة خاصة، الكويت، 2005.
- 2- البحوث والدراسات القانونية والرسائل الأكاديمية**
- إبراهيم نجار، الأساليب البديلة لتسوية المنازعات في قانون العقود اللبناني، ندوة القانون المقارن، دمشق، 1996.
 - أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في دولة الكويت، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 4، العدد 14، يونيو 2016.
 - بلال عقل الصنديد،
 - الإضراب في المرافق العامة بين الحرية الدستورية والتنظيم القانوني - دراسة مقارنة: نحو تشريع لتنظيم الإضراب في المرافق العامة الكويتية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 1، العدد 3، سبتمبر 2013.
 - القانون 2013/116 تجسيد قانوني للرؤية الاقتصادية المعاصرة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 38، العدد 4، سنة 2014.
 - مسؤولية الوزير السياسية عن إشرافه على المؤسسات والهيئات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلة الفتوى والتشريع، الكويت، عدد اليوبيل الذهبي، أغسطس / آب 2010.

- برير نصيرة، دعائم تجسيد الأمن القضائي ودوره في تحقيق التنمية الوطنية، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، سنة 2018.
- يسري محمد العصار،
- النظام القانوني لهيئة أسواق المال ومدى فاعليته في تحقيق أهدافها، دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 4، العدد 15، سبتمبر 2016.
- التمييز الإيجابي في مصر، المجلة الدولية للقضاء الدستوري، باللغة الفرنسية، منشورات 1977، Economica.
- النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتية والمصرية والفرنسية في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، السنة 18، سبتمبر 1994.
- مجدي محمود شهاب، الاستثمار الأجنبي المباشر - دراسة تحليلية لمحدداته في البيئة الاقتصادية لدول مجلس التعاون الخليجي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 4، العدد 14، يونيو 2016.
- محمد إبراهيم موسى، التحكيم الإلكتروني، بحث مقدم لمؤتمر التحكيم التجاري الدولي، كلية الشريعة وغرفة تجارة وصناعة دبي، 2008.
- محمد عبد المحسن المقاطع،
- النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية «دراسة تحليلية»، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 16، العدد 3، سبتمبر 1992.
- سيادة الدولة.. والحكم الذاتي لمشروع الحرير، جريدة الجريدة، الكويت، 2019/10/2
- محمد محمد عبد اللطيف، مفهوم تفويض المرفق العام، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد 17-18، عمان، الأردن، 2003.
- محمود فياض، دور الثبات التشريعي في حماية المستثمر الأجنبي في عقود الطاقة بين فرضيات وإشكاليات التطبيق، المؤتمر السنوي الحادي والعشرين للطاقة بين القانون والاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013.

- مريميت عديلة، واقع واتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية والدول العربية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد 43، العراق، 2015.
- سالي حسن الأفضل، حصانة المحكم، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، 2014 – 2015.
- علي حسن ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998.
- فاضل حمد صالح الزهاوي، المشروعات المشتركة وفقاً لقوانين الاستثمار، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984.
- رقية عواشيرية، الأمن القانوني وأثره على التنمية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني الصادرة عن جماعة باتنة 1، الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، سنة 2016.
- غسان عبيد محمد المعموري، شرط الثبات التشريعي ودور التحكيم في عقود البترول، مجلة رسالة الحقوق، كلية الحقوق، جماعة كربلاء، العراق، مجلد 1، العدد 2، سنة 2009.

ثانياً – باللغة الأجنبية

1– Books

- C. Quin et G. Jeannot, Un service public pour les Européens? Diversité des traditions et espaces de convergence, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, La documentation Française, Paris, 1997.
- Christian Köhler, L'autonomie de la volonté en droit international privé: un principe universel entre libéralisme et étatisme, Académie de Droit international De La Haye, collection de cours de droit en livres de poche, 2013.
- D. Linotte et A. Mestre, Services publics et droit public économique, Litec, 1982.
- Guglielmi Gilles, et Geneviève Koubi, Droit du service public, édit. Montchrestien, Paris, 2011.

- Jean Rivero, Le juge administrative gardien de la légalité administrative, Mélange offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public, L.G.D.J, Paris, 1974.
- Jean-Paul Valette, Le service public à la française, Ellipses, Paris, 2000.
- J-L. De Corail, La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français, LGDJ, Paris, 1954.
- J-M. Rainaud, La crise du service public français, Que sais-je?, PUF, Paris, 1999.
- Olivier Dugrip et autres, les Etablissements publics nationaux, 1995.
- Pierre Sandevor, Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial, in Mélanges Stassinopoulos, Paris, LGDJ, 1974.
- R.M. Uribe, The effect of a change of circumstances on the binding force of contracts, Comparative perspective, Intersentia, Cambridge – Antwerpen, Portland, 2001.

2 – Articles & Thesis & Reports

- A.S. Mescheriakoff, L'arrêt du Bac d'Eloka- Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique, RDP, Paris, 1988.
- Abdel Raouf T. K et P.G. Arul, An evaluation of special economic zones performance post SEZ Act 2005, Universal Journal of Industrial and Business Management 4 (2), 2016.
- Ales Zalar, Mediation, a new model of governance, Kluwer mediation blog, 1/9/2011.
- Alexy Kuznetsov and Olga Kuznetsova, The success and failure of Russia SEZ, some policy lessons, Transnational corporations' investment and development, vol. 2, no. 2, 2019.
- Amil Kumar Kanungo, Special economic zone in China for inclusive growth and economic development, Cambridge Journal of China Studies, vol. 11, no. 2, 2016.

- Ardha Aggarwal, SEZ and economic transformations towards a development approach, Transnational corporations' investment and development vol. 26, no. 2, 2019.
- C. Cubaynes, Lois dites de Louis Rolland, AJDA, 10 oct. 2017.
- Douglas Zihua Zeng, Special economic zones; lessons from the global experience, Private Enterprise Development in Low Income Countries, Paper series, no 1.
- Eric B Degros, Regards sur la médiation, Petites affiches, n.35, 18 février 2020, United Nations Convention in International Agreements Resulting from Mediation (New York 2018) (Singapore Convention on Mediation).
- François Bost, Special economic zones: methodological issues and definition, Transnational Corporations, vol. 26, no. 2, 2019.
- G. Liet –Veaux, La théorie du service public, crise ou mythe?», Revue administrative, mai-juin 1961.
- Hubert Konarski, Les clauses de force majeure et de Hardship dans la pratique contractuelle internationale, revue de droit des affaires internationales, n°4, 2003.
- J. L'huillier, A propos de la crise de la notion de service public, Recueil Dalloz, chronique XXII, 1955.
- Jean Marc Loncle et Pollez Damien Philibert, Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissements, Revue de droit des affaires internationales, n°3, 2009.
- Jean Rivero, Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif, Études et documents du Conseil d'État, 1955.
- La zone économique spéciale de Shenzhen : 40 ans de réformes et d'ouverture en continu, [http:// french.peopledaily.com.cn/Economie/n3/2020/1016/c31355-9769862.html](http://french.peopledaily.com.cn/Economie/n3/2020/1016/c31355-9769862.html) (16.10.2020)
- Lama Azrafil, La durée des délégations de service public: l'exemple de la France et du Liban, thèse, Université de Montpellier, France, 2015.

- Lotfi Chedley, La clause de Hardship, un difficile equilibre entre le juste et l'utile, revue de droit des affaires internationales, n° 1, 2010.
- Malini.L. Tantri, Special economic zones in India, are these enclaves efficient? Working paper (274), Institute for Social and Economic Change, 2011.
- Marc Bellanger) et Gilles Darcy, L'exercice du droit de grève au sein d'EDF, AJDA, Paris, 1997.
- Olga Sinenko et Igor Mayburov, Comparative analysis of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories, International Journal of Economics and Financial, vol. 7, issue 1, 2017.
- Rajneesh Narula and James X Zhan, using special economic zones to facilitate development; policy implications, Transnational corporations' investment and development, vol. 26, no. 2, 2019.
- Robert Howse, Le gel de la politique gouvernementale : les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissements, Investment Treaty News Journal, vol. 1, no. 3, Avril 2011.
- Roger Alford, The Virtual World and the Arbitration World, Journal of International Arbitration, Vol. 18, No 4, 2001.
- SEZs: Performance, Lessons learned and Implications for Zone Development, World Bank (2008).
- Special economic zones evidence and prerequisites for success, International Growth Center (IGC), Policy brief, May 2019.
- Special Economic Zones in the OIC region: Learning form experience: Standing Committee for economic and commercial cooperation in the organization of Islamic cooperation, (COMEC), October 2017.
- Special Economic Zones in the OIC region: Learning form experience: Standing Committee for economic and commercial cooperation in the organization of Islamic cooperation, (COMEC), October 2017.
- Special economic zones of the Russian federation, ministry of economic

- and development of the Russian federation, special economic zones JSC.
- Special economic zones: A model for the Middle East and North Africa', Konrad-Adenauer-Stiftung's Regional Program South Mediterranean 2019.
 - Susane Frick and Andres Rodriguez-Pose, Are special economic zone in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas? Transnational corporations investment and development, vol. 2, no. 2, 2019.
 - The real secret of Shenzhen's 40-year economic miracle, <https://news.cgtn.com/news/2020-10-16/The-real-secret-of-Shenzhen-s-40-year-economic-miracle-UCUhXDIMiY/index.html> (16-Oct-2020).
 - Thomas Farole, Special economic zones: what have we learned? Economic Premise, the World Bank, no. 64, September 2011.
 - UNCTAD, World Investment Report 2019, (Special Economic Zones).
 - Victor F.S.Sit, The special economic zones of China; A New Type of Export Processing Zone ? The developing Economies, March 1985.
 - Weiping Wu, The creation and evolution of China's special economic zone policy, Nova Economica, vol. 6, no. 2, Nov. 1996.
 - Xiangming Chen, change and continuity in special economic zones: A reassessment and lessons from China, Transnational corporations' investment and development, vol. 2, no. 2, 2019.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
193	الملخص
195	المقدمة
202	المطلب الأول: التنظيم القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت في ضوء المبادئ القانونية العامة والتجارب المقارنة
202	الفرع الأول: الأساس القانوني للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت
219	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمناطق الاقتصادية الخاصة في دولة الكويت وانعكاساتها على نظامها القانوني
233	المطلب الثاني: مدى مرونة نظام التقاضي المعتمد للمناطق الاقتصادية الخاصة
234	الفرع الأول: مقارنة النظم القانونية العربية لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة
248	الفرع الثاني: مقارنة النظم القانونية الأجنبية لتسوية منازعات المناطق الاقتصادية الخاصة
260	الخاتمة
262	الملاحق
266	المراجع

