التنظيم القانوني للاستثمار السياحي الأجنبي

د. فرج سليمان حموده
كلية القانون - جامعة طرابلس

مقدمة

تمثل السياحة موردا اقتصاديا مهما، وتشكل في كثير من دول العالم المورد الرئيس لتمويل الخزانة العامة، ويكفي أن نشير في هذا الإطار إلى أن موارد السياحة في دولة مثل فرنسا وهي من الدول الصناعية الكبرى تمثل (7.3%) من الناتج المحلي، وأن هذا القطاع يوظف لوحده أكثر من مليوني عامل بشكل مباشر وغير مباشر، ويحقق فائضا تجاريا سنويا يبلغ اثنا عشر مليار يورو، وهو يفوق بذلك فائض الصناعات الغذائية. أما في تونس فتمثل عائدات السياحة المصدر الأول للدخل القومي، وتشير الأرقام والمؤشرات التي تعرضها وزارة السياحة في هذا البلد إلى أن قطاع السياحة يوفر أكثر من أربعمائة ألف فرصة عمل مباشرة وغير مباشرة، ويسهم بنحو (6%) من الدخل القومي السنوي، وأن العائدات بلغت سنة 2008م أكثر من مليار يورو مع نسبة نمو بلغت (27.6%) مقارنة بالسنة التي قبلها[1].

وتتأتى أهمية الاستثمار في هذا القطاع من كون السياحة تشكل مصدرا ثابتا للثروة، على خلاف المصادر الأخرى التي تعد في معظمها غير متجددة، كالموارد الطبيعية مثل النفط والغار والمعادن والمياه. إلى جانب ذلك يعد هذا الاستثمار غير مكلف، فهو لا يتطلب أكثر من الاهتمام بمواقع الجذب السياحي كالمعالم الأثرية والمدن التاريخية والموروث الشعبي والثقافي، وذلك بالترميم والصيانة وإحياء المواسم وإقامة المهرجانات، والاهتمام بالبنية التحية وإسناد شأنها إلى القطاع الخاص الوطني والأجنبي.

وبالنظر إلى الموقع الجغرافي المتميز لدولة ليبيا، الذي يجمع بين عراقة الماضي وحداثة الحاضر، وبين اتساع الساحل وعمق الصحراء وانتشار المواقع الأثرية والتاريخية، وتعدد الثقافات بتنوع الأعراق وتباعد المدن عن بعضها، فإن الأمر يدعو إلى التساؤل عن العقبات التي أدت طيلة المراحل الماضية إلى أن تفقد السياحة مكانتها في هذا البلد، وأن تكون عوائدها السنوية لا تذكر مقارنة مع بعض الدول المجاورة. ولاشك في أن المشكل الأمني والسياسي يمثل العائق الأبرز الذي أدى في الآونة الأخيرة إلى قفل العديد من المواقع الأثرية؛ ولكن يبقى المحور القانوني بدوره مصدر جذب أو إعاقة للسياح: فهو يمكن أن يكون مصدر

[1] أنظر، أحمد فوزي ملوخية، مدخل إلى علم السياحة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م، ص9.

جذب إذا حضي باهتمام الدولة في صورة تشريعات تشجع على الاستثمار في السياحة، وتقدم الحوافز المختلفة للسياح والمستثمرين الأجانب والمحليين كالإعفاءات الضريبية والجمركية والتسهيلات اللوجستية الخاصة بالتأشيرة والإقامة ونقل الأموال وحفظها والتأمين عليها، والتشريعات ذات الصلة بأدوات الاستثمار السياحي كالمشاريع الفردية والجماعية. ويمكن أن يكون القانون مصدر إعاقة للسياحة إذا كان طاردا للسياح ومنفرا للاستثمار في هذا القطاع، وذلك لوجود أحكام تعرقل دخول السياح إلى البلاد أو تحد من حركتهم بداخلها أو تضع القيود على الاستثمار الخاص في هذا القطاع.

أهمية البحث:

لا تنفصل أهمية البحث عما سبق ذكره من أهمية الاستثمار الأجنبي في قطاع السياحة، فلهذه الدراسة قيمة عملية تتحدد بالبحث في مختلف العوائق القانونية التي تؤدي إلى عزوف المستثمرين الأجانب عن الاستثمار السياحي في ليبيا، كما أن لها قيمة نظرية تتمثل فيما تضيفه إلى المكتبة القانونية من أفكار تتعلق بهذا الموضوع. فقد لوحظ وجود شح واضح في المراجع التي تناولت موضوع الاستثمار السياحي الأجنبي بمعزل عن الاستثمار الأجنبي بشكل عام؛ ولا شك في أن للاستثمار الأجنبي في قطاع السياحة طبيعة خاصة تنبثق من وجود تشريع خاص بالسياحة (القانون رقم 7 لسنة 2004م)، على غرار قانون تشجيع الاستثمار (القانون رقم 9 لسنة 2010م).

إشكالية البحث:

يطرح البحث تساؤلا جوهريا حول أبرز العوائق التشريعية التي أدت طيلة العقود الماضية لفقدان قطاع السياحة في ليبيا أهميته في نظر المستثمرين الأجانب مقارنة ببعض الدول المجاورة، ومقارنة أيضا بقطاعات أخرى محلية كالصناعة والخدمات واستغلال الموارد الطبيعية. فيثور السؤال: لماذا –رغم وفرة الثروات السياحية وتنوع مجالاتها – تعزف الشركات الأجنبية عن الاستثمار في هذا القطاع؟ وماذا ينبغي على المشرع القيام به لتوفير بيئة قانونية جاذبة لهذه الشركات؟

منهج البحث:

اعتمد البحث منهجا علميا وصفيا وتحليليا، فتم التعرض بالوصف والتحليل لمختلف التشريعات التي تناولت الاستثمار الأجنبي في قطاع السياحة، وتم من خلال ذلك الوقوف على أبرز مواضع القصور في هذه التشريعات.

نطاق البحث:

ستركز هذه الدراسة على التنظيم القانوني للاستثمار الأجنبي في قطاع السياحة؛ بهدف الوقوف على أبرز محاسنه وسلبياته، والتعرف على الحوافز التشجيعية التي ينص عليها، وتلك التي يفتقر إليها. وعليه، ستكون هذه الدراسة وصفية تحليلية في منهجها، تعالج أبرز الإشكاليات القانونية المتعلقة بالاستثمار السياحي في ليبيا، اعتمادا على خطة تتكون من خمس مطالب تتناول على التوالي:

- **مفهوم الاستثمار السياحي الأجنبي.**
- **التنظيم الهيكلي للاستثمار السياحي الأجنبي.**
- **التزامات المستثمر السياحي الأجنبي.**
- **الحوافز التشجيعية للمستثمر السياحي الأجنبي.**
- **مسؤولية المستثمر السياحي الأجنبي**

المطلب الأول

مفهوم الاستثمار السياحي الأجنبي

لا يوجد تعريف محدد للاستثمار السياحي الأجنبي، ولأجل التوصل إلى صياغة دقيقة لمفهوم هذا المصطلح، يمكن الاسترشاد ببعض التعريفات الرسمية والفقهية لمفهومي الاستثمار الأجنبي (أولا) والاستثمار السياحي (ثانيا) بشكل عام.

أولا: مفهوم الاستثمار الأجنبي:

يجري الفقه على تقسيم الاستثمار الأجنبي إلى نوعين: مباشر، وغير مباشر، ويكمن معيار التمييز بينهما في حجم ملكية المستثمر الأجنبي في أصول الشركة أو المشروع المحلي: فكلما كانت هذه الملكية معتبرة تخول لصاحبها استعمال مظاهر التأثير والسيطرة على سياسات

المشروع المحلي كلما كان الاستثمار مباشرا، والعكس صحيح[2]. وعليه فإنه وفقا لصندوق النقد الدولي يعرف الاستثمار الأجنبي المباشر بأنه "قيام شركة بالاستثمار في مشروعات تقع خارج حدود الوطن الأم، وذلك بهدف ممارسة قدر من التأثير على عمليات تلك المشروعات، ويكون الاستثمار الأجنبي مباشرا حين يمتلك المستثمر 10 % أو أكثر من أسهم رأس مال إحدى مؤسسات الأعمال، على أن ترتبط هذه الملكية بالقدرة على التأثير في إدارة المؤسسة"[3]. أما وفقا لمنظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الاستثمار الأجنبي UNCTAD، فيعرف الاستثمار الأجنبي المباشر بأنه: "ذلك الاستثمار الذي ينطوي على علاقة طويلة المدى، تعكس مصالح دائمة، ومقدرة على التحكم الإداري بين شركة في القطر الأم، وهو القطر الذي تنتمي إليه الشركة المستثمرة، وشركة أو وحدة إنتاجية في قطر آخر وهو القطر المستقبل للاستثمار"[4]. وعرفت نفس المنظمة الشركة الأجنبية المستثمرة بأنها "الشركة التي تمتلك أصولا في شركة أو وحدة إنتاجية تابعة لقطر آخر غير القطر الأم، وتأخذ الملكية شكل حصة في رأس مال الشركة التابعة للقطر المستقبل للاستثمار، حيث تعد حصة تساوي أو تفوق (10 %) من الأسهم العادية أو القوة التصويتية في مجلس الإدارة للشركات المحلية أو ما يعادلها للشركات الأخرى حدا فاصلا لأغراض تعريف الاستثمار الأجنبي المباشر". وعرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE الاستثمار الاجنبي المباشر بأنه "ذلك النشاط الذي يقوم به مستثمر من أجل الحصول على منفعة دائمة وتأثير يسمح له بإدارة وحدة أعمال خارج بلده الأصلي"[5].

وهكذا فإن مفهوم الاستثمار الأجنبي يرتكز دائما على أساس مقدار حصة المستثمر الأجنبي في رأس مال الشركة أو المشروع المحلي، فكلما كانت هذه الحصة معتبرة، تؤثر في اتخاذ القرارات وتوجيه السياسات داخل الشركة أو المشروع المحلي، كلما كان الاستثمار الأجنبي مباشرا. ولا يشترط في ذلك أن تمثل الحصة أغلبية في رأس مال الشركة أو المشروع المحلي، وإنما يكفي أن تكون أقلية مؤثرة، حددتها المنظمات المذكورة بـ (10%) فما فوق؛ إذ أن من شأن ذلك أن يمكن المستثمر الأجنبي من استعمال بعض السلطات الفعلية داخل الجمعية العمومية، وبخاصة إذا تضمن عقد تأسيس الشركة أو المشروع المحلي بنودا تقييديه لصالحه، أو أظهر المساهمون المحليون عزوفا عن حضور اجتماعات هذه الجمعية [6]

[2] محيي محمد سعد، المدخل إلى القوانين السياحية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006، ص78.
[3] (ينظر، صندوق النقد الدولي، 1993 ،ص86).
[4] UNCTAD ، World Investment Report 2007 ، "Transnational Corporations Extractive Industries and Development" ، New York ، (2007) ، p.245.
[5] OCDE, 1996
[6] فرج سليمان حموده، الشركات التجارية في القانون الليبي، الطبعة الأولى، 2018م، منشورات مكتبة زليتن الشعبية، ص517.

وبمفهوم المخالفة لما تقدم، يتمثل الاستثمار الأجنبي غير المباشر في قيام أشخاص أجانب أو شركات أجنبية باستثمار أموالهم عن طريق المساهمة في مشروعات محلية عامة أو خاصة بحصة لا تمكنهم من إدارة هذه المشروعات أو من فرض رقابتهم عليها، وكثيرا ما يكون هذا الاستثمار بواسطة قيام المستثمر الأجنبي بشراء أسهم أو حصص في شركات محلية. وبذلك يختلف هذا النوع من الاستثمار عن سابقة في أنه يقتصر في العادة على استثمار جزء صغير من راس المال الأجنبي في شركات قائمة (أقل من 10% من رأس مالها)، دون المساهمة في تأسيس شركات جديدة، وفي أنه استثمار قصير الأمد مقارنة بالاستثمار الأجنبي المباشر. بعبارة أخرى، يقتصر الاستثمار الأجنبي غير المباشر على توظيف رؤوس أموال تعود لمستثمرين أجانب في الاسواق المالية (البورصة) لدول أخرى تسمح قوانينها للأجانب باقتناء الاوراق المالية المتداولة في هذه الأسواق، سواء بهدف المضاربة عليها أو بنية الحصول على هامش من الربح الذي تحققه الشركات المصدرة لهذه الأوراق.

على المستوى الوطني، نظم الاستثمار الأجنبي بموجب قانون تشجيع الاستثمار رقم (9) لسنة 2010م، وهو لم يقتصر على تنظيم الاستثمارات الأجنبية، وإنما يشتمل أيضا على تنظيم الاستثمارات المحلية، ويهدف إلى منح حقوق ومزايا متساوية لمن يستثمرون أموالهم في ليبيا، يستوي أن يكونوا مواطنين أم أجانب؛ فالمادة الثانية منه نصت على أن "يسري هذا القانون على رأس المال الوطني أو الأجنبي أو المشترك بينهما المستثمر في المجالات المستهدفة بهذا القانون". ولم يأت هذا القانون بحكم خاص يعرف الاستثمار الأجنبي، وإنما اقتصر على تحديد بعض المفاهيم في المادة الأولى منه كرأس المال الأجنبي الذي عرفه بأنه: "القيمة المالية النقدية منها أو العينية المقومة بإحدى العملات الأجنبية التي تدخل إلى الدولة، سواء كان مملوكا لليبيين أو أجانب تنفيذ لنشاط استثماري". كما عرفت الفقرة التاسعة من هذه المادة المستثمر بأنه "كل شخص طبيعي أو اعتباري وطني أو أجنبي يستثمر وفقا لأحكام هذا القانون".

وتأسيسا عليه، نكون بصدد استثمار أجنبي مباشر أو غير مباشر، إذا قام مستثمر أجنبي، طبيعي أو اعتباري، بنقل أمواله إلى ليبيا بهدف استثمارها والاستفادة من الفرص والإمكانيات والموارد المتاحة فيها.

ثانيا: مفهوم الاستثمار السياحي:

لما كان مفهوم الاستثمار السياحي الأجنبي لا يختلف عن المفهوم المتقدم للاستثمار الأجنبي بشكل عام إلا في المجال الذي يرد عليه هذا الاستثمار وهو الأنشطة السياحية، فإن تعريفه لا يتطلب أكثر من تحديد مفهوم السياحة. وفي هذا الإطار تعني كلمة سياحة بمفهومها الشائع السفر والإقامة المؤقتة خارج مكان السكن الأصلي، وفي الماضي ساح الناس لأهداف مختلفة منها التعرف على العالم ودراسة اللغات الأجنبية والقيام بالشعائر الدينية والتواصل بين الشعوب. أما السياحة بالمفهوم المعاصر فهي من أبرز مظاهر العصر الحديث، والأساس منها الحصول على الاستجمام وتغيير الجو والمحيط الذي يعيش فيه الإنسان والوعي الثقافي المنبثق من تذوق جمال المشاهد الطبيعية ونشوة الاستمتاع بجمال الطبيعة[7] . أما في الإطار القانوني، فيمكن الاستشهاد بما نصت عليه المادة الثانية من قانون السياحة الليبي رقم (7) لسنة 2004م، التي وفقا لها: "يقصد بالسياحة في أحكام هذا القانون تنقل الأشخاص مواطنين وأجانب أفراد وجماعات من مكان إلى آخر، وما ينتج عن ذلك أو يستدعيه من خدمات وعلاقات مختلفة".

أما المشروع الاستثماري السياحي فيمكن الاعتماد في تعريفه على ما ورد في المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية لقانون السياحة المذكور: "يقصد بالمشروع الاستثماري السياحي مشروعات إنشاء وتطوير أو تجهيز أو إدارة الفنادق والنزل، والقرى، والمخيمات السياحية، والمنتجعات، والمطاعم، والمقاهي السياحية، ومشروعات السياحة العلاجية، والمصائف، مشروعات الأنشطة الخدمية والترفيهية للسائح، وخدمات النقل السياحي بمختلف وسائله".

وعليه، يمكن تعريف الاستثمار السياحي الأجنبي بأنه قيام شخص أجنبي، طبيعي أو اعتباري، باستثمار أمواله في مشروعات محلية تتعلق بتقديم خدمات أو إنتاج معدات ذات صلة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع السياحة، يستوي أن يكون هذا الاستثمار مباشرا يهدف إلى امتلاك حصص مؤثرة في رؤوس أموال تلك المشروعات، أم غير مباشر يهدف إلى اقتناء جزء بسيط من الحصص أو الأوراق المالية التي تصدرها. والأصل أن تشمل الاستثمارات السياحية مختلف الأنشطة المرتبطة بالقطاع السياحي، كالتخصص في بناء الوحدات الفندقية واستغلالها،

[7] عبد السلام أبو قحف، السياسات والأشكال المختلفة للاستثمارات الأجنبية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989م، ص 5.

أو في إدارة المدن أو المواقع الأثرية والتاريخية، أو في إقامة الأنشطة الترفيهية كالملاهي والمهرجانات السياحية والمصائف والمدن الرياضية[8]، أو في أعمال الإرشاد السياحي[9].

المطلب الثاني

التنظيم الهيكلي للاستثمار السياحي الأجنبي

يخضع الاستثمار السياحي الأجنبي في ليبيا لقانونين مهمين هما: قانون السياحة رقم (7) لسنة 2004م، وقانون الاستثمار رقم (9) لسنة 2010م، ولوائحهما التنفيذية، وهو ليس بمعزل أيضا عن مجموعة التشريعات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى رأسها قانون النشاط التجاري رقم (23) لسنة 2010م والقانون المدني لسنة 1953م، والقوانين المنظمة لمركز الأجانب، وفي مقدمتها القانون رقم (6) لسنة 1987م ولائحته التنفيذية رقم (247) لسنة 1989م، بشأن دخول وإقامة الأجانب في ليبيا وخروجهم منها.

وبالإشارة إلى هذه القوانين يمكن القول بأن التنظيم الهيكلي للاستثمار السياحي الأجنبي يدرس من زاويتين هما: الأدوات الرقابية والتنظيمية للاستثمار السياحي الأجنبي(أولا)، ووسائل تنفيذ هذا الاستثمار (ثانيا)، وذلك على النحو الآتي بيانه:

أولا: الادوات الرقابية والتنظيمية للاستثمار السياحي الأجنبي

ترتبط هذه الأدوات بالسلطات المحلية للدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي، وقد تمثلت تاريخيا في "اللجنة الشعبية العامة للسياحة" أو "وزارة السياحة بالمفهوم المعاصر"؛ فوفقا لنص المادة الثالثة من قانون السياحة: "تلتزم الجهات – ذات العلاقة كل في نطاق اختصاصها – بتوفير الظروف المناسبة لتشجيع السياحة في "الجماهيرية العظمى"، وخاصة فيما يتعلق بتسهيل منح التأشيرات، وتبسيط الاجراءات في منافذ الدخول، وحسن استقبال السائحين، وتيسير تنقلاتهم وإقامتهم، وتقديم العون لهم، وتوفير مقتضيات الامن والسلامة، واحكام الاشراف والرقابة على الجهات التي تقدم خدمات للسياح وذلك وفق الاسس والضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون". ثم جاءت اللائحة التنفيذية لهذا القانون ونصت في المادة الثالثة على أن "تتولى اللجنة الشعبية العامة للسياحة –وزارة السياحة– أعمال الإشراف والرقابة

[8] بديعة بوعقلين، الاستثمارات السياحية وإشكالية تسويق المنتج السياحي في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة تخصص تخطيط، جامعة 10 الجزائر، 2006م ، ص 47

[9] طيبي أمين، الضوابط القانونية للاستثمار السياحي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، 2016، ص12.

والمتابعة على الجهات والأدوات القائمة على تقديم الخدمات السياحية في المناطق والمحال العامة للسياحة، بما في ذلك المرشدون والإدلاء السياحيون ومنظمو الرحلات السياحية، والقائمون بأعمال حجز تذاكر السفر لأغراض السياحة وحجز الإقامة في الفنادق، وخدمات النقل السياحي، والخدمات الفندقية، ومحلات عرض وبيع منتجات الصناعات التقليدية وغيرها من الأنشطة السياحية"[10].

وبصدور قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (87) لسنة 2007م بشأن إنشاء الهيئة العامة للسياحة، تم حل وإلغاء اللجنة الشعبية العامة للسياحة واستبدلت بهذه الهيئة التي تتمتع وفقا لنص المادة الأولى من هذا القرار بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع اللجنة الشعبية العامة. كما نص القرار على إلغاء اللجان الشعبية للسياحة بالشعبيات واللجان الشعبية للسياحة بالمؤتمرات فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وفي إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب هذا القرار.

ثم لاحقا (بتاريخ 2012/3/25م) صدر قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2012م بخصوص تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار، مسندا لهذه الهيئة جملة من الاختصاصات المتعلقة بتنظيم الاستثمار في هذا القطاع نصت عليها المادة الرابعة. ولكن سرعان ما ألغي هذا القرار بآخر صدر من نفس الجهة، وهو القرار رقم (9) لسنة 2012م بتاريخ 2012/12/12م، القاضي بحل الهيئة العامة للسياحة والآثار، نص في المادة الأولى منه على أن: "تنحل الهيئة العامة للسياحة والآثار المنظمة بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2012م وتؤول أصولها وممتلكاتها والالتزامات القائمة –بما لها وما عليها– إلى وزارة السياحة". ثم أخيرا في سنة 2016م صدرت التشكيلة الوزارية لحكومة الوفاق الوطني خالية من الحقيبة الخاصة بوزارة السياحة "قرار المجلس الرئاسي رقم (4) لسنة 2016 بشأن تشكيل حكومة الوفاق الوطني "، وصدر قرار المجلس الرئاسي رقم (78) لسنة 2016م بشأن تسمية الهيئة العامة للسياحة، بعث من جديد الروح في هذه الهيئة، مسندا إليها كافة الصلاحيات التي كانت مناطة بالوزارة بما فيها تلك المتعلقة بالاستثمار السياحي الأجنبي.

ولا ريب في أن هذا التعدد في القرارات وما يترتب عليه من عدم استقرار للمؤسسة المخولة بتنظيم ورقابة الاستثمار السياحي الأجنبي لا يخدم هذا الاستثمار في شيء، بل على

[10] مفتاح خليفة عبدالحميد، التشريعات التي تنظم النشاط السياحي والفندقي في ليبيا، 2012م، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص99.

النقيض من ذلك يخلق بيئة غير مشجعة له، فكان يفترض أن يتبني القانون إحدى المؤسستين "الهيئة أو الوزارة" وأن يثبت عليها ويخولها جل الصلاحيات ذات الصلة بهذا المجال.

ثانيا: وسائل تنفيذ الاستثمار السياحي الأجنبي

لم يتناول قانون السياحة الليبي رقم (7) لسنة 2004م الاستثمار السياحي الأجنبي بنصوص خاصة، وإنما تعلقت جل أحكامه بتنظيم قطاع السياحة دونما تركيز على شكل وجنسية المشروعات التي تستثمر أموالها فيه. أما اللائحة التنفيذية لهذا القانون فنصت في مادتها الثامنة على تعريف مشروعات الاستثماري السياحي بشكل عام بأنها مشروعات تهتم "بإنشاء وتطوير أو تجهيز أو إدارة الفنادق والنزل، والقرى، والمخيمات السياحية، والمنتجعات، والمطاعم، والمقاهي السياحية، ومشروعات السياحة العلاجية، والمصائف، ومشروعات الأنشطة الخدمية والترفيهية للسائح، وخدمات النقل السياحي بمختلف وسائله. "

وعليه فإن التشريعات التي يحتكم إليها في تحديد وسائل الاستثمار السياحي الأجنبي هي تلك المتعلقة بالاستثمار الأجنبي بشكل عام، وفي مقدمتها قانون السياحة وقانون تشجيع الاستثمار. لقد تضمن هذا الأخير جملة من النصوص تتعلق بالمستثمر الأجنبي: فبداية نصت المادة الأولى في فقرتين على تعريف المشروع الاستثماري والمستثمر، فوفقا للفقرة السابعة يعرف المشروع الاستثماري بأنه أي نشاط استثماري تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون بغض النظر عن شكله القانوني. كما نصت الفقرة التاسعة على تعريف المستثمر بأنه كل شخص طبيعي أو اعتباري، وطني أو أجنبي، يستثمر وفقا لأحكام هذا القانون. وبذلك يسوي هذا القانون تماما بين المستثمر الوطني والمستثمر الأجنبي من حيث شكلهما القانوني، ومن حيث شكل المشروع المحلي أداة الاستثمار. ويقصد بالشكل القانوني للمشروع وفقا لنص المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون تشجيع الاستثمار الصادرة بقرار اللجنة الشعبية العامة "سابقا" رقم (499) لسنة 2010م بأنه الجسم القانوني الذي يمتلك المشروع الاستثماري أو يشرف على إدارته.

وآية ذلك أن المشروع الاستثماري –كقيمة اقتصادية– يمكن أن يتمتع بالشخصية الاعتبارية ويمكن أن يكون مجردا منها، ففي الحالة الأولى يقصد بالشكل القانوني لهذا المشروع الثوب الذي يكتسيه، والذي يتمثل في شركة أشخاص أو أموال أو شركة ذات طبيعة مختلطة[11]. أما إذا كان المشروع الاستثماري مجردا من الشخصية الاعتبارية، فينصرف وصف الشكل

[11] فرج سليمان حموده، مرجع سابق، ص312 وما يتبعها.

القانوني إلى الجهة التي تمتلك هذا المشروع: فيمكن أن يكون المستثمر الأجنبي شخصا طبيعيا أو اعتباريا، وفي الحالة الثانية لا عبرة بالشكل القانوني الذي يكتسيه، فقد يأخذ أحد الأشكال المنصوص عليها في قانون النشاط التجاري (المادة 13)، وقد يأخذ شكلا آخر يتوافق وقانونه المحلي. أما المشروع الاستثماري الذي يراد تأسيسه في ليبيا، فيجب أن يتقيد بالضوابط المنصوص عليها في القانون الليبي، وهذا ما يفهم من صراحة نص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية لقانون تشجيع الاستثمار التي وفقا لها: "يمارس المشروع الاستثماري نشاطه وفقا لأحكام هذه اللائحة والتشريعات النافذة ذات العلاقة من خلال جميع الأشكال القانونية المنصوص عليها في القانون التجاري، ويسجل المشروع الاستثماري بالسجل الاستثماري لدى الهيئة وفقا للإجراءات والقواعد المبينة بهذه اللائحة، ويستثنى من ذلك النشاط الفردي والتشاركيات وشركات المحاصة".

المطلب الثالث

التزامات المستثمر السياحي الأجنبي

توجد في هذا الإطار جملة من القواعد القانونية التي يحتكم إليها، بعضها ورد في قانون السياحة والبعض الآخر نص عليه قانون تشجيع الاستثمار. ولأن قانون السياحة يمثل أحكاما خاصة لها الأولوية في التطبيق على الاستثمارات السياحية، فإنه لا يرجع إلى قانون تشجيع الاستثمار ولا إلى غيره من القواعد العامة إلا عند غياب النص الخاص في قانون السياحة. نتناول التزامات المستثمر السياحي الأجنبي في الفقرات الآتية:

أولا: التزام المستثمر السياحي الأجنبي بالحصول على الترخيص من الجهة المختصة

أول القواعد الإجرائية للاستثمار السياحي الأجنبي تتمثل في الحصول على الإذن من الجهة المختصة في الدولة المضيفة لهذا الاستثمار، وفي هذا الشأن نصت المادة العاشرة من قانون السياحة رقم (7) لسنة 2004م على أنه "في تطبيق أحكام القانون رقم (5) لسنة 1426م المشار إليه، في مجال المشروعات السياحية الاستثمارية تتولى اللجنة الشعبية العامة للسياحة الاختصاصات الموكلة للجنة الشعبية لهيئة الاستثمار، ويتولى أمين اللجنة الشعبية العامة للسياحة صلاحيات واختصاصات الأمين المختص في ذلك القانون ولائحته التنفيذية". وأكدت المادة (19) من قانون السياحة اختصاص هذه الجهة بمنح الإذن بمزاولة المهن السياحية، حيث وفقا لها "يشترط لمزاولة المهن السياحية الحصول على إذن من أمانة اللجنة الشعبية العامة

للسياحة ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروط وضوابط وإجراءات ورسوم إصدار الإذن وتجديده وحالات إلغائه أو إيقاف مزاولة النشاط لمدة محددة".

ويصدر الإذن بمزاولة الاستثمار السياحي بناء على طلب يتقدم به المستثمر الأجنبي إلى الجهة المختصة ممثلة في الهيئة العامة للسياحة، ونصت المادة (17) من اللائحة التنفيذية لقانون السياحة على جملة من الشروط الواجب مراعاتها في هذا الطلب، حيث وفقا لها: "يقدم طلب الإذن بمزاولة المهن السياحية الى "أمانة اللجنة الشعبية العامة للسياحة" ويجب ان يرفق بالطلب المستندات التالية : 1- صورة طبق الأصل من عقد التأسيس والنظام الأساسي وقرار الإذن بالتأسيس إذا كان طالب الإذن شخصًا اعتبارياً . 2 - مستند إثبات الشخصية وما يتطلب لمزاولة المهنة من مؤهلات بالنسبة للشخص الطبيعي. وتتولى تلك الجهة دراسة الطلبات المقدمة لمزاولة المهن السياحية واتخاذ ما يلزم لإصدار الإذن، ويجب عليها إبلاغ ذوي الشأن خلال أسبوع بقرار الإذن ، أو الرفض".

وبناء عليه، فأن الإذن للمستثمر الأجنبي بالاستثمار في قطاع السياحة لا يصدر عن الهيئة العامة للاستثمار، وإنما عن وزارة السياحة، وفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون السياحة. ووفقا للمادة التاسعة من هذه اللائحة، يقدم طلب الاستثمار إلى الجهة المختصة باللجنة الشعبية العامة للسياحة "الهيئة العامة للسياحة حاليا"، ويجب أن يرفق الطلب بملخص بالمشروع، وعناصره الأساسية، ومكوناته، على أن يتضمن بشكل خاص: 1- وصف للمشروع، مقدار رأس المال المراد استثماره، وطبيعته مقوما بإحدى العملات القابلة للتحويل وما يعادلها بالعملة الليبية وقت تقديم الطلب إذا كان رأس المال حصة عينية. 2- برنامج زمني يحدد مدة تنفيذ المشروع. 3- تقديرات القوى العاملة اللازمة للمشروع.

ثانيا: التزام المستثمر السياحي الأجنبي بقيد المشروع الاستثماري في السجل التجاري

لا توجد أحكام خاصة بهذا الشرط في قانون السياحة ولائحته التنفيذية؛ ولكن بالنظر إلى أهمية هذا الإجراء حيث يترتب عليه اكتساب المشروع الاستثماري للشخصية الاعتبارية فإنه لا مناص من الرجوع إلى القواعد العامة. وفي هذا الشأن نصت المادة الخامسة والعشرون من قانون النشاط التجاري على أن "تتمتع الشركة بالشخصية القانونية اعتبارا من تاريخ قيدها في السجل التجاري، وتنتهي بالشطب منه".

كما لم تغفل اللائحة التنفيذية لقانون تشجيع الاستثمار لسنة 2010م النص على هذا الشرط أيضا، فوفقا للمادة عشرين منها يتقدم الحاصل على الإذن بالموافقة على إقامة مشروع استثماري بطلب وفق النموذج المعد للقيد في السجل التجاري مرفقا بعقد التأسيس والنظام الأساسي للشخص الاعتباري المالك للمشروع وما يفيد قيده في السجل التجاري، أو عقد التأسيس والنظام الأساسي للشركة الأم إذا كان المشروع يأخذ شكل فرع لتلك الشركة مرفقا بقرار مجلس الإدارة بإنشاء الفرع وتعيين مدير عام وممثل قانوني في ليبيا. وينبني على ذلك أن الاستثمار الأجنبي يمكن أن يأخذ إحدى صورتين: الأولى: استثمار بواسطة تأسيس شركة ليبية، تأخذ وجوبا الشكل القانوني لإحدى الشركات التي ينص عليها القانون الليبي، وأن يبرم عقد التأسيس والنظام الأساسي ويتقدم المستثمر بطلب قيد الشركة في السجل التجاري لكي تكتسب الشخصية الاعتبارية طبقا لأحكام المادة الخامسة من قانون النشاط التجاري. والثانية تتم عن طريق قيام شركة أجنبية بافتتاح فرع لها في ليبيا، وعندئذ يتعين على الممثل القانوني لهذه الشركة أن يطب قيد الفرع في السجل التجاري، وأن يرفق طلبه بقرار مجلس إدارة الشركة الأجنبية بافتتاح هذا الفرع، وبقرار تعيين المدير العام الممثل لهذا الفرع. ومن المعلوم أن الاستثمار بواسطة إنشاء فرع يختلف عن الاستثمار عن طريق إنشاء شركة، حيث لا يتمتع الفرع بالشخصية الاعتبارية، وإنما هو امتداد لذمة الشركة الأجنبية ولذمتها المالية، فتسأل هذه الشركة مسؤولية شخصية وغير محدودة عن نتائج استثماراتها من خلال الفرع.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام من قانون تشجيع الاستثمار جاءت متفقة مع ما تقضي به القواعد العامة في القانون التجاري، حيث تنص المادة (375) على أنه "يجوز للأجانب سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أم اعتباريين، المساهمة في الشركات وفقا لأحكام هذ القانون، ويصدر بتحديد نسب المساهمة والمجالات المحظورة على الأجانب قرار من الأمين المختص. و يجوز للشركات الأجنبية فتح فروع أو مكاتب تمثيل لها في ليبيا بموجب إذن من الأمين المختص، وتحدد المجالات التي يسمح فيها بفتح فروع ومكاتب التمثيل ومدة الإذن وشروط تجديده بقرار من الأمين المختص.

ثالثا: تقيد المستثمر السياحي الأجنبي بالمجالات السياحية المحددة قانونا

يقصد بهذه المجالات المهن السياحية والمحال العامة السياحية التي يبيح القانون للأجانب الاستثمار فيها. يقصد بالمحال العامة السياحية في نص المادة الرابعة عشر من قانون السياحة

"الفنادق والنزل والقرى والمدن السياحية". وحددت المادة الثامنة عشر من القانون نفسه المهن السياحية بنصها: "يقصد بالمهن السياحية في أحكام هذا القانون المهن التالية:

1- أعمال الشركات والتشاركيات السياحية ومكاتب السفر والسياحة.
2- النقل السياحي المتخصص.
3- الإرشاد السياحي.
4- أي نشاط آخر تقرر اللجنة الشعبية العامة اعتباره مهنة سياحية".

وأضافت المادة (15) من اللائحة التنفيذية لقانون السياحة بعض المهن الأخرى غير المنصوص عليها في هذا القانون تتمثل في الآتي :

1- تنظيم الرحلات السياحية المختلفة الجماعية أو الفردية داخل ليبيا وخارجها.
2- بيع تذاكر السفر وحجز الأماكن في وسائل النقل المختلفة لغرض السياحة.
3- حجز الغرف في المحال العامة السياحية، وغير ذلك مما يتعلق بإقامة السائح داخل وخارج ليبا
4- تقديم خدمات الحصول على تأشيرات لغرض السياحة.
5- القيام بإجراءات التأمين لصالح السائح لدى شركات التأمين العاملة في ليبيا.
6- القيام بنشاط النقل السياحي بمختلف وسائله.
7- خدمات الإرشاد والدليل السياحي.
8- تنظيم المهرجانات والحفلات الفنية والمعارض والاسابيع السياحية وتسويقها، وتقديم الخدمات السياحية للمؤتمرات.
9- امتلاك وتشغيل وإدارة المحال العامة السياحية المختلفة .
10- الوكيل التجاري للمهن السياحية.
11- أي نشاط آخر تقرره اللجنة الشعبية العامة للسياحة اعتباره مهنة سياحية.

ويستفاد من العبارة الواردة في الفقرة الأخيرة أن المهن والأنشطة المذكورة ليست واردة على سبيل الحصر، فيجوز لوزارة السياحة أن تضيف إليها أي مهنة أخرى تعتبرها سياحية، ويجوز أن تستند هذه الإضافة إلى طلب من مستثمر محلي أو أجنبي ترى تلك الجهة أهمية الاستجابة له لدواعي المصلحة العامة.

رابعا: التزام المستثمر السياحي الأجنبي بدفع التأمين

نصت على هذا الالتزام المادة الواحدة والعشرون من اللائحة التنفيذية لقانون السياحة حيث أوجبت لمنح الإذن للشركات والتشاركيات ومكاتب السفر والسياحة ان تقوم هذه الجهات بدفع تأمين يحدد بقرار من اللجنة الشعبية العامة للسياحة يودع في حساب خاص بأحد المصارف. ويخصص هذا التأمين لتغطية خصومات المبالغ التي تستحق على تلك الجهات، على ان تقوم بتعويض المبالغ المخصومة منه خلال أسبوعين من تاريخ إخطارها بذلك.

المطلب الرابع

الحوافز التشجيعية للمستثمر السياحي الأجنبي

يتمتع المستثمر الأجنبي في قطاع السياحة بحوافز تشجيعية نص عليها قانون السياحة ولائحته التنفيذية، كما أقر قانون تشجيع الاستثمار ولائحته التنفيذية، وهو يمثل قواعد عامة، العديد من الحوافز التي يمكن للمستثمر الأجنبي أن يستفيد منها. ويمكن تقسيم هذه الحوافز والمزايا إلى أنواع ثلاث هي: إعفاءات ضريبية، تسهيلات لوجستية، مزايا أخرى.

أولا: الإعفاءات الضريبية

نصت المادة الثامنة من قانون السياحة على أنه: "مع عدم الاخلال بالإعفاءات المقررة في القانون رقم (5) لسنة 1426م المشار إليه تعفى المشروعات السياحية من الرسوم والضرائب التالية :

1- الرسوم الجمركية على مواد البناء والأدوات والمعدات والأثاث ووسائل النقل السياحية ومختلف أنواع التجهيزات اللازمة لإنشاء وتشغيل المرافق والمشروعات السياحية، وتتولى أمانة اللجنة الشعبية العامة للسياحة تحديد تلك الاحتياجات واعتماد كمياتها.
2- ضرائب الدخل على المباني والملاهي لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية النشاط الفعلي للمشروع، ويجوز تمديد مدة الإعفاء لخمس سنوات أخرى بقرار يصدر من اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية العامة للسياحة.
3- الإعفاءات والحوافز التي تقترحها اللجنة الشعبية العامة للسياحة ويصدر بشأنها قرار من اللجنة الشعبية العامة . وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون اسس وضوابط تنفيذ احكام هذه المادة).

ويستفاد من مستهل هذه المادة أن ما جاء فيها من إعفاءات لا يخل بما يرد من إعفاءات ومزايا أخرى في قانون تشجيع الاستثمار، فيبقى المستثمر الأجنبي بالتالي متمتعا بسائر الإعفاءات الواردة في القانونين. وبالإشارة إلى قانون الاستثمار ولائحته التنفيذية، يلاحظ بأنه تضمن العديد من الاعفاءات الضريبية التي يتمتع بها المستثمر الأجنبي. فقد نصت المادة العاشرة على بعض المزايا التي لم ترد في قانون السياحة ولائحته التنفيذية، منها إعفاء آلات المشروع ومعداته وأجهزته اللازمة للتنفيذ من كافة الضرائب والرسوم الجمركية ورسوم خدمات التوريد وغيرها من الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل (10/فقرة1). الإعفاءات التي تقرها هذه المادة تعد أوسع بكثير مما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قانون السياحة التي اقتصرت نطاق الإعفاء على الرسوم الجمركية. كما نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على إعفاء التجهيزات وقطع الغيار ووسائل النقل والأثاث والمستلزمات والمواد الأولية ومواد الدعاية والإعلان ذات العلاقة بتشغيل وإدارة المشروع لمدة خمس سنوات من كافة الرسوم والضرائب أيا كان مصدرها أو نوعها.

ونصت الفقرة الرابعة على إعفاء المشروع الاستثماري من ضريبة الدخل عن نشاطه لمدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ الإذن بمزاولة النشاط. وينصرف هذا الإعفاء إلى دخل المشروع الاستثماري برمته، فهو لا يقتصر على المباني والملاهي كما تقضي بذلك المادة الثامنة من قانون السياحة. ووفقا للفقرة الخامسة تتمتع بالإعفاء من كافة الضرائب والرسوم المستحقة خلال فترة الإعفاء (5سنوات) عوائد الحصص والأسهم الناتجة عن توزيع ارباح المشروع، والأرباح الناتجة عن دمج المشروع أو بيعه أو تقسيمه أو تغيير شكله القانوني، كما تعفى الأرباح الناتجة عن المشروع إذا ما أعيد استثمارها، وتعفى كافة المحررات والتصرفات والمعاملات والوقائع التي ينشئها أو يبرمها أو يستعملها المشروع الاستثماري من ضريبة الدمغة المقررة بموجب التشريعات النافذة (المادة 10/ فقرة 6،7 استثمار). كما أن للمستثمر ترحيل الخسائر التي تلحق بمشروعه خلال سنوات الإعفاء إلى السنوات اللاحقة.

ثانيا: مزايا وتسهيلات تتعلق بالائتمانات وبإيداع ونقل وتحويل الأموال

ورد النص على هذه المزايا في قانون تشجيع الاستثمار ولائحته التنفيذية، وهي تتمثل في تخويل المستثمر الأجنبي تسهيلات ائتمانية وحقوق تتعلق بنقل أمواله من وإلى ليبيا. فوفقا للمادة (12) من قانون تشجيع الاستثمار: "للمستثمر الحق فيما يلي:

1- فتح حساب لصالح مشروعه بالعملة المحلية والعملات الأجنبية لدى أحد المصارف العاملة بالدولة.
2- الاقتراض من المصارف ومؤسسات التمويل المحلية والأجنبية وفقا للتشريعات النافذة.
3- إعادة تصدير رأس المال الأجنبي المستثمر في حالة انتهاء مدة المشروع أو تصفيته أو بيعه كليا أو جزئيا.
4- إعادة تحويل رأس المال الأجنبي إلى الخارج بنفس الشكل الذي ورد به بعد انقضاء مدة ستة أشهر من تاريخ وروده، إذا حالت دون استثماره صعوبات أو ظروف خارجة عن إرادة المستثمر في المشروع.
5- تحويل صافي الأرباح السنوية الموزعة والعوائد التي يحققها رأس المال الأجنبي المستثمر في المشروع.
6- استخدام العمالة الأجنبية حين لا يتوفر البديل من الوطنيين.
7- منح الإقامة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مدة بقاء المشروع ومنح تأشيرة خروج وعودة متعددة الرحلات".

كما نصت المادة الثالثة عشر على حكم خاص بالمستخدمين الأجانب المستقدمون من الخارج يقضي بأن يتمتع هؤلاء بالحق في تحويل مرتباتهم وأجورهم وأي مزايا أخرى تمنح لهم في إطار المشروع الاستثماري إلى الخارج بعد استيفاء ما يستحق عليها من رسوم أو ضرائب وفق التشريعات النافذة. وهم يتمتعون أيضا بالإعفاء من الرسوم الجمركية فيما يخص أغراضهم الشخصية ويدخل في ذلك وفق المادة (36) من اللائحة التنفيذ لقانون تشجيع الاستثمار وسائل النقل الشخصية والأجهزة الالكترونية والأثاث وغيرها من المقتنيات الشخصية الأخرى.

ثالثا- مزايا وضمانات إضافية .

تتمثل هذه المزايا في الآتي:

أ- الانتفاع بالعقارات:

استثناء من الأحكام التي تمنع الأجانب من تملك العقارات، وتحديدا القانون رقم (24) لسنة 1960م بشأن حظر تملك العقارات على غير الليبيين[12]، نصت المادة (17) من قانون تشجيع الاستثمار على أن يكون للمستثمر الحق في أن ينتفع بالعقارات اللازمة لإقامة أو تشغيل

[12] سالم أرجيعة، الوجيز في القانون الدولي الخاص، الطبعة الرابعة، 2007م، منشأة المعارف، الاسكندرية ص500

مشروعه سواء كانت عامة أو خاصة، وذلك وفقا للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية. وقد تحدثت المادة (38) من هذه اللائحة عن الشروط التي يجوز للمستثمر الأجنبي على ضوئها الانتفاع بالعقارات وحصرتها في أربعة هي: 1- أن يكون الانتفاع بالعقار لازما لإقامة أو تشغيل المشروع أو لإسكان العمال فيه. 2- أن يكون العقار مناسبا للغرض الذي انتفع به من أجله. 3- أن تكون المباني أو الأراضي مهيأة للغرض من إقامة المشروع أو تشغيله، وألا يتعارض استخدامها مع المخططات العمرانية المعتمدة، وألا يؤدي الموقع المختار إلى الإضرار بالبيئة. 4- أن يتم استخدام الموقع في الغرض المخصص له، والبدء في استخدامه خلال المدة الزمنية المحددة ولأجل محدد، وفي حالة عدم الالتزام يتم سحب المشروع وإلغاء التخصيص.

ويتم تخصيص العقارات محل الانتفاع للأجنبي عن طريق لجنة مكلفة من الهيئة العامة للاستثمار، تسمى لجنة التخصيص تتولى تسهيل وإنهاء إجراءات تخصيص المواقع الاستثمارية حسب الأولوية والشروط الواجب توفرها لإقامة المشروع الاستثماري، ويتم التخصيص وتحديد القيمة مقابل الانتفاع وفق التشريعات النافذة، وتتولى اللجنة تسجيل تلك العقارات والأراضي باسم الدولة. أما عن كيفية التعاقد فيتم عن طريق توقيع عقود الإيجار مع المستثمر وفق المخططات المعتمدة على ألا تتجاوز مدة هذه العقود بالنسبة للمستثمر الأجنبي السبعين سنة، ويتم دفع التعويضات عن الأراضي المملوكة للمواطنين في حدود القيمة المخصصة، كما يجوز استخدام مقابل الإيجار في تعويض المواطنين عن حق الانتفاع. ونصت المادة (29) من اللائحة على أنه "يجوز بقرار اللجنة الشعبية العامة "سابقا" بناء على عرض من الأمين المختص "وزير السياحة" الإعفاء أو التخفيض في سعر الانتفاع بالأراضي".

ب- ضمانات ضد التأميم ونزع الملكية

خولت المادة (43) من اللائحة التنفيذية لقانون تشجيع الاستثمار المستثمر الأجنبي ضمانة مهمة تسهم في استقرار مشروعة وفي طمأنته على مصير أمواله، فوفقا لها لا يجوز تأميم المشروع أو نزع ملكيته أو الاستيلاء الجبري عليه أو مصادرته أو فرض الحراسة عليه أو التحفظ أو التجميد أو إخضاعه لإجراءات لها نفس التأثير، إلا بموجب قانون أو بحكم قضائي وفي مقابل تعويض عادل. ويحتسب التعويض على أساس القيمة السوقية العادلة للمشروع عند اتخاذ الإجراء، ويسمح بتحويل قيمة التعويض بالعملات القابلة للتحويل في فترة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور القانون أو الحكم وبأسعار الصرف السائدة عند التحويل.

ولاشك في أن استحقاق المستثمر الأجنبي للتعويض يستوجب بداهة ألا يكون الحجز أو الاستيلاء الجبري بقصد استيفاء ديون على المشروع. كما أن المصادرة أو التجميد إذا كانا عقوبة توقع على المشروع لارتكابه جرائم تستوجب ذلك، فلا يستحق المستثمر أي تعويض. إنما يستحق التعويض إذا تم اتخاذ الإجراء ضده، ليس لخطأ ارتكبه، أو لمديونية تثقل كاهله، وإنما لتحقيق المصلحة العامة، كأن يصدر قانون بتأميم المشروع أو بنزع ملكيته أو بمصادرته للمصلحة العامة، وعندئذ لا يكفي هذا القانون وإنما يجب علاوة على ذلك أن يصدر حكم قضائي يقرر هذا الإجراء.

المطلب الخامس

مسؤولية المستثمر السياحي الأجنبي

يتعرض المستثمر الأجنبي في قطاع السياحة لمسؤوليات تقع على عاتقه بسبب إخلاله بالتزاماته القانونية، ويمكن في هذا الإطار الحديث عن نوعين من المسؤولية: مدنية وجنائية.

أولا: المسؤولية المدنية:

تتمثل هذه المسؤولية في اتخاذ تدابير وقائية وعقابية تتعلق بإيقاف أو بسحب الإذن الممنوح للمستثمر الأجنبي.

أ- إيقاف الإذن بمزاولة النشاط

نصت المادة (31) من اللائحة التنفيذية لقانون السياحة على أنه: "يجوز بقرار من اللجنة الشعبية للسياحة بالشعبية ايقاف العمل بالإذن أو الترخيص الصادر بإدارة المحل العام السياحي أو أحد فروعه إذا ثبت أن من يديره يسيء التعامل مع السياح أو لا يتحلى بما يجب من حسن المعاملة والمظهر فأن كان المخالف هو المرخص له جاز الغاء الترخيص وإذا تكررت المخالفة يلغى الإذن أو الترخيص بقرار من الجهة المختصة". ومن المعلوم أن اختصاص الشعبيات بمنح الترخيص ووقفه وسحبه، آل إلى البلديات بموجب قانون نظام الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م (المادة 25).

وذكرت المادة (32) من اللائحة نفسها عدة أفعال اعتبرتها من قبيل المخالفة المنصوص عليها في المادة السابقة، وهي: الإخلال بالآداب العامة والأمن العام، إحداث الضوضاء، قطع المياه أو التيار الكهربائي، مخالفة الأسعار المعلنة، الأفعال الأخرى التي تمس بكرامة الأفراد أو

تمثل مضايقة لهم. ويترتب على وقف قرار الإذن أو الترخيص وفقا لنص المادة (32) من اللائحة المذكورة منع المستثمر الأجنبي المأذون له من مزاولة النشاط طوال مدة الإغلاق أو الإلغاء.

ب- سحب الإذن بمزاولة

على خلاف الوقف، يكون سحب الإذن أو الترخيص للمستثمر الأجنبي بمزاولة النشاط السياحي نهائيا، فلا يبقى أمامه إلا مغادرة البلاد، ونصت المادة (28) من اللائحة التنفيذية لقانون الآثار على عدة حالات يجوز فيها سحب الإذن. وفقا لهذه المادة: "يلغى أذن مزاولة النشاط السياحي في الاحوال الاتية:

1- إذا فقد صاحب الإذن أو المحل أي شرط من شروط منح الإذن.
2- إذا حكم على صاحب الإذن للمرة الثانية في اي مخالفة للقوانين واللوائح التي منح الاذن بمقتضاها.
3- .اذا أوقف المأذون له نشاطه لمدة تزيد على ستة أشهر دون إخطار الجهة التي أصدرت له الإذن وموافقتها على ذلك.
4- اذا باشر المأذون له أعمالا غير منصوص عليها في الإذن رغم تنبيهه الى ذلك كتابة من قبل الجهة المختصة، أو إذ أجرى تعديلا لمحل مزاولة النشاط بالمخالفة لأحكام التشريعات النافذة.
5- إذا شكل استعمال المحل خطراً على الصحة العامة أو الامن العام .
6- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق محل مزاولة النشاط أو بإزالته.
7- .إذا طلب صاحب الشأن ذلك .
8- إذا انقضت أداة مزاولة النشاط لأى سبب.

ويصدر قرار إلغاء الإذن في الحالات السابقة من الجهة المختصة بمنح الإذن".

ولما كان هذا الإجراء العقابي ينطوي على خطورة كبيرة تهدد مستقبل المستثمر الأجنبي، سمحت الفقرة الأخيرة من المادة السابقة لهذا المستثمر أن يتظلم منه أمام ذات الجهة التي اصدرته خلال أجل غايته عشرة أيام من تاريخ إبلاغه به. فإن رفضت تلك الجهة هذا التظلم فلا يوجد ما يمنع من رفع الأمر إلى السلطة القضائية المختصة.

ثانيا: المسؤولية الجنائية:

تترتب المسؤولية الجنائية للمستثمر السياحي الأجنبي بسبب القيام بنشاط سياحي في ليبيا من دون الحصوا على إذن بذلك من الجهة المختصة، أو بسبب إلحاق الضرر عمدا بالمناطق والمواقع السياحية.

أ- ممارسة النشاط السياحي من دون إذن

كما سبق البيان، يشترط قانون السياحة ولائحته التنفيذية لمزاولة النشاط السياحي حصول المعني على إذن بذلك من الجهة المختصة، ممثلة اليوم في الهيئة العامة للسياحة. وقد كان طبيعيا أن يترتب على إخلال المستثمر بهذا الالتزام تعرضه لعقوبة جنائية، يستوي أن يكون هذا المستثمر مواطنا أم أجنبيا. وفي هذا الإطار، نصت المادة (25) من قانون السياحة على أنه "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون أخر يعاقب كل من أنشأ أو أدار محلاً عاماً سياحياً أو باشر عملاً من الاعمال المنصوص عليها في هذا القانون دون إذن أو ترخيص، أو بالمخالفة لأحكامه والقرارات الصادرة بمقتضاه بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على ألف دينار، ويجوز الحكم بقفل المحل مدة لا تزيد على سنتين".

ومن الملاحظ أن هذه العقوبة تقتصر على الغرامة والحكم بقفل المحل، ولم يميز النص في هذا الشأن بين أن يكون المستثمر محليا أم أجنبيا، ولا بين أن يكون شخصا طبيعيا أم معنويا. وعليه فهو يسري على الأجنبي الذي يزاول نشاطا سياحيا في ليبيا بدون ترخيص من الجهة المختصة، يستوي أن يكون قد تقدم إلى الجهة المختصة بطلب ورفض طلبه، أو أنه استمر في مزاولة النشاط بالرغم من سحب إذن المزاولة أو انتهاء مدته. كما يستوي أن يكون الأجنبي متخصصا في مجال الاستثمار السياحي وقدم إلى ليبيا لهذا الغرض، أم أنه مارس هذا النشاط مستغلا فرصة أقامته فيها لغرض آخر.

ب- الحاق الضرر عمدا بالمناطق أو المواقع السياحية

نصت على هذه الفعل الإجرامي المادة (26) من قانون السياحة التي وفقا لها: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو القانون رقم (3) لسنة 1424م المشار إليه، وأي قانون أخر، يعاقب كل من تسبب عمداً في إلحاق ضرر جسيم بالمناطق والمواقع السياحية بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين".

لم يحدد هذا النص نوع الضرر، وإنما اقتصر على اشتراط أن يكون جسيما ومترتبا عن خطأ عمدي. فتعد الجريمة بالتالي من الجرائم العمدية، التي يتطلب فيها القصد الجنائي. وعليه يمكن أن يشكل هذه الجريمة أي خطأ عمدي ينطوي على ضرر جسيم بالموقع أو بالمدينة الأثرية، كسرقة أو إتلاف محتوياته أو محتويات متحف أو حديقة حيوانات. كما يمكن أن يشكل هذه الجريمة عمليات البيع والشراء أو التنقيب الواردة على القطع الأثرية والتاريخية، كأن يقوم مستثمر أجنبي في المجال الفندقي بشراء قطع أثرية لعرضها في باحات الفندق، أو أن يقوم بالتنقيب عليها بهدف عرضها في مشروعه السياحي.

من جانب آخر، تحدثت الفقرة الثانية من المادة (26) المذكورة على نوع خاص من الضرر يتمثل في استعمال المناطق أو المحال السياحية أو التصرف فيها لغير الأغراض السياحية، وعاقب الفاعل على ذلك بالحبس مدة لا تزيد عن سنة وبغرامة لا تزيد على ألف دينار مع إلزامه بإزالة المنشآت أو النفايات أو الأضرار أو غيرها من الشوائب على نفقته وتشدد العقوبة الى مثلها في حالات العود. ومن صور هذا الاستعمال غير المشروع قيام المستثمر الأجنبي المرخص له بإدارة واستغلال جزء من الساحل في إقامة منتجعات سياحية، باستغلاله في أنشطة تجارية لا تتناسب وطبيعته أو بإقامة منشآت فندقية لا تتوافق والمواصفات الفنية.

خاتمة

تعاظمت أهمية النشاط السياحي في العالم خلال العقود الأخيرة بالنظر لما يمثله من مورد اقتصادي مهم أصبح يضاهي في كثير من الدول واردات النشاطات الاقتصادية التقليدية، بل إن مداخيل الأنشطة السياحية صارت تمثل المورد الرئيس لعدد من الدول. فالسياحة أصبحت تشكل صناعة مهمة في الاقتصاد العالمي بعدما كانت عبارة عن نشاط يعني تنقل الأفراد من مكان إلى آخر للبحث عن العلم والمعرفة أو الأمن. وتتضح أهمية السياحة إذا نظرنا إلى آثارها الإيجابية على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة، من خلال دورها في خلق فرص الاستثمار وما تؤدي إليه من إيجاد العديد من مجالات العمل للباحثين عنه وتحقيق إيرادات بالعملة الصعبة وجذب رؤوس الأموال الأجنبية، والتقنيات الجديدة ومهارات الإدارة الحديثة، كما أنها تسهم بشكل غير مباشر في تحريك القطاعات الاقتصادية الأخرى كالأشغال العمومية، النقل، الاتصالات.

ولأهمية التشريع ودوره في الارتقاء بهذا القطاع الحيوي، انصبت هذه الدراسة على إبراز واقع النظام القانوني الليبي للاستثمار السياحي الأجنبي. إذ لاشك في أن الإمكانيات

السياحية التي تنعم بها بلادنا تتجاوز بكثير حجم القدرات البشرية والتقنية المتاحة، وتتطلب العمل على جذب الشركات العالمية ذات القدرة والخبرة في هذا المجال. ولما كان هذا الأمر يتطلب توفر بيئة تشريعية مناسبة لهذه الشركات ومشجعة لها، عن طريق التوسع في الحوافز بمنح الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية وتمكين المستثمر الأجنبي من نقل الأموال والمعدات من وإلى بلده، كان هذا البحث مناسبة لتسليط الضوء على التشريعات الوطنية ذات العلاقة.

لوحظ من خلال هذه الدراسة أن للاستثمار السياحي الأجنبي صلة وثيقة بالعديد من القوانين، فإلى جانب قانون السياحة رقم (7) لسنة 2004م ولائحته التنفيذية، الذي يشكل الوثيقة الرئيسية في هذا المجال، يخضع الاستثمار السياحي الأجنبي كذلك لقانون تشجيع الاستثمار رقم (9) لسنة 2010م ولائحته التنفيذية، وأيضا للقواعد العامة في القانونين المدني والتجاري، دون إغفال للتشريعات المنظمة لمركز الأجنبي، وفي مقدمتها القانون رقم رقم (6) لسنة 1987م ولائحته التنفيذية رقم (247) لسنة 1989م، بشأن دخول وإقامة الأجانب في ليبيا وخروجهم منها.

كما لوحظ تعدد الجهات الفنية والرقابية التي تمارس التنظيم والإشراف على الاستثمار السياحي بشكل عام، وعدم استقرارها: فالاختصاص أنيط تاريخيا باللجنة الشعبية العامة للسياحة "سابقا"، بموجب اللائحة التنفيذية لقانون السياحة رقم (7) لسنة 2004م، ثم اسند لاحقا إلى الهيئة العامة للسياحة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (87) لسنة 2007م الذي نص على إلغاء اللجنة الشعبية العامة للسياحة، ثم سرعان ما ألغيت هذه الهيئة سنة 2012م واستبدلت من جديد بوزارة السياحة، ولكن في سنة 2016م الغيت الأخيرة بدورها لتخلفها ثانية الهيئة العامة للسياحة التي لازالت الجهة المشرفة على القطاع.

وهذا التعدد في التشريعات وفي الجهات الرقابية ذات الصلة بقطاع السياحة لا يلبي الاستقرار المنشود لهذا القطاع، ولا يشجع على جذب الاستثمارات الأجنبية إليه؛ ولذا نخلص في هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات التي نأمل أن تجد لها صدى من الجهات المختصة:

أولا: تعديل قانون السياحة رقم (7) لسنة 2004م، ولائحته التنفيذية من أجل جمع شتات الأحكام المنظمة لقطاع السياحة في وثيقة واحدة، وإفراد جانب منها خاص بالاستثمار الأجنبي، يتوسع في منح المزايا والحوافز التشجيعية لرأس المال الأجنبي.

ثانيا: العمل على أن يكون قانون السياحة وثيقة جامعة، ليس فقط على مستوى تنظيم القطاع والاستثمار فيه، بل وأيضا على مستوى الأحكام ذات الصلة بدخول وخروج السياح الأجانب. فينبغي أن يتمتع السائح الأجنبي بنظام قانوني خاص يميزه عن الوافد الأجنبي بنية الهجرة أو العمل أو الاتجار، ويخفف من القيود المفروضة عليه في مجال التأشيرة والإقامة والتنقل والمأوى.

ثالثا: العمل على إيجاد نوع من الاستقرار المؤسساتي للجهات الرقابية والمشرفة على قطاع السياحة، بحيث لا توجد إلا جهة واحدة تعمل وفق خطط وبرامج فنية ترمي إلى الرقي بالسياحة وجعلها موردا اقتصاديا يخدم التنمية المحلية، ويساهم في خلق فرص عمل، ويجعل من التنوع والاختلاف الجغرافي والبشري والطبيعي والمناخي بيئة جاذبة للاستثمار حاضنة للسياح.

رابعا: من الأهمية بمكان أن يتضمن قانون السياحة أحكاما تفصيلية لموضوع الاستثمار السياحي تتعلق بتهيئة وتنمية مناطق التوسع العمراني والمواقع السياحية من أجل الاستعمال العقلاني المرشد للفضاءات والموارد السياحية لكي تكون وسيلة للتنمية المستدامة.

خامسا: من الأهمية أيضا أن ينص القانون على إدراج مناطق التوسع والمواقع السياحية ومنشآت تنمية النشاطات السياحية ضمن المخططات العمرانية الوطنية، وأن يتضمن أحكاما تنص على حماية وتنمية التراث الثقافي والموارد السياحية وتشجع على استعماله واستغلاله لأغراض سياحية.

قائمة المراجع:

1- أعمال فقهية:

- بديعة بوعقلين، الاستثمارات السياحية و إشكالية تسويق المنتج السياحي في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة تخصص تخطيط، جامعة 10 الجزائر، 2006م.
- سالم أرجيعة، الوجيز في القانون الدولي الخاص، الطبعة الرابعة، 2007م، منشأة المعارف.
- طيبي أمين، الضوابط القانونية للاستثمار السياحي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، 2016.

- عبد السلام أبو قحف، السياسات والأشكال المختلفة للاستثمارات الأجنبية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989م.
- فرج سليمان حمودة، الشركات التجارية في القانون الليبي، الطبعة الأولى، 2018م، منشورات مكتبة زليتن الشعبية.
- محيي محمد سعد، المدخل إلى القوانين السياحية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006م.
- مفتاح خليفة عبدالحميد، التشريعات التي تنظم النشاط السياحي والفندقي في ليبيا، 2012م، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- أحمد فوزي ملوخية، مدخل إلى علم السياحة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م.

2- منظمات دولية:

- صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات، الطبعة الخامسة، الجزء 18 ، الفقرة 1993 ، 359 ،ص86.

UNCTAD ▪ World Investment Report 2007 ▪ "Transnational Corporations Extractive Industries and Development" ▪ New York (2007) ▪

3- تشريعات

القانون المدني لسنة 1953م

قانون النشاط التجاري لسنة 2010م

قانون السياحة رقم 7 لسنة 2004م.

قانون تشجيع الاستثمار رقم 9 لسنة 2010م

قرار اللجنة الشعبية العامة "سابقا" رقم 499 لسنة 2010م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تشجيع الاستثمار رقم 9 لسنة 2010م.

قرار مجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2012م بخصوص تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار.

قرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2012م بشأن حل الهيئة العامة للسياحة والآثار.

قرار المجلس الرئاسي رقم 4 لسنة 2016 بشأن تشكيل حكومة الوفاق الوطني.

قرار المجلس الرئاسي رقم 2016/78م بشأن تسمية الهيئة العامة للسياحة.