

أثر قانون الاستثمار والتعليمات الصادرة بموجبه على العملية الاستثمارية في إقليم كردستان (دراسة تحليلية مقارنة)

محمد أشرف شيخو^١ لقمان حسن رسول^٢ هاوري كمال^٣

^١ قسم القانون، كلية القانون، جامعة تيشك الدولية، أربيل- كردستان العراق
^٢ قسم القانون، كلية القانون والعلاقات الدولية، الجامعة اللبنانية الفرنسية، أربيل- كردستان العراق
^٣ مستشار في وزارة المالية والاقتصاد- حكومة إقليم كردستان

الملخص

يعدّ الاستثمار الهدف المنشود لكافة الدول لتطوير وتنمية مجلّة اقتصاداتها وبناء البنية التحتية للبلاد، لذلك تسعى جميع الدول إلى تشجيع وجذب المستثمر على الصعيد الوطني والدولي للقيام بمشروعات استثمارية في القطاعات المختلفة في الدولة، وذلك عن طريق اصدار القوانين التي تنظم العملية الاستثمارية بشكل يهدف إلى تحقيق الاهداف التي تسعى الدولة لانجازها، و تضمن في نفس الوقت حقوق المستثمر وتمحه المزيد من الثقة والاطمئنان. وهذا البحث يتضمن دراسة العملية الاستثمارية في إقليم كردستان قبل صدور قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006، ثمّ دراسة هذه العملية الاستثمارية بعد صدور قانون الاستثمار الذي نظم أحكام عملية الاستثمار، مع تناول أثر التعليمات الصادرة بموجب هذا القانون على الاستثمار في إقليم كردستان. وفي الخاتمة تمت الاشارة إلى أهم النتائج والتوصيات ومن هذه التوصيات حث المشرع على القيام بتعديل قانون الاستثمار، أو إصدار قانون جديد له في إقليم كردستان نظراً للقصور والغموض الموجود في القانون النافذ، وكذلك لكثرة التعليمات التي صدرت من المجلس الأعلى للاستثمار والتي في معظم بنودها تخالف أحكام قانون الاستثمار، بالإضافة إلى مخالفتها لبعض المبادئ الثابتة للاستثمار. الكلمات المفتاحية: قانون الاستثمار- التعليمات- الإعفاءات- العملية الاستثمارية- المجلس الأعلى للاستثمار- حقوق المستثمر

1. المقدمة

آثارها على تنمية كافة القطاعات في الدولة من بناء وتوسيع مشاريع الاستثمار وتوفير فرص العمل للمواطنين وزيادة رؤوس الأموال في الدولة. وهذه البيئة تصبح آمنة من خلال صدور التشريعات التي تنظم هذا الجانب، وعندما يقوم المشرع بسنّ تشريع معين من المستحسن أن يكون على إطلاع ودراية تامة بقوانين الدول المجاورة التي تتناول ذات الموضوع حتى يخرج بالحصيلة التي تحقق الهدف المنشود التي وضعها نصب عينيه، ولكن شريطة أن تكون هناك ظروف وأوضاع متشابهة بينها وبين تلك الدول.

يعتبر موضوع الاستثمار من المواضيع الحديثة التي تحظى باهتمام الفقه والقانون الدولي المعاصر والقانون الداخلي نظراً للدور الفعال الذي يقوم به الاستثمار في تطوير المجالات المختلفة للدولة وبالأخص الاستثمار الدولي(الأجنبي)، الذي بمثابة الركيزة الأساسية للتنمية في الدول النامية، وإن كان الاستثمار الداخلي شغل حيزاً لا يستهان به، إلا إن الدور الرئيس يبقى للاستثمار الأجنبي بسبب الامكانيات المادية والفنية لديه. وفي كلا الاستثمارين ينبغي على المشرع أن يخلق البيئة الآمنة والملائمة للمستثمر حتى تأخذ العملية الاستثمارية مجراها وتنعكس

اعتمدنا بشكل خاص في هذا البحث على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل ودراسة النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع المطروح من خلال بيان أثر قانون الاستثمار في إقليم كردستان وكذلك التعليمات الصادرة بموجبه على العملية الاستثمارية برمتها. (والمنهج المقارن حيث تم مقارنة قانون الاستثمار محل الدراسة مع قانون الاستثمار العراقي).

المطلب الأول

العملية الاستثمارية في إقليم كردستان قبل صدور قانون الاستثمار إن تغيير نظام الحكم في العراق في عام 2003 أدى إلى تغيير وجهة الاقتصاد العراقي من الاقتصاد الموجه (حيث السيطرة الكاملة للحكومة) إلى الاقتصاد الحر (اقتصاد السوق) الذي يفتي فيه التخطيط والإشراف على المشاريع خاضعاً لرقابة الحكومة أسوة بالدول التي شهدت اقتصاداتها نمواً كبيراً. (حيدر داود حمدالله، 2018، ص17) ولا مرية أن هذا الانفتاح الاقتصادي قد شمل إقليم كردستان أيضاً مما جعله بيئة خصبة للاستثمار نظراً لموقعه الجغرافي وغناه بالثروات الطبيعية والحاجة الماسة التي تدعوه للقيام بجعل الظروف ملائمة للمستثمر وخلق بيئة آمنة له ومنحه المزيد من العوامل التي تشجعه على القيام بمثل هذه المشاريع الضخمة. وعندما يقرر المستثمر أن يقوم ببناء المشاريع الاستثمارية يبدأ بالبحث عن البيئة الملائمة له، لا سيما أن القيام بمثل هذه المشاريع يتطلب تسخير رؤوس أموال طائلة، ومدد زمنية طويلة قد تستغرقها هذه المشاريع.

بما أنّ العراق من الدول النامية في حاجة ملحة إلى جذب الاستثمار الأجنبي، نظراً للإمكانيات الفنية والبشرية وغيرها التي تتطلبها المشاريع الاقتصادية التي تخدم كافة قطاعات الدولة التي لا تتوافر في دولنا هذه. وفي هذا البحث تمت الإشارة إلى المستثمر الأجنبي كثيراً حيث ليس القصد تهميش وإغفال دور المستثمر الوطني، ولكن نظراً لأهمية هذه الاستثمارات الاجنبية والإمكانيات المتوافرة لديها تم التركيز عليهم أكثر.

ومن نافذة القول أن عدم وجود قانون في إقليم كردستان قبل صدور القانون رقم (4) لسنة 2006 لا يعني أنه ليس هناك مشاريع استثمارية، بل على العكس كانت هناك مشاريع استثمارية ولكن تلك المشاريع كانت تعالج عن طريق قوانين أخرى من خلال الأنظمة القانونية الواردة فيها ك نظام المساطحة الوارد في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 وقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32) لسنة 1986، تجدر الإشارة أن هذا القانون قد ألغي بالقانون رقم (21) لسنة 2013 في العراق، وفي إقليم كردستان قد صدر قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (1) لسنة 2021 وبما أن هذا المطلب من البحث يتناول العملية الاستثمارية قبل صدور قانون الاستثمار النافذ في إقليم كردستان أي قبل عام 2006 مما يستوجب علينا دراسة القانون المطبق آنذاك بالنسبة إلى بيع وإيجار أموال الدولة وقانون التجارة رقم (30) لسنة 1984. وعلى اعتبار أن العملية الاستثمارية في إقليم كردستان كانت تتم من خلال القوانين المذكورة أعلاه فضرورات البحث تتطلب منا أن نقوم بالإشارة إلى هذه القوانين بشكل موجز.

الفرع الأول- المساطحة:

تعّد المساطحة وسيلة فعالة من وسائل الاستثمار وحق المساطحة من الحقوق العينية الأصلية المنفردة عن حق الملكية. ويعرف بأنه) حق عيني يخول صاحبه أن يقيم بناء، أو منشآت أخرى غير الغراس على أرض الغير وبمقتضى(الواو

والعملية الاستثمارية إذا كانت تحظى بكل هذا الاهتمام على مستوى كافة الدول فإنها تبلغ أوجها في إقليم كردستان باعتباره حديث النشأة مقارنة بغيره من الدول والأقاليم، وانفتاح الدول والشركات عليه من كل حذب وصوب للمشاركة في بناء هذا القطاع، وهذا ما حدا بالمشروع الكوردستاني أن يسعى إلى إصدار قانون ينظم الاستثمار ويحدد حقوق والتزامات المستثمر والشروط التي يجب أن يحقها المستثمر للحصول على الإجازة في الاستثمار وكذلك تحديد المزايا والإعفاءات التي يمتاز بها المستثمر والحجزات التي يمكن أن تفرض عليه في حال قيامه بمخالفة مخالفته أحكام قانون الاستثمار والقوانين الأخرى ذات الصلة، وهذه الجهود انتهى بصدور قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006 في إقليم كردستان وإن كانت العملية الاستثمارية موجودة في الإقليم قبل صدور هذا القانون وجاء هذا القانون لسد الفراغ التشريعي، إذ أن حسن سير العملية الاستثمارية وطمأنة المستثمر يستوجب أن يكون هذا الأخير على دراية تامة بالقوانين والقرارات والتعليمات المتعلقة بالاستثمار حتى يكون على بينة من أمره.

وبعد صدور قانون الاستثمار الذي أثر تأثيراً فعالاً على قطاع الاستثمار في الاقليم، صدرت بعدها عدّة تعليمات تركت أيضاً آثار عديدة على العملية الاستثمارية في الاقليم سواء كانت صدورها بسبب القصور التشريعي أو لأسباب أخرى كتنهيل تنفيذ أحكام القانون أو غيره من الأسباب، ومن هنا كان لزاماً علينا البحث في أثر قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006 على العملية الاستثمارية وكذلك أثر التعليمات الصادرة بموجب القانون المذكور في إقليم كردستان وهذا يستوجب منا تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول العملية الاستثمارية في إقليم كردستان قبل صدور قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006 في حين نخصص المطلب الثاني لدراسة العملية الاستثمارية في إقليم كردستان بعد صدور قانون الاستثمار أما في المطلب الثالث سنتناول أثر التعليمات المذكورة على العملية الاستثمارية في إقليم كردستان العراق

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يعالج العملية الاستثمارية في إقليم كردستان على اعتبار أن التنمية الاقتصادية وتطورها وذلك من خلال استخراج واستغلال الثروات الطبيعية وبناء السدود وإنشاء الطرق وبناء المشافي والمصانع ومجمل القطاعات التي تخدم الناس تتم في أغلب الأحيان من خلال الاستثمار.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث في طرح عدة أسئلة منها؟

- 1- كيف كان يتم التنظيم القانوني للعملية الاستثمارية في إقليم كردستان قبل صدور القانون رقم (4) لسنة 2006؟
- 2- ما هو أثر القانون المذكور على العملية الاستثمارية في إقليم كردستان؟
- 3- هل انعكست التعليمات التي صدرت بموجب القانون رقم (4) لسنة 2006 في إقليم كردستان سلباً أم إيجاباً على العملية الاستثمارية؟ وكيف؟

فرضية البحث:

تنتقل فرضية هذا البحث من مدى التوافق والانسجام بين قانون الاستثمار في إقليم كردستان والتعليمات الصادرة بموجبه وانعكاس هذا الأمر على العملية الاستثمارية في الإقليم.

منهجية البحث:

غير المنقولة إلى سمات معينة وضمن ضوابط معينة دون مزادة علنية. (المواد 1-3-2-30 قانون بيع وإيجار أموال الدولة).

الفرع الثالث- قانون التجارة العراقي

في ظل غياب قانون للاستثمار في إقليم كردستان كانت أحكام قانون التجارة رقم (30) لسنة 1984 أيضاً تطبق على العمليات الاستثمارية ومن يتبع بالنظر في الأعمال التي أعددتها المادة الخامسة من القانون المذكور أعمالاً تجارية يجد صلة وثيقة بين هذه الأعمال ونطاق الاستثمار أي الأعمال التي يمكن أن يستثمر المستثمر عن طريقها. فأي عمل يدرج ضمن الأعمال التي اعتبرها المشرع أعمالاً تجارية تكون خاضعة لأحكام هذا القانون (المادة 5 من قانون التجارة العراقي)، ولا سيما أن المشرع قد أعطى المجال لغير العراقي أن يمارس العمل التجاري ولكن ضمن حدود وضوابط وشروط معينة وأذونات من سمات مختصة (المادة 8 من قانون التجارة العراقي)، سواء كان هذا الشخص طبيعياً أم معنوياً (المادة 7 من قانون التجارة العراقي).

وعلى أية حال أن وضع العملية الاستثمارية قبل صدور قانون الاستثمار في إقليم كردستان ليس كوضعها بعد صدور هذا القانون، فالقانون رقم (4) لسنة 2006 قد أثر على العملية الاستثمارية برمتها وهذا ما سنقوم بطرحه في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني

العملية الاستثمارية في إقليم كردستان بعد صدور قانون الاستثمار لا شك أن وضع الاستثمار من ناحية التنظيم القانوني في إقليم كردستان بعد صدور القانون رقم (4) لسنة 2006 قد تغير تغييراً ملحوظاً، وملاً الفراغ التشريعي الذي كان موجوداً قبل سن هذا القانون وقد أثر هذا القانون على العملية الاستثمارية من عدة نواح سواء من ناحية الإعفاءات التي منحها المشرع للمستثمر أو من ناحية الضمانات التي أصبح يتمتع بها هذا الأخير بموجب هذا القانون وبرز دور المشرع في تحديد نطاق الاستثمار، وفي الوقت ذاته لم يهمل المشرع الكوردستاني في هذا القانون فرض جزاءات على المستثمر في حالة مخالفته لأحكام هذا القانون. وعلى صعيد التشكيل الإداري خطى المشرع خطوة جيدة عندما قام بتشكيل المجلس الأعلى للاستثمار، وحتى من ناحية الإجراءات وفض المنازعات الناشئة قد تطرق إلى التحكيم وإجراءات الحصول على رخصة الاستثمار وغيرها من الأحكام. ومن البديهي القول أن هذا القانون قد ترك أثراً

إيجابياً على العملية الاستثمارية وكان بمثابة نقلة نوعية في هذا المجال

ومن الملاحظ أن دراسة وتحليل جميع الأحكام التي وردت في هذا القانون لا يمكن تغطيتها في هذا البحث كون البحث صفحاته محدودة ولذلك نحاول التركيز على الأثر الإيجابي الذي تركه هذا القانون على الاستثمار والإشارة في نفس الوقت إلى بعض بنوده برؤية نقدية خدمة لاغناء القانون المذكور عند تعديلها. وعليه سنقوم بتسليط الضوء على أهم الأحكام التي جاءت به هذا القانون في الفروع الآتية:

الفرع الأول- المجلس الأعلى للاستثمار:

خطى المشرع الكوردستاني من ناحية التشكيل الإداري خطوة جيدة بإيجاد المجلس الأعلى للاستثمار والذي يعد أعلى سلطة للاستثمار في الإقليم، ويشكل

موجود في المادة في طبعة 2022 للقانون المدني) اتفاق بينه وبين صاحب الأرض، ويحدد هذا الاتفاق حقوق المساطح والتزاماته (المادة 1/266 من القانون المدني العراقي).

وتجدر الإشارة إلى أنه: لا يجوز أن تزيد مدة حق المساطحة عن خمسين سنة، فإن كانت المدة لم تحدد فلكل من المساطح وصاحب الأرض أن يهيئ العقد بعد ثلاث سنوات من وقت التنبيه على الآخر بذلك. (المادة 1/267 من القانون المدني العراقي) وحق المساطحة يجب أن يسجل في دائرة التسجيل العقاري (المادة 2/1266 من القانون المدني العراقي)، وإذا وردت المساطحة على جزء معين من الأرض وجب إجراء معاملة الإفراز لهذا الجزء قبل تسجيل حق المساطحة عليه (المادة 231 قانون التسجيل العقاري).

كما أن حق المساطحة يرد على العقارات المملوكة ملكاً صرفاً، أي حق الملكية وليس على الحقوق العينية المنفردة عنه، وكذلك على العقارات الموقوفة وفقاً صحيحاً. ومن ثم لا يجوز ترتيب حق المساطحة على حق التصرف في الأراضي العائدة لمليتها للدولة (مجيد، 1971، ص 94-95)

(1- يملك المساطح ملكاً خالصاً ما أحدث على الارض من بناء، او منشآت اخرى وله ان يتصرف فيه، مقترناً بحق المساطحة، بالبيع و[الرهن] وغيرها من عقود التمليك في دائرة التسجيل العقاري، وذلك دون اخلال بحق صاحب الارض وبالغرض الذي اعد له البناء او المنشآت كل هذا ما لم يوجد اتفاق يخالفه.

2 - وينتقل حق المساطح في المساطحة وفي البناء والمنشآت بالميراث والوصية. (المادة 1269 من القانون المدني العراقي) ويجوز له القيام بالتصرفات المذكورة حتى دون موافقة صاحب الأرض كما يجوز له التصرف بحق المساطحة أيضاً قبل البناء. إضافة إلى ذلك ينتقل حق المساطح في المساطحة وفي البناء والمنشآت بالإرث والوصية. (المادة 232 قانون التسجيل العقاري) وفي المقابل منح المشرع صاحب الأرض أيضاً إجراء جميع التصرفات القانونية عليها عدا التصرفات التي تؤثر في حقوق المساطح مثل إنشاء حق ارتفاق عليها، ويجوز له القيام بالتصرفات الفعلية بموافقة المساطح كالإفراز والتوحيد. (المادة 233 قانون التسجيل العقاري) ومقتضى المادة 1270 من القانون المدني العراقي والمادة 234 قانون التسجيل العقاري أن ملكية الأبنية والمنشآت التي تقام من قبل المساطح تسجل باسم صاحب الأرض عند انتهاء مدة المساطحة باتفاق الطرفين على أن يتم تعويض المساطح قيمة هذه الأبنية أو المنشآت مستحقة الإزالة هذا ما لم يوجد اتفاق خلاف ذلك.

الفرع الثاني- قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم (32) لسنة 1986:

كانت أحكام هذا القانون تطبق على أموال الدولة منقولة كانت أو غير منقولة عند بيعها أو إيجارها ما لم يوجد نص تشريعي يخالف ذلك. وكان بيع وإيجار هذه الأموال مرهون بقرار الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو الخول من قبله شريطة تحقق المصلحة العامة، إضافة إلى ذلك كان يشترط أن يحدد القرار أنواع وأوصاف وكميات الأموال المراد بيعها أو إيجارها. وكان البيع والإيجار يجري عن طريق المزاد العلني بموجب الإجراءات المنصوص عليها هذا القانون ما لم يوجد نص في تشريع آخر يخالف ذلك. كما أنه إذا كان من يرغب في شراء أو استئجار هذه الأموال غير المنقولة منها إذا كان من الأجانب يتوجب عليه الحصول على موافقة الجهات المختصة. كما أنه يجوز بيع وإيجار أموال الدولة

المستحقة. ويظهر أثر هذا القانون أيضاً على العملية الاستثمارية من خلال شمول الإعفاءات لقطع الغيار المستوردة للمشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم وكذلك الآلات والمعدات اللازمة لتوسيعه أو تطويره أو تحديته إضافة إلى إعفاء المواد الأولية المستوردة للإنتاج من الرسوم الكمركية وكل هذه الإعفاءات ضمن ضوابط وشروط معينة ونسب محدودة والبعض منها لمدد معينة. (الفقرات ثانياً- رابعاً- خامساً- سادساً المادة 5 القانون رقم (4) 2006) كما أن أثر هذا القانون يبدو جلياً على الاستثمار عندما تشجع المستثمر على الاستثمار في المناطق الأقل نمواً في الإقليم، وذلك بمنحه حوافر وتسهيلات إضافية وفق مقتضيات المصلحة العامة. (الفقرة أولاً من المادة 6 من قانون الاستثمار رقم (4) 2006) والمناطق الأقل نمواً هي المناطق غير الجاذبة للاستثمار، لذلك هذا التصنيف مهم بغية منح حوافر وإعفاءات إضافية لمن يستثمر في هذه الأخيرة، ويمكن تحديد هذه المناطق استناداً إلى المعلومات المتوافرة لدى الوزارات والمؤسسات ذات الصلة مثل دائرة الإحصاء في وزارة التخطيط أو وزارة التجارة أو دائرة المنافذ الحدودية بالنسبة إلى المحافظات المتاخمة للدول المجاورة وتمييزها عن المحافظات المغلقة) حمدالله، 2018، ص 136)

ثانياً- الضمانات القانونية للمستثمر:

من البديهي القول أن خلق بيئة آمنة للمستثمر تستلزم توفير جملة من الضمانات له حتى يقوم بتسخير رؤوس أمواله في المشاريع الاستثمارية. وحسنا ما فعله المشرع في إقليم كردستان، إذ منح المستثمر الحق في التأمين على مشروعه الاستثماري لدى الشركة التي يترتبها سواء كانت وطنية أم أجنبية (الفقرة أولاً من المادة (رقم المادة) القانون رقم (4) 2006).

إضافة إلى أن المشرع سمح للمستثمر بأن يقوم باستخدام الأيدي العاملة الوطنية والأجنبية بحسب حاجة المشروع بشرط إعطاء الأولوية والأفضلية إلى العمال المحليين بموجب القوانين النافذة في الإقليم (الفقرة ثانياً من المادة (رقم المادة؟) من القانون رقم (4) 2006)

أما المشرع العراقي وإن كان قد منح هو أيضاً هذه الضمانة للمستثمر إلا أن موقفه كان أكثر صرامة من موقف المشرع الكوردستاني حيال استخدام الأيدي العاملة الأجنبية (ماذا يقول المشرع العراقي؟). (إسماعيل، 2014-2015، ص 152).

كما أعطى المشرع الكوردستاني للمستثمر الأجنبي الحق في تحويل أرباح وفوائد رأسه إلى الخارج بموجب أحكام قانون الاستثمار (ف3، المادة 7 القانون رقم (4) 2006) إضافة إلى ذلك أعطى الحق للعاملين الأجانب غير العراقيين في المشاريع الاستثمارية والمتعاملين معهم خارج الإقليم في تحويل مستحقاتهم وأجورهم إلى الخارج بموجب القوانين النافذة. (ف4، المادة 7 القانون رقم (4) 2006). بل ذهب إلى أبعد من ذلك حينما منحه الحق في إعادة رأسه إلى الخارج في حال تصفية المشروع أو التصرف شريطة عدم مخالفة القوانين النافذة (ف5، المادة 7 القانون رقم (4) 2006).

ويبدو أن المشرع قد أجاز للمستثمر بتحويل استثماره كلاً أو جزءاً إلى مستثمر آخر سواء كان هذا المستثمر عراقياً أم أجنبياً، وأجاز له التنازل عن مشروعه لشريكه بشرط موافقة هيئة الاستثمار على ذلك وفي هذه الحالة يحل المستثمر الجديد محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات الناشئة عن المشروع (ف6، المادة 7 القانون رقم (4) 2006) ويبدو أن هذا التحويل يكون بموجب

هذا المجلس من رئيس مجلس الوزراء رئيساً ونائب رئيس مجلس الوزراء نائباً للرئيس والذي ينوب عنه في حال غيابه، ووزراء المالية والاقتصاد والبلديات والتجارة والزراعة والتخطيط والصناعة ورئيس هيئة الاستثمار أعضاء. كما أن لرئيس المجلس دعوة أي وزير آخر للحضور في اجتماعات المجلس بالنسبة إلى المشاريع التي تخص وزارته. وتتحور صلاحيات هذا المجلس بوضع نظام داخلي له يبين كيفية انعقاد اجتماعاته وكذلك كيفية اتخاذ القرارات فيه، كذلك الموافقة على الاقتراحات التي تأتي من الهيئة كحالة تملك الأراضي المخصصة للمشاريع الاستثمارية، كما أن وضع السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة بالاستثمار (خوشنوا وآخرون، 2021، ص 94).

ويبدو أن وجود هكذا مجلس من مستلزمات تنظيم الاستثمار وذلك لتوحيد الجهود في التخطيط السليم للاستثمار وتنفيذ الخطط الاستثمارية، وهذا المجلس موجود في التنظيم التشريعي لمعظم الدول العربية، إلا أن قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل قد خلا منه، ولذلك دعا جانب من الفقه إلى القول بضرورة استحداث هذا المجلس نظراً للمهام التي يقوم بها مما يعكس على مجلة التنمية الاقتصادية (حمدالله، 2018، ص 49-60)

الفرع الثاني: حقوق وضمانات المستثمر.

أولاً- حقوق المستثمر

يبدو أنّ هذه الإعفاءات جاءت بمثابة حقوق منحها المشرع إلى المستثمر لتشجيعه للقيام بمشاريعه الاستثمارية، إذ يترتب عليها زيادة معدلات ربح المشروع وتخفيض كلفته. (إسماعيل، 2014-2015، ص 98) أعطى المشرع المشروع الاستثماري من كافة الضرائب والرسوم غير الكمركية لمدة عشر سنوات وذلك من تاريخ بدء المشروع بتقديم الخدمات أو تاريخ الإنتاج الفعلي. (الفقرة أولاً من المادة (5) القانون رقم (4) 2006). والمشروع هو " أي نشاط اقتصادي أو مشروع استثماري يقيمه شخص طبيعي أو معنوي على أرض مخصصة له ورأس مال وطني أو أجنبي تنطبق عليه أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه" (المادة 1 من قانون الاستثمار رقم 4 لسنة 2006). وإن كنا لا نتفق مع المشرع بإيراد كلمة مشروع في التعريف فهذا من الناحية اللغوية فيه تدوير للكلمة المراد تعريفها، وإن كنا نرى من الأفضل أن يكون تاريخ الإعفاء منذ بدء المستثمر بالمشروع وليس من التاريخ الذي جاء في قانون الاستثمار. والمشروع الاستثماري لا يعدّ عبارة عن الموجودات فقط، بل أنّ مرحلة الإنتاج وتقديم الخدمات تعدّ جزءاً من المشروع، وبناء عليه فإنّ المشروع الاستثماري هو عبارة عن النشاط الاقتصادي بكافة مراحلها. (كمال، 2020، ص 258). كما أعطى المشرع الآلات والأجهزة والمعدات والآليات والمكانن التي يستوردها المستثمر لمشروعه من الضرائب والرسوم وشروط الحصول على إجازة الاستيراد، ولكن بشروط منها أن يكون إدخالها إلى الإقليم بطريق مشروع وذلك عبر معابره الحدودية، والشرط الثاني يتعلق بعامل الزمن وهو إدخال هذه الأدوات خلال سنتين من تاريخ الموافقة على قوائم هذه الأدوات من قبل رئيس هيئة الاستثمار، والشرط الثالث هو استخدام هذه الأدوات لأغراض المشروع حصراً، والمشرع ذهب إلى أبعد من ذلك حينما نص بخلاف الشروط المذكورة أعلاه للإعفاء لا يشمل المستثمر هذه الإعفاءات) عبارة ركيكة يستحسن تغييرها، بل يتوجب عليه دفع الضريبة ودفع غرامة قدرها ضعف مبلغ الضريبة

الاستثمارية عن طريق التملك، الإجارة، والإجارة المنتهية بالتمليك، والمساحة (رسول، 2020، ص125-127)

وجاء القانون رقم (4) محل الدراسة بجملة من الإجراءات لتخصيص الأراضي للمستثمر، ويتم ذلك بالتنسيق بين هيئة الاستثمار والوزارات والدوائر المعنية ويكون ذلك عن طريق الإيجار والمساحة ولكن بموجب الضوابط التي تضعها هيئة الاستثمار واستثنى المشرع هذه المسألة من أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ في الإقليم. كما أن المشرع تشجيعاً وتحفيزاً منه للمستثمر أوجب أن تكون هذه التصرفات بسعر تشجيعي، بل أنه ذهب إلى أبعد من ذلك حينما منح المستثمر حق تملك الأرض التي تخصص لمشروع استثماري شريطة أن يكون هذا المشروع من المشاريع الاستراتيجية بسعر تشجيعي أو بدون بدل، وسلطة التملك هذه من السلطات التقديرية للمجلس الأعلى للاستثمار بناء على الاقتراح المقدم من قبل الهيئة وهذه السلطة التقديرية مرهونة بعدة أمور منها مراعاة طبيعة المشروع الاستثماري، أهميته، ومقتضيات المصلحة العامة. كل هذا جاء استثناءً من أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ في الإقليم. ف1و2و3 المادة 4 من القانون رقم (4) 2006 وجاءت التعليمات رقم (1) لسنة 2007 بغية توضيح قانون الاستثمار في الإقليم ففترت المشاريع الاستراتيجية بأنها "تلك المشاريع التي تتعلق بمجالات ذات أهمية خاصة في مرحلة زمنية معينة يحددها المجلس الأعلى للاستثمار وتساهم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإقليم." (المجلس الأعلى للاستثمار في إقليم كردستان) ويبدو أن تحديد هذه المشاريع ورد في التعليمات المذكورة على سبيل المثال وهذه ميزة تحسب للجهة المصدرة.

ولا بد من القول أن المشرع في إقليم كردستان لم يفرق بين المستثمر الأجنبي والمستثمر الوطني، وهذه المساواة إن دلت على شيء فهو تشجيع المستثمر الأجنبي ومنحه المزيد من الثقة والاطمئنان. وهذا ما أكدته المادة الثالثة من القانون محل الدراسة "يعامل المستثمر والرأس المال الأجنبي كالمستثمر والرأس المال الوطني، ويكون للمستثمر الأجنبي الحق في امتلاك كامل رأس مال أي مشروع يقيمه في الإقليم بموجب هذا القانون." كما منح المشرع المستثمر من أجل تأسيس وتوسيع وتطوير وتنويع مشروعه الاستثماري الحق في شراء واستئجار الأراضي والعقارات اللازمة لذلك، ولكن ضمن ضوابط وشروط معينة (الفقرة 6 من المادة 4 من قانون الاستثمار

وبالرجوع إلى قانون الاستثمار العراقي نرى أن المشرع العراقي لم يستخدم مصطلح التخصيص وإنما جاء القانون بعبارة "تسهيل الحصول على العقارات اللازمة لإقامة المشاريع الاستثمارية....." فالقانون العراقي لم يضع طريقة واضحة وصريحة لتخصيص الأراضي لأغراض الاستثمار، وإنما النصوص القانونية بهذا الخصوص وُجِدَت متناثرة في قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل ومواد أخرى في الأنظمة التي صدرت بموجبه، ولم يأت بحلول شاملة لموضوع التخصيص (حمداً، 2018، ص141-146، المادة 9 قانون استثمار العراقي المعدل، ف6)

ثانياً- مجالات الاستثمار:

برز دور المشرع الكوردستاني جلياً في تحديد نطاق الاستثمار بعد أن بين القطاعات التي يمكن أن تكون مجالاً للاستثمار، وذلك في المادة الثانية من القانون محل الدراسة من خلال عشرة فقرات وفي الفقرة الحادية عشرة التي جاء فيها: "

القواعد العامة في حوالة الحق وحوالة الدين في القانون المدني. كما منحه ضمانة أخرى تمثل بفتح حساب مصرفي بالتقدي الوطني والأجنبي أو كليهما لدى المصارف في الإقليم وخارجه شرط حصول مشروعه على إجازة الاستثمار بموجب أحكام هذا القانون (ف7، المادة 7 القانون رقم (4) 2006). كما أن المشرع قد ساهم على تحفيز وجذب المستثمر الأجنبي بمنحه تسهيلات إضافية، وذلك عندما أعطى الصلاحية لهيئة الاستثمار إمكانية منح حوافر وتسهيلات إضافية للمشاريع الاستثمارية إذا كانت مشتركة بين المستثمر الوطني والأجنبي شريطة حصول المشروع على الإجازة بموجب أحكام هذا القانون (ف1، المادة 6 القانون رقم (4) 2006).

وبالرغم من كل هذه الامتيازات في قانون الاستثمار نرى أن هذا القانون قد جاء خالياً من بعض الضمانات القانونية التي تحظى باهتمام كبير لدى بعض التشريعات كضمانة عدم التأميم والمصادرة، وعلى سبيل المثال نرى أن المشرع العراقي قد قضى بعدم جواز مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري المشمول بأحكام قانون الاستثمار باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات (الفقرة 3 من المادة 12 من قانون الاستثمار العراقي المعدل)

ويعدّ عدم وجود مثل هذه الضمانة في قانون الاستثمار في الإقليم نقصاً تشريعياً يفترض تلافيه، وفي الوقت ذاته يرى البعض أن هذه الضمانة منصوص عليها بشكل ضمني استناداً إلى أحكام الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 النافذ في الإقليم التي تقضي بعدم جواز مصادرة الأموال أو تأميم المشاريع بغض النظر عن عائدتها (إساعيل، 2014-2015، ص290، الدستور العراقي 2005، المادة 23). وهناك ضمانة أخرى لم يشر إليها المشرع الكوردستاني وهي شرط الثبات التشريعي، والذي يعرف بأنه "وسيلة ضمان ترد في عقد الاستثمار المنعقد بين المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة بهدف حماية المستثمر من التداخلات التشريعية التي تؤدي إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي للعقد، وذلك سواء وردت تلك الشروط في بنود العقد أو في القوانين الوطنية، أو حتى في الاتفاقيات الدولية". (دزهي وشيخو، 2021، ص427).

أما فيما يتعلق بضمان عدم نزع الملكية فلم يرد أي نص في قانون الاستثمار في الإقليم بخصوص هذه الضمانة. وكذلك لا توجد فيه أية إشارة إلى نزع الملكية غير نزعها كإجراء يتخذ عند مخالفة المستثمر لأحكام هذا القانون، وذلك بعد اتباع إجراءات وشروط معينة، وكذلك الحال فإن المشرع العراقي في القانون النافذ لم يتطرق إلى ضمان نزع ملكية المستثمر للمنفعة العامة (إساعيل، 2014-2015، ص96 و97)

الفرع الثالث: تخصيص الأراضي ومجالات الاستثمار.

أولاً- تخصيص الأراضي:

إنّ الثروة العقارية تعدّ عنصراً أساسياً للاقتصاد الإقليمي للدول نظراً لثباتها واستمرارها، وعندما تقوم أي دولة بسن تشريع ينظم القواعد الخاصة بالأموال غير المنقولة تأخذ بحسبانها الوضع الاقتصادي العام لتحقيق الغاية التي تهدف إليها ألا وهي حماية الاقتصاد القومي. (الداودي والهداوي، 2017-2018، ص127) ولكي يقوم المستثمر باستثمار أمواله في مشروع ما، لا بدّ من تخصيص أرض له لذلك، ويسعى المستثمر أن تصبح هذه الأراضي ملكاً له ليعزز قيمة مشروعه الاستثماري ويضمنه. وعادة ما يتم تخصيص الأراضي للمشاريع

الاسلوب المتبع والشائع في معظم القوانين أن الوزير المختص يصدر التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين المتعلقة بوزارته، ويمارس الوزير هذا الحق بموجب الصلاحية الواردة في القانون، من الأمثلة على ذلك تنص (الفقرة ثالثاً من المادة 7 من قانون وزارة البلديات والسياحة لإقليم كردستان العراق رقم (12) لسنة 2010 على أنه " للوزير إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون". وتنص أيضاً (الفقرة ثالثاً من المادة 5 من قانون وزارة الزراعة والموارد المائية في إقليم كردستان العراق رقم (6) لسنة 2010 على أنه " للوزير إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون".

أما فيما يتعلق بقانون الاستثمار في إقليم كردستان، لم يعطِ المشرع لرئيس هيئة الاستثمار صلاحية إصدار التعليمات لتنفيذ قانون الاستثمار، استناداً إلى المادة (23) من القانون يمارس رئيس المجلس الأعلى للاستثمار صلاحية إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ قانون الاستثمار. ومن جانبنا نعتقد أن السبب في ذلك يعود إلى التشكيلات الإدارية الاستثمارية في إقليم كردستان حسب قانون الاستثمار، على الرغم من أن درجة رئيس هيئة الاستثمار الوظيفية تعادل درجة الوزير، وله حقوق وصلاحيات الوزير (المادة (10) من قانون استثمار إقليم كردستان محل الدراسة تنص على انه " يكون للهيئة رئيس بدرجة وزير وله حقوق وصلاحيات الوزير وهو المسؤول عن توجيه أعمالها". وإن كنا نرى أنه من الأفضل أن يكون النص على الشكل الآتي: " يكون للهيئة رئيس بدرجة وزير وله حقوق وامتيازات الوزير وهو المسؤول عن توجيه أعمالها". (على الباحث أن يبين سبب هذه التوصية لأن الصلاحيات ترجع إلى الأعمال والامتيازات ترجع إلى الأشخاص) إلا أن هيئة الاستثمار ليست أعلى سلطة استثمارية في الإقليم، بل المجلس الأعلى للاستثمار يكون السلطة العليا للاستثمار ويمارس رئيس المجلس صلاحية إصدار التعليمات كما أشرنا إليه سابقاً.

الفرع الثاني

أثر التعليمات على العملية الاستثمارية

عندما يقرر المستثمر استثمار أمواله، يبحث عن الدولة التي تتمتع ببيئة قانونية وإدارية مناسبة ومستقرة، حيث أن وجود تنظيم قانوني سليم ومستقر، وقلة البيروقراطية في الإجراءات الإدارية، من شأنه تشجيع المستثمر الوطني على الاستثمار وأيضاً له دور مهم في جذب الاستثمار الأجنبي (خوشناو وغيره وغيره، 2021، ص92). إن الإستثمار في إقليم كردستان العراق قد قطع أشواطاً كبيرة، بالصورة التي لا يمكن مقارنة المرحلة الحالية للإستثمار في الإقليم مع بدايات سن قانون الإستثمار رقم (4) لسنة 2006 في الإقليم وتأسيس هيئة الإستثمار (خوشناو وغيره، 2021، ص89). ومع ذلك بعد مرور (16 عاماً على تشريع قانون الاستثمار ظهرت العديد من أوجه القصور والغموض في القانون، ولكن لم يتم إجراء أي تعديلات على القانون. ولمعالجة تلك القصور والغموض أصدر المجلس الأعلى للاستثمار تعليمات متنوعة في مجالات مختلفة والتي تتعارض مع بعضها البعض ومع قانون الاستثمار، أو لا تتسمج مع المبادئ التي صدر قانون الاستثمار من أجله. وهذا مخالف للمبادئ القانونية التي أشرنا إليها سابقاً بأن التعليمات تفسر وتشرح وتوضح ما أجمله القانون دون أن تأتي بأحكام مختلفة ومتناقضة للقانون أو تعطل أحكامه. لأن ذلك في النهاية يؤثر سلباً على العملية الاستثمارية وجذب الاستثمار الأجنبي للبلاد. حيث تسعى الدول

أي مشروع في أي قطاع آخر يقرر المجلس الموافقة على شموله بأحكام هذا القانون". وخير ما فعله المشرع حينما حدد مجالات الاستثمار على سبيل المثال، وترك الأمر للسلطة التقديرية للمجلس الأعلى للاستثمار، نظراً لأن قطاعات جديدة تستحدث، ومجلة الاقتصاد في تطور مستمر.

المطلب الثالث

أثر التعليمات على العملية الاستثمارية في إقليم كردستان العراق إن توفير البيئة القانونية المناسبة هي من أهم العوامل الضامنة للمستثمر، ويؤثر على العملية الاستثمارية في البلاد، وإيجاد هذه الضمانة يكون من خلال التشريعات التي تنظم هذا الموضوع، وكذلك من خلال التعليمات التي يتم إصدارها لتسهيل وتوضيح النصوص القانونية الواردة في هذا الصدد، وعليه سنتناول في هذا المطلب ماهية التعليمات وصلاحية إصدارها بموجب قانون الاستثمار وأثر هذه التعليمات على العملية الاستثمارية في فرعين كما يلي:

الفرع الأول

ماهية التعليمات وصلاحية إصدارها بموجب قانون الاستثمار تصدر السلطة التنفيذية التعليمات كتشريع تفصيلي لتسهيل تطبيق أحكام القانون، ويعطي المشرع صلاحية إصدار التعليمات للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بالوزارة بموجب القانون. وفي هذا الفرع سنبحث عن ماهية التعليمات وصلاحية إصدارها بموجب قانون الاستثمار محل الدراسة كالاتي:

أولاً: ماهية التعليمات الصادرة بموجب قانون الاستثمار :

يصدر الوزير المختص عادة التعليمات تنفيذاً لأحكام القانون بغية شرح وتفسير أحكامه، وهي تشريع فرعي يقصد به تيسير تطبيق القانون النافذ، وقد تشير بعض الدساتير إلى حق السلطة التنفيذية في إصدارها، ومع ذلك فهناك اتجاه يرى بأن حق الوزير المختص في إصدار التعليمات مسلم به حتى لو لم ينص الدستور على هذا الحق (بكر، 2014، ص12). ومن المتعارف عليه أن ينص القانون على هذا الحق في إصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ القانون، ولكن إذا خلا القانون من مثل هذا التحويل " للوزير المختص إصدار التعليمات"، السؤال الذي يطرح هنا، هل للوزير إصدارها أم لا؟

لقد ذهب مجلس شورى الدولة في العراق إلى أن الوزير المختص لا يحق له إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون إذا كان القانون خالياً من مثل هذا التحويل (كتاب مجلس شورى الدولة في العراق المرقم 4 / 1 / 1 / 22 في 20 / 5 / 1997. وتجدر الإشارة إلى أنه حلّ (مجلس الدولة) محلّ (مجلس شورى الدولة) في العراق بموجب المادة الثانية من قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة (2017).

وغني عن البيان أن التعليمات تفسر وتشرح وتوضح ما جاء مجملًا في القانون دون أن تأتي بأحكام مخالفة للقانون، فالمهم أن تقتصر التعليمات على تيسير تطبيق القانون دون أن يتعدى الأمر إلى تعديل القانون أو إضافة حكم جديد إليه أو تعطيله أو إلغائه (فرح، 1976، ص230)). وقرر مجلس شورى الدولة في العراق أن الغاية من التعليمات توضيح النص القانوني وليس الإضافة إليه أو تعديله. (القرار المرقم 41 / انطباط / تمييز / 2011 في 10 / 2 / 2011، مجلة التشريع والقضاء، بغداد، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص 299). وهناك عدة تعليمات قد صدر بموجب هذا القانون في إقليم كردستان.

ثانياً: صلاحية إصدار التعليمات بموجب قانون الاستثمار:

لأغراض الهيئة".)، إلا إننا لم نجد أي التزام بدفع بدل متابعة موظفي أو مهندسي هيئة الاستثمار، وهذا الالتزام لا يستند إلى أي سند قانوني.

3- إضافة إلى مخالفة بنود قانون الاستثمار، هذه التعليقات تخالف مبدأ تشجيع الاستثمار وتضع عبئاً مادياً على المستثمر، بحيث ينقص من المزايا المادية التي يمنحها القانون للمستثمر.

4- تختص جريدة وقائع كردستان بنشر قوانين وقرارات برلمان كردستان ونشر الأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة من الجهات التنفيذية بموجب الصلاحيات الواردة في القانون، ويعتبر ما ينشر في " وقائع كردستان " هو نص الرسمي المعتمد ويعمل به من تاريخ نشره ما لم يرد فيه نص خلاف ذلك (المادة (2، 3) من قانون النشر في الجريدة الرسمية " وقائع كردستان " رقم (4) لسنة 1999). ويعتبر نشر القانون وسيلة مهمة في الدولة بغية اطلاع الجمهور عليه، وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم نشر هذه التعليقات في جريدة " وقائع كردستان"، إلى وقتنا هذا، ولم نجد أي فقرة بهذا الخصوص، وهذا يعد خرقاً لقانون النشر في الجريدة الرسمية " وقائع كردستان " رقم (4) لسنة 1999. إضافة إلى ذلك عدم النشر يؤدي إلى عدم علم والمالم المستثمر بمضمون التعليقات، كما أنه ليس من العدالة خضوعه إلى نصوص تشريعية لا يعلم بها ولم يتبلغ بها.

ثانياً: تعليقات تخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية رقم (3) لسنة 2021:

(صدرت هذه التعليقات من قبل المجلس الأعلى للاستثمار بموجب الكتاب المرقم (586) في 5/5/2021). أن الأرض التي يشيد عليها المشروع الاستثماري لها أهمية كبيرة، وتعد من أهم المزايا التي تمنحها قوانين الاستثمار للمستثمرين، ومن ضمنها قانون استثمار إقليم كردستان الذي خصص المشرع فيه الفصل الرابع من القانون لغرض تخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية (رسول ، 2020، ص71). سنبين فيما يأتي أهم الملاحظات القانونية بخصوص هذه التعليقات:

1. 1- أصدر المجلس الأعلى للاستثمار هذه التعليقات استناداً إلى المادة (4) من قانون استثمار إقليم كردستان بغية تسهيل إجراءات تخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية (تنص المادة (1) من التعليقات رقم (3) لسنة 2021 على أنه " استناداً إلى المادة (4) من قانون استثمار إقليم كردستان العراق رقم (4) لسنة 2006، وحسب الخطة السنوية لهيئة الاستثمار، على الوزارات ودوائر ذات العلاقة أن تقوم بتوفير الأراضي اللازمة من املاكهم بمساحة واستعمال المناسب لهيئة الاستثمار لأغراض مشاريع الاستثمار حسب الخطة الاستثمارية ومجال ونوعية استعمال المشاريع خلال مدة (30-90 يوماً) بعد تنفيذ هذه التعليقات.)، اتخذ المجلس مساراً صحيحاً بإصدار تعليقات لغرض تسهيل تنفيذ البنود المتعلقة بتخصيص الأرض من قانون الاستثمار وإزالة العوائق الموجودة في المجال التطبيقي، إلا أنه كثرة التعليقات والقرارات بهذا الصدد قد تؤدي إلى ارباك المستثمر، إذ أن هناك جملة من التعليقات والقرارات بهذا الخصوص، لذا من الأفضل للمجلس الأعلى للاستثمار أن يصدر نظام خاص بتخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية بحيث يتضمن آلية تخصيص العقارات للاستثمار وكيفية تملكها من قبل المستثمر والمساحة عليها وآلية بدل التملك والمساحة بشكل واضح.

عن طريق التشريع توفير قدر كافٍ من الحقوق والضمانات القانونية التي ينشدها المستثمر عندما يوجه استثماره إلى تلك الدول والتي يجد فيها الأمان القانوني لحقوقه في الاستثمار من أي إجراء قد تأخذه هذه الدولة ضده في المستقبل بأي طريق كإصدار تعليقات مخالفة للقانون (رسول، 2020، ص37)

وفي هذا الفرع سنشير إلى بعض التعليقات والقرارات الصادرة من قبل المجلس الأعلى للاستثمار، والتي خالفت في بعض بنودها قانون الاستثمار والأسس والمبادئ التي قد صدر من أجلها، وستقوم بتحليلها في عدة نقاط: وكالاتي:

اولاً: تعليقات رقم (1) لسنة 2021، تعليقات إيجار الخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار:

(صدرت هذه التعليقات من قبل المجلس الأعلى للاستثمار بموجب الكتاب المرقم (584) في 5/5/2021). أصدر المجلس الأعلى للاستثمار هذه التعليقات بخصوص استيفاء إيجار الخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار، وتتكون من ثلاثة مواد، سنتكلم فيما يأتي عن أهم الملاحظات الواردة بصدها:

1- بموجب المادة (1) من التعليقات تستحصل هيئة الاستثمار إيجار الخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار أو المديرية العامة للاستثمار في المحافظات بموجب قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006 بنسبة (1% من كلفة المشروع وذلك بمرحلتين، (0,05% بعد المصادقة الأولية على المشروع، و(0,05% قبل إصدار إجازة المشروع. يلاحظ من خلال قراءة هذه المادة، بأنه لم يرد استيفاء إيجار الخدمات في قانون الاستثمار مطلقاً، وخلافاً لذلك نجد أن قانون الاستثمار يعنى صراحة المشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم التي تفرض بموجب القوانين الأخرى (المادة (5) من قانون الاستثمار في إقليم كردستان)، وذلك لتشجيع الاستثمار وجذب المستثمرين لإقامة مشاريعهم في البلاد. وفي الموضوع ذاته تمت الإشارة إلى أنه يستحصل من المستثمر نسبة (0,05% من كلفة المشروع بعد المصادقة الأولية عليه، في هذه المرحلة ليس هناك ما يضمن تخصيص الأرض للمشروع أو ترخيصه من قبل هيئة الاستثمار، أي بمعنى رفض المشروع في النهاية أمر محتمل الورد. وهذا الاستحصل إن تم في حال عدم قبول المشروع في نهاية المطاف يقع ضمن إطار (الكسب دون سبب بموجب القانون المدني العراقي (تنص المادة (243) من القانون المدني العراقي على أنه "كل شخص ولو غير مميز يحصل على كسب دون سبب مشروع على حساب شخص آخر يلتزم في حدود ما كسبه بتعويض من لحقه ضرر بسبب هذا الكسب ويبقى هذا الالتزام قائماً ولو زال كسبه فيما بعد"). وأخيراً لم تبين المادة المذكورة المقصود بالخدمات التي تقدمها الهيئة، فإذا كان المقصود هو إيصال الخدمات للمشروع، فمن الواضح أنها تتعارض مع المادة (4/4) الفقرة 9 من قانون الاستثمار التي بموجبها تقوم الجهات المختصة بالتنسيق مع الهيئة بتوفير الخدمات العامة إلى حدود المشروع على نفقة الدولة.

2- بموجب المادة الثالثة من التعليقات تستحصل الهيئة بدل المتابعة من المستثمر سنوياً بمبالغ مختلفة وذلك حسب رأس مال المشروع. ومن خلال قراءة المواد المتعلقة بالتزامات المستثمر في قانون الاستثمار، على الرغم من التزام المستثمر بتقديم التسهيلات اللازمة لموظفي هيئة الاستثمار فيما يتعلق بجمع المعلومات ومتابعة المشروع (تنص المادة (8/8) ثالثاً) من قانون الاستثمار في إقليم كردستان على أنه " ابداء التسهيلات اللازمة لموظفي الهيئة المختصين فيما يتعلق بجمع واستحصل المعلومات الضرورية عن جوانب المشروع المختلفة

الكوردستاني التدخل من أجل تنظيم ما استجد في العملية الاستثمارية من ظروف، وما كشفه الواقع العملي من قصور في قانون الاستثمار، وللابتعاد عن التعليلات التي تخالف أحكام القانون من ناحية ومن جانب آخر تخالف مبادئ الاستثمار كما أشرنا إليها سابقاً، وذلك إما بتعديل قانون الاستثمار أو بإصدار قانون جديد.

3- ولا بدّ من القول بأنه لم يتم نشر هذه التعليلات في جريدة " وقائع كوردستان"، كسابقها أيضاً

الخاتمة

أولاً- النتائج:

1- إن الافتتاح الذي شهده إقليم كوردستان بعد سقوط النظام السابق في العراق عام 2003 جعل من الإقليم بيئة خصبة للاستثمار نتيجة تحول الاقتصاد في العراق بشكل عام من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر.

2- كان تنظيم العملية الاستثمارية في إقليم كوردستان قبل صدور القانون رقم (4) لسنة 2006 يتم عن طريق القوانين الأخرى كلقانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 وقانون التجارة العراقي رقم (30) لسنة 1984 وقانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي الملغاة رقم (32) لسنة 1986).

3- إن قانون الاستثمار أثر إيجاباً على العملية الاستثمارية في إقليم كوردستان، وذلك بمنح المستثمر ضمانات قانونية وجملة من الإعفاءات وبيان أحكام تخصيص الأراضي للمشروعات الاستثمارية تارة عن طريق التملك وتارة أخرى عن طريق الإيجار والمساحطة وذلك حسب نوعية المشروع، وبيان الإجراءات الواجب إتباعها للحصول على الرخصة الاستثمارية والمساواة بين المستثمر الوطني والأجنبي، وفي بعض الأحيان منح مزايا إضافية للمستثمر الأجنبي بغية تحقيق أهداف هذا القانون، وكذلك تصنيف الأراضي ومنح حوافز ومزايا إضافية إستناداً إلى هذا التصنيف، وتشكيل المجلس الأعلى للاستثمار، وغيرها من الأحكام، مع ضرورة التسليم بوجود القصور التشريعي في بعض الجوانب.

4 - أن هيئة الاستثمار ليست أعلى سلطة استثمارية في الإقليم، بل المجلس الأعلى للاستثمار يكون السلطة العليا للاستثمار، ويمارس رئيس المجلس صلاحية إصدار التعليلات.

5- بعد مرور (16) عاماً على تشريع قانون الاستثمار ظهرت العديد من أوجه القصور والغموض في القانون، ولكن لم يتم إجراء أي تعديلات عليها. ولمعالجة تلك القصور والغموض أصدر مجلس الأعلى للاستثمار تعليلات متنوعة في مجالات مختلفة التي يتعارض بعضها مع قانون الاستثمار أو لا تتوافق مع المبادئ التي صدر قانون الاستثمار من أجلها.

6- التعليلات المرقمة (1) لسنة 2021 تخالف مبادئ تشجيع الاستثمار والتي تضع عبئاً مادياً على المستثمر، بحيث تنقص من المزايا المادية التي يمنحها القانون للمستثمر، ويعيقه من كثير من الضرائب والرسوم التي تفرض بموجب القوانين الأخرى.

2- تنص (المادة 3- ثالثاً-2 من التعليلات رقم (3) لسنة 2021 على أنه " المستثمر الذي له حق التصرف سواء كان مالكاً أو له عقد زراعي على الأراضي الزراعية، لا يشمل أي تعويض إذا تم تخصيص هذه الأراضي لمشروع استثماري يقوم هو باستثماره " (هذه المادة هي تكرار للقرار الذي أصدره المجلس الأعلى للاستثمار في إقليم كوردستان في جلسته الخامسة عشرة المرقمة (85) في 7 / 8 / 2011)، وجاء في القرار أنه " استناداً إلى المادة (14 / 3) من قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006، وإشارة إلى الجلسة الخامسة عشرة في 12 / تموز / 2011 قررنا: أولاً- عدم تعويض صاحب حق التصرف في الأراضي التي عليها حق التصرف ويقدم صاحب حق التصرف طلب تأسيس المشروع الاستثماري على تلك الأراضي من قبله. ثانياً: على الجهات المعنية تنفيذ هذا القرار". ويلاحظ بأن هذه المادة جاءت خلافاً للمادة (4) خامساً من قانون الاستثمار التي تفرض تعويض أصحاب الأراضي تعويضاً عادلاً ومناسباً بموجب القوانين والأنظمة والتعليلات المرعية بهذا الخصوص. ويتخالف أيضاً قانون إطفاء وإفراز الأراضي داخل حدود البلديات رقم (3) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (5) لسنة 2007 الذي ينظم كيفية إطفاء الحقوق التصرفية للأراضي الزراعية وتعويض أصحابها.

ومن نافذة القول إن إطفاء حقوق التصرف نُظم بقانون، ولا يمكن إلغاء هذا الحق بالتعليلات أو قرار كما جاء في التعليلات المذكورة، لأن التعليلات والقرارات تكون الغاية منها تسهيل تنفيذ القانون وليس إضافة أحكام جديدة تتعارض مع القانون (رسول، 2020، ص110).

وعندما منح الدستور العراقي مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليلات والقرارات كان بهدف تسهيل تنفيذ أحكام القوانين، ومن ثم لا يجوز للجهات الإدارية إصدار تعليلات تأتي بأحكام جديدة غير منصوص عليها في القوانين (أنظر المادة 80 من الدستور العراقي 2005)

وإذا ما تم محاولة إيجاد سند قانوني لما يصدره المجلس الأعلى للاستثمار وتنفيذه على أنه قرار إدارية مستقلة، لا بدّ من الحوض في ثنايا الدستور العراقي فيما إذا كان المشروع الدستوري قد منح الجهات الإدارية صلاحية إصدار مثل هذا النوع من القرارات أم لا.

والقرارات المستقلة هي التي بموجبها يتم تنظيم المسائل التي لم تنظم من قبل المشرع العادي ولا القرارات الصادرة من الجهة الإدارية تنفيذاً للقوانين، والغاية من هذا النوع من القرارات تكمن في المحافظة على سير المرفق العام بانتظام بغية إشباع الحاجات العامة، وهي قواعد عامة مجردة إذ أنها تنطبق على الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، وذلك بخلاف القرارات الإدارية الفردية (عبيد، 2020، ص34).

ورد في الدستور العراقي كلمة الأنظمة، والأنظمة هي قرارات إدارية مستقلة لا تستلزم وجود قانون سابق عليها. (عبيد، 2020، ص12) ولكن المشرع الدستوري في العراق كان صريحاً حينما قيّد صلاحية إصدار هذه الأنظمة بوجود قانون سابق عليها تكون مهمتها تنفيذ أحكام القوانين، ومن ثم حتى إذا تم تأسيس التعليلات الصادرة من المجلس الأعلى للاستثمار المشار إليها في هذا البحث على أنها قرارات إدارية مستقلة فإن المشرع الدستوري العراقي لم يصرح بهذه الفكرة. ويقصد منها الأنظمة والتعليلات التي تأتي بأحكام جديدة وليس التي تكون بهدف تنفيذ أحكام القانون، لذلك يرى الباحث أنه على المشرع

8- هاوري كمال محمد، الجوانب القانونية والاقتصادية للاستثمار الأجنبي المباشر وأثره على الإنتاجية (دراسة مقارنة وتطبيقية على العراق، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة المنصورة، جمهورية مصر العربية، 2020.

9- هفال صديق إساعيل، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014-2015

ثانياً/ البحوث

1- روزان عبدالقادر دزوي، محمد أشرف شيخو، شرط الثبات التشريعي في عقود الاستثمار- دراسة مقارنة، مجلة قةلاي زانست العلمية، المجلد السادس، العدد الثاني، 2021.

2- عدنان عاجل عبيد، القرارات الإدارية المستقلة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 22، العدد 2، 2020.

ثالثاً/ الدوريات

1- مجلة التشريع والقضاء، بغداد، العدد الثاني، السنة الخامسة.

رابعاً/ القوانين

1- الدستور العراقي الصادر عام 2005

2- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951

3- قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32) لسنة 1986

4- قانون التجارة رقم (30) لسنة 1984

5- قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 المعدل والنافذ في إقليم كردستان.

6- قانون النشر في الجريدة الرسمية " وقائع كردستان " رقم (4) لسنة 1999

7- قانون الاستثمار رقم (4) لسنة 2006، إقليم كردستان- العراق

8- قانون وزارة البلديات والسياحة لإقليم كردستان العراق رقم (12) لسنة 2010.

9- قانون وزارة الزراعة والموارد المائية في إقليم كردستان العراق رقم (6) لسنة 2010.

10- قانون إطفاء وإفراز الأراضي داخل حدود البلديات رقم (3) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (5) لسنة 2007.

11- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (71) لسنة 2017.

12- قانون الاستثمار العراقي المعدل رقم (13) لسنة 2006.

خامساً/ التعليمات

1- التعليمات رقم (1) لسنة، 2007، المجلس الأعلى للاستثمار، إقليم كردستان- العراق

2- التعليمات رقم (1) لسنة 2021 تعليمات إيجار الخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار الصادرة عن المجلس الأعلى للاستثمار بموجب الكتاب المرقم (584) في 2021/5/5.

3- تعليمات تخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية رقم (3) لسنة 2021 الصادرة عن المجلس الأعلى للاستثمار بموجب الكتاب المرقم (586) في 2021/5/5.

7- عدم نشر التعليمات الصادرة من المجلس الأعلى للاستثمار يؤدي إلى عدم علم المام المستثمر بمضمون التعليمات، كما أنه ليس من العدالة خضوع المستثمر إلى نصوص تشريعية لا يعلم بها ولم يتبلغ بها.

8- هناك مجموعة من التعليمات والقرارات بخصوص تخصيص الأراضي للاستثمار في إقليم كردستان، وكثرة التعليمات والقرارات بهذه الكيفية قد تؤدي إلى إرباك المستثمر.

9- إطفاء حقوق التصرف تُظلم بقانون في إقليم كردستان، ولا يمكن إلغاء هذا الحق بتعليمات أو قرار كما جاء في التعليمات رقم (3) لسنة 2021.

التوصيات:

1- كان حرياً بالمجلس الأعلى للاستثمار أن يقوم بإصدار نظام خاص بتخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية بحيث يتضمن آلية تخصيص العقارات للاستثمار، وكيفية تملكها للمستثمر والمساحة عليها وآلية بدل التمليك والمساحة بشكل واضح.

2- لغرض المام وعلم المستثمر بمضمون التعليمات المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين، ينبغي نشر التعليمات الصادرة من المجلس الأعلى للاستثمار في الجريدة " وقائع كردستان".

3- من الأفضل أن يقوم المجلس الأعلى للاستثمار بإيقاف العمل بالتعليمات التي صدرت خلافاً لقانون الاستثمار أو التي تضع عبئاً مادياً على المستثمر، على اعتبار أنها تنقص من الامتيازات المادية التي يمنحها القانون للمستثمر.

4- لغرض معالجة التصور والغموض الواردة في قانون استثمار إقليم كردستان رقم (4) لسنة 2006، تقترح على المشرع إصدار قانون جديد للاستثمار في إقليم كردستان، أو أن يقوم بتعديل قانون الاستثمار على غرار ما فعله المشرع العراقي، إذ أن قانون الاستثمار العراقي رقم (13) قد صدر سنة 2006، وقد قام المشرع بتعديله مرتين، الأولى سنة 2010 والثانية سنة 2015.

المصادر:

أولاً-

أولاً/ الكتب

1- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 1976.

2- حيدر داود حمد الله، نحو تشريع قانون استثمار موحد في العراق، دراسة تحليلية مقارنة، دار ابن الكيت، بغداد، ط1، 2018

3- عصمت عبدالمجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، 2014

4- غالب علي الداودي، حسن محمد الهداوي، القانون الدولي الخاص، الجزء الثاني، المكتبة القانونية، بغداد، 2017-2018

5- لقمان حسن رسول، تملك الأراضي المخصصة للاستثمار، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2020

6- محمد صديق خوشناو- لقمان حسن رسول- هاوري كمال، الدليل القانوني للمستثمر في إقليم كردستان، الطبعة الأولى، مطبعة روكسانا، أربيل، 2021.

7- مصطفى مجيد، شرح قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971، الجزء الثالث، المكتبة القانونية، بغداد، 1979.

(Comparative analytical study)

Keywords: Investment -impact -instructions- Exemptions - the investment project - the supreme investment council - rights - guarantees

Abstract

Investment is the desired goal for all countries to develop and develop their economic cycle and build the country's infrastructure. Therefore, all countries seek to encourage and attract investors at the national and international levels to carry out investment projects in various sectors in the country, by issuing laws that regulate the investment process in a way that aims to achieve the goals that The state seeks to achieve it, and at the same time guarantees the rights of the investor and gives him more confidence and reassurance.

Assistant Lecturer Mohammed Ashraf Sheikho

Law department, Faculty of Law, Tishk International University, Erbil- Iraq

mohammed.ashraf@tiu.edu.iq

Assistant Lecturer Luqman Hasan Raool

Law Department, College of law and International Relations, Lebanese French University, Kurdistan Region- Iraq

Luqman.hassan@lfu.edu.krd

Dr Hawry Kamal Lecturer

Advisor in the Ministry of Finance and Economy- Government

Kurdistan Region

hawre0033@gmail.com

This research includes a study of the investment process in the Kurdistan Region before the issuance of Investment Law No. (4) for the year 2006, and then a study of this investment process after the issuance of the investment law that regulated the provisions of the investment process, while dealing with the impact of the instructions issued under this law on investment in the Kurdistan Region.

پوخته:

له پیناوی په ره پیدان و گه شه پیدانی ره وره وهی نابووری ولات، وه به ره پیدان به نامانجیکی خوازراو دادنه ریت بۆ ولاتان. له بهر نه وه نهو ولاتانه ههول ددهن بۆ هاندان و راکیشانی وه به ره پیدان له سه ر ناستی نیشتمانی و نیوده وه ته بۆ نه انجامدانی پرۆزه وه به ره پیدان له گهرته جیاوازه کانی ولات، نه مهش له ریگه ریگه ریکهستی پرۆسه وه به ره پیدان به پی یاسا گه لیک کهوا پرۆسه وه به ره پیدان ریک ددهن بهو شیوهیه که نامانجی به ده پیدانی نهو نامانجانه بیت کهوا ده ولت ههول به ده پیدانیان ددهت، هه روهها له هه مان کات مافه کانی وه به ره پیدان گهرهنتی دهکات و متمانه و دلنیاوی زیاتری پیدهبه خشیته.

نهم توپزینه وه به لیکۆلینه وه له پرۆسه وه به ره پیدان له هه ری می کوردستان له پیش دهرچوونی یاسای وه به ره پیدان ژماره (4) ی سالی 2006 و پاشان لیکۆلینه وه له پرۆسه وه به ره پیدان له دواي دهرچوونی یاسای وه به ره پیدان له هه ری می کوردستان له خو دگریت کهوا نه حکامه کانی پرۆسه وه به ره پیدانی ریکهستوه، له گه له خو گرتنی کاریگه ریه کانی نهو رینمایانه کهوا به پی یاسای وه به ره پیدان دهرچوون له سه ر پرۆسه وه به ره پیدان له هه ری می کوردستان.

له کو تاییدا نامازه کراوه به گرن گرتین دهره نجام و راسپارده کانی، گرن گرتینان بریتیه له راسپاردهی هه موار کردنه وه یاسای وه به ره پیدان یان دهرچواندنی یاسایه کی تازه به بۆ وه به ره پیدان له هه ری می کوردستان، نه مهش به له به رچاو گرتنی کهم و کوری و ناروونی له یاسای کاری پیکراودا، وه هه روهها زوری رینماییه کانی که له لایه ن نه نجه مهنی بالای وه به ره پیدان دهرچوون و زۆربه ی به نده کانیان پیچه وانیه نه حکامه کانی یاسای وه به ره پیدان و پیچه وانیه هه ندی بنه ما چه سپاوه کانی وه به ره پیدان.

The impact of the Investment Law and the instructions issued under it on the investment process in the Kurdistan Region

In the conclusion, reference was made to the most important results and recommendations. Among these recommendations is the urging the legislator to amend the investment law, or to issue a new law for it in the Kurdistan Region due to the shortcomings and ambiguities in the law in force, as well as to the large number of instructions issued by the Supreme Council for Investment, which in most of its clauses contradict the provisions of Investment Law, in addition to its violation of some of the established principles of investment.