

دراسة مقارنة بين قانون الاستثمار
الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وقانون
الاستثمار الكوردستاني
رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦

د. ندى عبد الكاظم حسين

جامعة بغداد - كلية القانون

قسم القانون الخاص

الملخص

يتلخص بحثنا في موضوع مقارنة قانون الاستثمار الاتحادي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وقانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ والذي يوضح مدى تغير السياسة الاقتصادية للعراق عموماً وإقليم كوردستان خصوصاً في ظل الظروف الراهنة إذ تميزت بتطلعها وبشكل جلي إلى مساهمة رأس المال الأجنبي في تمويل تنميتها الاقتصادية باعتباره من أهم مصادر التمويل ا لخارجي والذي أصبح يفوق في دوره في التأثير على التنمية الاقتصادية على التمويل الداخلي بالنسبة للدول النامية، وأصبح تصدير رأس المال في صورة استثمار هو الطابع المميز لإطار العلاقات الاقتصادية الدولية خلال هذه الفترة . ويشهد العراق عموماً وإقليم كوردستان، تحركاً واسعاً نحو الاندماج بالاقتصاد العالمي ومن خلال إجراء عملية اصلاح شاملة للنظام القانوني ومؤسسات الدولة والبدء بوضع تشريعات قائمة على أساس سياسة التطوير والتمويل للنظام الاقتصادي للدولة من نظام مركزي موجه إلى نظام اقتصادي مفتوح يعتمد على السوق ويتسم بالقدر ة على النمو المستمر بتعزيز دور القطاع الخاص وتشجيعه وتأهيله لمنافسة المشاريع الأجنبية وعليه صدر قانون الاستثمار الاتحادي رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ وقانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦، إلا أن هذه التشريعات وان اتفقت في أهدافها إلا أنها اختلفت في وسائل تحقيقها، فكانت سياسة المشرع العراقي في كل من القانونين غير موحدة ومتغامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فأن محاولات المشرع في كل

من القانونيين في تعزيز دور الاستثمار وخلق قاعدة اقتصادية رصينة لم تكن تخلو من الضعف القانوني وفي الكثير من نصوصه، والتي اذا ما قورنت بنصوص الاستثمار في التشريعات المقارنة سنجد إنها لا تتناسب والاتجاه الحديث نحو تبني سياسة الاقتصاد المفتوح.

وعليه فأن بحثنا ينصب حول دراسة أوجه الشبه والخلاف في السياسة التشريعية للاستثمار في العراق عموماً وإقليم كردستان خصوصاً، في ضوء دراسة مقارنة تبين أوجه الشبه والخلاف بين قانون الاستثمار الاتحادي و الكوردستاني ومواطن الضعف القانوني في كل منهما ووفق خطة ارتأينا تقسيمها إلى خمسة مباحث، أفرد الأول لبيان اجراءات تأسيس المشروع الاستثماري وأفرد الثاني لبيان مدى ما يتمتع به المستثمر من مزايا في ظل كل من القانونين، أما الثالث فقد تم تخصيصه لبيان الضمانات القانونية للاستثمار، أما الرابع فقد تناولنا فيه وسائل تسوية منازعات الاستثمار في كل من القانونين، أما المبحث الخامس فقد تم تخصيصه لبيان مخالفة المستثمر لشروط الاستثمار والجزاء المترتبة على ذلك في كل من القانونين وأخيراً خاتمة تضمنت النتائج والمقترحات.

Abstract

Boils down to we discussed the issue compared to the investment law, Federal Law No. (13) for the year 2006 and the Investment Law Kurdistan (4) for the year 2006, which illustrates the change of economic policy for Iraq in general and the Kurdistan Region, especially in light of current conditions, clearly to the contribution of foreign capital in financing economic development as one of the most important sources of external financing, which is beyond its role in influencing economic development on internal financing for developing countries, and became the export of capital in the form of investment is the distinctive character of the framework for international economic relations during this period. Iraq has been generally and the Kurdistan Region, a move widely towards integration into the global economy and through a major overhaul of the legal system and state institutions and begin to develop legislation based on policy development and financing of the economic system of the state of a centralized system prompt to open economic system depends on the market and has the merit of continued growth strengthening the role of the private sector and encourage and qualifying to compete with foreign enterprises, and it passed the investment law, Federal Law No. (3) for the year 2006 and the Investment Law Kurdistan (4) for the year 2006, but that such legislation, and agreed to its objectives but they differed in the means of achieving them, was the policy of the Iraqi legislature in each of the two laws is a unified and harmonious this the one hand, on the other hand, the attempts of the legislator in each of the two laws in the promotion of the role of investment and create economic base sober were not devoid of weaknesses legal in many of its provisions, which if compared to the texts of investment in comparative legislation, we will find it does not fit the modern trend towards the adoption of an open economy policy. Accordingly, the've focused on the study of similarities and differences in the legislative policy to invest in Iraq in general and the Kurdistan Region in particular, in the light of a comparative study shows similarities and differences between the investment law, the federal and the Kurdistan and weaknesses legal in all of them and according to plan we decided to be divided into five sections, devoted the first to demonstrate the procedures for the establishment of the investment project and the second one was devoted to demonstrate the extent enjoyed by the investor of the benefits under both Acts, and the third has been allocated to the statement of the legal safeguards for investment, and the fourth had we dealt with the means to settle investment disputes in each of the two laws, while the fifth section was allocated to the statement of violation of the terms of the investor and the investment implications of the sanctions in each of the laws and finally the conclusion included findings and proposals.

مقدمة

تتميز السياسة الاقتصادية للعراق عموماً وإقليم كردستان خصوصاً في ظل الظروف الراهنة بتطلعها وبشكل جلي إلى مساهمة رأس المال الأجنبي في تمويل تنميتها الاقتصادية باعتباره من أهم مصادر التمويل الخارجي والذي أصبح يفوق في دوره في التأثير على التنمية الاقتصادية على التمويل الداخلي بالنسبة للدول النامية، وأصبح تصدير رأس المال في صورة استثمار هو الطابع المميز لإطار العلاقات الاقتصادية الدولية خلال هذه الفترة . ويشهد العراق عموماً وإقليم كردستان، تحركاً واسعاً نحو الاندماج بالاقتصاد العالمي ومن خلال إجراء عملية اصلاح شاملة للنظام القانوني ومؤسسات الدولة والبدء بوضع تشريعات قائمة على أساس سياسة التطوير والتمويل للنظام الاقتصادي للدولة من نظام مركزي موجه إلى نظام اقتصادي مفتوح يعتمد على السوق ويتسم بالقدرة على النمو المستمر بتعزيز دور القطاع الخاص وتشجيعه وتأهيله لمنافسة المشاريع الأجنبية وعليه صدر قانون الاستثمار الاتحادي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وقانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦، إلا أن هذه التشريعات وإن اتفقت في أهدافها إلا أنها اختلفت في وسائل تحقيقها، فكانت سياسة المشرع العراقي في كل من القانونين غير موحدة ومتناغمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن محاولات المشرع في كل من القانونين في تعزيز دور الاستثمار وخلق قاعدة اقتصادية رصينة لم تكن تخلو من الضعف القانوني وفي الكثير من نصوصه، والتي إذا ما قورنت بنصوص الاستثمار في التشريعات المقارنة سنجد إنها لا تتناسب والاتجاه الحديث نحو تبني سياسة الاقتصاد المفتوح.

وعليه فإن بحثنا ينصب حول دراسة أوجه الشبه والخلاف في السياسة التشريعية للاستثمار في العراق عموماً وإقليم كردستان خصوصاً، في ضوء دراسة مقارنة تبين أوجه الشبه والخلاف بين قانون الاستثمار الاتحادي و

الكوردستاني و مواطن الضعف القانوني في كل منهما ووفق خطة ارتأينا تقسيمها إلى خمسة مباحث، أفرد الأول لبيان اجراءات تأسيس المشروع الاستثماري وأفرد الثاني لبيان مدى ما يتمتع به المستثمر من مزايا في ظل كل من القانونين، أما الثالث فقد تم تخصيصه لبيان الضمانات القانونية للاستثمار، أما الرابع فقد تناولنا فيه وسائل تسوية منازعات الاستثمار في كل من القانونين، اما المبحث الخامس فقد تم تخصيصه لبيان مخالفة المستثمر لشروط الاستثمار والجزاء المترتبة على ذلك في كل من القانونين وأخيرا خاتمة تضمنت النتائج والمقترحات.

المبحث الأول

إجراءات تأسيس المشروع الاستثماري

حددت قوانين الاستثمار في العراق الضوابط والإجراءات التي ينبغي على المستثمر استيفائها في مشروعه عند توجه استثماره إلى العراق، وفي إقليم كردستان، وبغية إيجاد جهة واحدة مختصة لاختصار الوقت والجهد وتجنب الروتين استحدثت قوانين الاستثمار في العراق هيئة مستقلة لمتابعة إجراءات تأسيس المشاريع الاستثمارية، وتمثلت بالهيئة الوطنية للاستثمار في العراق عموماً، وهيئة الإقليم للاستثمار في كردستان.

ويلاحظ أن هذه الإجراءات التي تم تحديدها لعضوالتأسيس للمشروع الاستثماري تمثل حقاً للمستثمر أكثر مما هو واجباً عليه، فالمادة (١٦) من قانون الاستثمار الكوردستان ي نصت في فقرتها الأولى : (لغرض الاستفادة من الإعفاءات والمزايا الواردة في هذا القانون يجب أن يحصل المستثمر على أجازة تأسيس المشروع صادرة عن الهيئة) .

كما نصت المادة (١٩) / أولاً من قانون الاستثمار الاتحادي على : (يحصل المستثمر على الأجازة إضافة إلى حصوله على باقي الأجازات لغرض التمتع وبلإعفاءات التي تقدمها الهيئة) .

ومع ذلك فإن ضرورة استيفاء هذه الإجراءات عند البدء بتأسيس المشروع الاستثماري باتت تمثل أيضاً واجباً على المستثمر إذا ما أراد الاستثمار في العراق عموماً أو في إقليم كردستان خصوصاً وأن كانت تمثل حقاً له وذلك لأن ثمة اجراءات معينة يجب أن تراعيها الهيئة عند إصدار موافقتها على طلب التأسيس والتي ينبغي أن تستهدف تحقيق دور الاستثمار في التأثير إيجاباً على خطة التنمية الاقتصادية.

وقد بينت هذه الإجراءات المادة (١٦) بفقراتها (٢، ٣، ٤) من قانون الاستثمار الكوردستاني حيث تمثل بدءاً بتقديم المستثمر طلباً بتأسيس المشروع

في إقليم كردستان إلى هيئة الإقليم وفقاً لشروط مسبقاً تعدها الهيئة، وللأخيرة البحث في هذا الطلب خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب لها . كما لها مفاتحة الجهات ذات العلاقة بموضوع الاستثمار لإبداء رأيها بالموافقة أو الرفض أو التعديل، وذلك خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ أحالة الطلب إليها من قبل الهيئة وفي حالة عدم الرد خلال هذه المدة يعتبر موافقة، وفي حالة الرفض يجب أن يكون القرار مسبباً^(١).

كما يحق لطالب التأسيس الاعتراض لدى رئيس المجلس الأعلى للاستثمار في كردستان، على رفض طلبه خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض وعلى رئيس المجلس البت فيه خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) ثلاثين يوماً ويكون قراره بهذا الخصوص باتاً.

أما إجراءات التأسيس في قانون الاستثمار الاتحادي فقد حددتها المادة (١٩)/ثانياً وتمثل بالتالي :

أولاً : تقديم طلب الاستثمار من قبل المستثمر أو من يمثله إلى الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق، للموافقة على مشروعه وشموله بأحكام قانون الاستثمار مرفقاً بالوثائق اللازمة التي حددها هذا القانون والتي تمثل في:-

١. استمارة الطلب المعدة من قبل الهيئة.
٢. كفاءة مالية من مصرف معتمد .
٣. المشاريع التي قام بها المستثمر في العراق أو في خارجه .
٤. تفاصيل المشروع المراد الاستثمار فيه وجدواه الاقتصادية.
٥. جدول زمني لإنهاء المشروع .

ثانياً : تقوم هيئة الاستثمار بدراسة طلب الاستث مار، ومفاتحة الجهات ذات العلاقة بموضوع الاستثمار وعلى هذه الجهات أبداء رأيها بالموافقة أو

(١) أنظر المادة (١٦)/ثالثاً من قانون الاستثمار الكورستاني .

الرفض خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ مفاتها وعند عدم الرد من الجهة المطلوب أبداء رأيها يعتبر ذلك موافقة منها وفي حالة الرفض يجب أن يكون قرارها مسبباً، وذلك و وفقاً لنص المادة (٢٠) / ثانياً ويحق للمستثمر عند رفض طلب التأسيس التظلم لدى رئيس الهيئة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، ويبت رئيس الهيئة بالتظلم المقدم خلال مدة (٧) سبعة أيام ولصاحب الطلب الاعتراض على قرار الهيئة بالرفض لدى الجهة التي توتبط بها الهيئة المعنية خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض التظلم ويعد قرارها باتاً وذلك وفقاً للمادة (٢٠)/رابعاً من قانون الاستثمار الاتحادي . وعلى خلاف هذه الاجراءات في الطعن بقرار الهيئة سار مشروع التعديل لقانون الاستثمار اذ الغى طريق الطعن بالتظلم ع ند رفض طلبه بالاستثمار و منح الحق له في ان يتقدم بالطلب لدى الهيئة المعنية الراضة لطلبه باعادة النظر في قرارها بالرفض خلاف (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه بالرفض وذلك وفقاً لنص المادة (٦/رابعاً-أ) من مشروع التعديل لقانون الاستثمار حيث قضت :- (يحذف البند (رابعاً) من المادة (٢٠) من القانون ويحل محله ما يأتي :- (رابعاً-أ)- عند رفض طلب التأسيس فلصاحبه ان يطلب اعادة النظر فيه من رئيس هيئة الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم خلال (١٥) خمسة عشر يوماً). وفي حال رفض طلب المستثمر له ان يعترض لدى الهيئة الوطنية للاستثمار خلال (١٥) يوم من تاريخ تبليغه بالرفض لطلبه كما له ان يعترض على قرار الهيئة الوطنية عند رفض طلبه ايضا باعادة النظر من قبلها لدى مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ التبليغ به وذلك وفقاً للفقرتين (ب ، ج) (١) من مشروع التعديل لقانون الاستثمار الاتحادي.

(١) اذ قضت الفقرة (ب) من المادة (٦) من مشروع تعديل :- (لصاحب الطلب الاعتراض لدى الهيئة الوطنية للاستثمار خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الرفض

وقد أوجبت قوانين الاستثمار في العراق على هيئات الاستثمار أن تمارس عملها في متابعة طلبات الاستثمار ونشاط المشاريع الاستثمارية في حالة قبول طلب التأسيس وضوابط معينة لم يحددها وإنما ترك الأمر إلى الهيئة الاستثمارية والتي تملك وفقاً لذلك سياسة مرنة في تقويم طلب الاستثمار وتحديد نشاطه وفقاً للخطة الاقتصادية للبلد، ومع ذلك فإن هذه الهيئة وإلى هذا الوقت لم تضع ضوابط أو شروطاً لعملها في متابعة شؤون الاستثمار والمستثمرين، ويعتقد أنه كان يجب النص عليها في قوانين الاستثمار والتي تحدد في ضوء اعتبارات معينة تصب في مصلحة العراق بتعزير دور الاستثمار في خدمة اقتصاده ويمكن أن تحدد هذه الضوابط في تأسيس المشروع الاستثماري على ضوء الاعتبارات الآتية :

١. انسجام المشروع الاستثماري مع أهداف الخطة الاقتصادية للدولة.
٢. مدى استخدام رأس المال الأجنبي ومساهمته في التأثير على الناتج القومي وزيادة فرص العمل وتأهيل العمالة المحلية.
٣. التأثير على ميزان المدفوعات بزيادة التصدير وترشيد الاستيراد.
٤. استخدام رأس المال بقيمة ثابتة، وأن لا تقل قيمة الموجودات الثابتة في المشروع من الآلات والمكائن والمعدات الأخرى عن قيمة معينة تحددها الهيئة وتكون قابلة للتعديل وفقاً لسعر السوق التجاري عالمياً.

وعلى الهيئة البت في الاعتراض خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله في مكتب رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار) كما قضت الفقرة (ج) من المادة (٦):- (إذا رفضت الهيئة الوطنية للاستثمار طلب التأسيس المقدم إليها فلصاحبه ان يطلب من الهيئة إعادة النظر فيه خلال (١٥)= خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض وعلى الهيئة ان تبت في الطلب خلال (٧) سبعة ايام من تاريخ تسجيله في مكتب رئيس الهيئة ويكون قرارها قابلاً للاعتراض عليه لدى مجلس الوزراء خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به).

ونخلص مما تقدم، أن ثمة إجراءات وضوابط لتأسيس المشروع الاستثماري في العراق وفي إقليم كوردستان يجب على المستثمر وبالمساعدة الهيئة استيفائها عند تأسيس مشروعه، ولا يمكن إغفال دور هذه الإجراءات في كونها تمثل وسيلة لحماية حق المستثمر ألقر مما هو عبء أو التزام يقع على عاتقه، مع مراعاة دور هذه الإجراءات في الأشراف على مدى ملائمة نشاط المشاريع الاستثمارية وفوائدها على التنمية الاقتصادية للعراق ولإقليم كوردستان.

المبحث الثاني

مدى ما يتمتع به المستثمر من مزايا في ضوء قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني

تقوم الدول عادة من أجل جذب الاستثمار إلى أراضيها وبما يخدم خططها في التنمية الاقتصادية بتوفير مزايا مختلفة للمستثمر تحقق ما ينشده من نشاطه الاستثماري.

وبهذه المثابة، لنا أن نتساءل عن مدى ما يتمتع به المستثمر في العراق في ظل تشريعاته الاستثمارية، فما هي المزايا التي وفرها قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني وهل كفل كل من القانونين تحقيق ما ينشده المستثمر عادة من استثماره في البلد المضيف لاستثماره؟ من استقراء نصوص كل من القانونين بهذا الصدد، نجد تبايناً واختلافاً واضحاً مع بعضها من حيث توفير تلك المزايا، فمنها ما اتخذ طابعاً قانونياً أنصب في حرية المستثمر في تملك ما يحتاجه لإقامة مشاريعه أو توسيعها أو تطويرها، ومنها ما اتخذ طابعاً مالياً والتي مثلت تنازلاً مهماً من المشرع العراقي عن أهم مورد للدولة ألا وهو الضرائب والرسوم، ومع ذلك فإن أتباع سياسة التفعيل للاستثمار من خلال منح المزايا لم توحد السياسة التشريعية للاستثمار في العراق ذلك إن سياستهما اختلفت في حدود هذه المزايا فضلاً عن أنها لم تكن لتخلو من الضعف في الكثير من النصوص القانونية التي تضمنتها تشريعات الاستثمار في العراق، الأمر الذي سيشكل عائقاً في طريق تحقيق المشرع لأهدافه من تشريع الاستثمار، وعليه سنتناول في هذا المبحث المزايا التي يتمتع بها المستثمر في العراق وفي إقليم كوردستان والتي قسمناها وفقاً لطبيعتها إلى مزايا قانونية ومزايا مالية وفي مطلبين، وعلى الوجه التالي :

المطلب الأول

المزايا القانونية

اتفق كل من قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني على منح المستثمرين في العراق وفي إقليم كردستان مزايا تتميز بطابع قانوني انصبت في الأساس في حرية المستثمر في تملك ما يحتاجه لإقامة مشاريعه الاستثمارية وتزويدها بما يلزم لإدارتها وتوسيعها وتطويرها، وذلك تقديراً لأهمية الدور الذي تلعبه هذه المزايا في جذب المستثمر للاستثمار داخل العراق ولا تحد حرته في تلك المزايا القانونية إلا بعض القيود القانونية، فرضها المشرع لضمان تحقيق الفائدة من الاستثمار، وللحيولة دون استغلال المستثمر لما منحه إياه القانون من مزايا، ورغم اتفاق قوانين الاستثمار في العراق على أهمية هذه المزايا وأقرارها في نصوصها إلا أنها اختلفت في تقدير هذه المزايا، وكان ذلك من الأثر أن برز أهم أوجه الخلاف بينها فضلاً عن معالجتها الركيكة وغير المجدية في تحقيق أهداف الاستثمار للبلاد وعليه وفيما يلي توضيح ذلك في الفرعين الاتيين.

الفرع الأول

حق المستثمر الأجنبي في تملك العقارات

يعد حق المستثمر الأجنبي في تملك العقارات، من أهم أوجه التباين والاختلاف بين قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني وقد تباين موقف كل من القانونين في سياسته تجاه حرية المستثمر الأجنبي في تملك العقارات، وتراوح بين الإطلاق والتقييد، فقد أجاز قانون الاستثمار الكوردستاني للمستثمر الأجنبي يملك العقارات اللازمة لإقامة مشروعه الاستثماري، بعده من أهم الدوافع المشجعة للاستثمار داخل كردستان، وهذا ما أشارت إليه المادة (٤) / سادساً والتي نصت : (للمستثمر شراء واستثمار الأراضي والعقارات اللازمة لتأسيس وتنويع وتطوير المشروع وفق أحكام هذا القانون في حدود المساحة والمدة التي تقدر في ضوء أهداف المشروع والحاجة الفعلية مع مراعاة أحكام الفقرة (ثالثاً) من هذه المادة) .

أما قانون الاستثمار الاتحادي فإنه لم يجز وبصورة مطلقة للمستثمر الأجنبي تملك العقارات وإنما له أن يكتسب حقوقاً أخرى غير حق الملكية كحق الأجرة الطويلة وحق المساطحة على أن يكون تمتعه بهذا الحق لمدة لا تزيد على خمسين سنة، قابلية للتجديد بموافقة الهيئة الوطنية للاستثمار وذلك وفقاً لطبيعة المشروع وأهميته بالنسبة للاقتصاد القومي، فقد نصت المادة

(١١)/ثالثاً : (يتمتع المستثمر بالمزايا الآتية :

ثالثاً : استئجار الأراضي اللازمة للمشروع أو المساطحة للمدة التي يكون فيها المشروع الاستثماري قائماً على أن لا تزيد على (٥٠) خمسين سنة قابلة للتجديد بموافقة الهيئة، وأن تراعى في تحديد المدة طبيعة المشروع وجدواه للاقتصاد الوطني) .

وبناءً على ما تقدم، فإن المشرع الاتحادي قصر حق المستثمر الأجنبي على اكتساب حق المساطحة وحق الإجارة الطويلة على العقارات اللازمة للاستثمار فقط دون أن يملك، كما أضاف إلى جانب ذلك، حقاً آخر أطلق عليه حق الاحتفاظ بالأرض اللازمة لمشروعه إذا كانت طبيعة نشاطه تنحصر في مجال الإسكان، فقد نصت المادة (١٠) من قانون الاستثمار الاتحادي : (يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون، وللمستثمر العراقي والأجنبي لأغراض مشاريع الإسكان حق الاحتفاظ بالأرض بمقابل يحدد بينه وبين مالك الأرض دون المضاربة بالأرض وفق ضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار وبموافقة مجلس الوزراء، وتسهر الهيئة تخصيص الأراضي اللازمة للمشاريع الإسكانية وتمليك الوحدات السكنية للعراقيين بعد أكمال المشروع) .

ويمكن أن نلاحظ مدى غرابة هذا النص، لاسيما وأنه لا يوجد تطبيقاً

لهذا الحق في قوانيننا النافذة، ولذا لنا أن نتساءل عن طبيعة هذا الحق وما

المزايا التي سيتمتع بها المستثمر عند احتفاظه بالأرض، والتي يمكنه مباشرتها دون أن يعد متجاوزاً لحقه، وإلى أي مدى يحق له الاحتفاظ بالأرض، فنقطة تساؤلات عدة يثيرها هذا النص، وفيما إذا كان المشرع يعد المستثمر مالكا للأرض وله حق التمتع بمزايا الملكية، أم إنه مساطح وله حقوق المسا طحة فقط؟

وإذا كنا نفترض إن حق المستثمر في الاحتفاظ بالأرض تبعاً لنص المادة (١٠) من قانون الاستثمار الاتحادي . يخضع من حيث الأصل لاحكام حق المساطحة فهذا يعني أن المستثمر له أن يتصرف في الأبنية التي أحدثها على الأرض إلا أن حق المالك الجديد ينتهي إجله بانتهاء مدة المساطحة والتي لا تتجاوز مدة (٥٠) خمسين سنة وإن كانت قابلة للتجديد، ومن ثم فإن المواطن العراقي سيتردد كثيراً حول استثمار أمواله في تملك عقارات تنتهي ملكيته لها بانتهاء مدة حق المستثمر الأجنبي في المساطحة، ووفقاً لذلك يمكن ان يعد هذا النص من أهم معوقات الاستثمار في العراق . ولذلك فإن اتجاه المشرع الاتحادي بهذا الصدد يعد من مواطن الضعف القانوني التي يؤخذ عليها، بعد هذا النص تزيد أ لا جدوى منه طالما أن هأجاز للمستثمر الأجنبي كسب حق المساطحة أو الاستئجار للأراضي اللازمة لمشاريعه دون أن يمتد ذلك إلى حقه في تم لكها . ومما تجدر الملاحظة اليه بهذا الصدد ان مشروع تعديل قانون الاستثمار الغى هذا النص، وحسناً فعل، اذ كما بينا سابقا انه لا وجود لمثل هذا الحق في قوانيننا النافذة اصف الى ذلك انه لا يميز ما سيتمتع به المستثمر الاجنبي طالما ان حق المساطحة والاجارة الطويلة يمنحه ذات المزايا كما يلاحظ ايضا ان مشروع التعديل تبنى موقفاً مغايراً لموقف المشرع الاتحادي لقانون الاستثمار متفقاً مع المشرع الكوردستاني فيما يتعلق بمنح الاجنبي الحرية في تملك العقارات اللازمة لاقامة مشروعه الاستثماري الا انه حصر حرية التملك لاغراض الاسكان حصراً اذ نص مشروع التعديل في

المادة (٤):- (يلغى نص المادة (١٠) من القانون ويحل محله ما يأتي :-
(ثانياً -أ- للمستثمر العراقي والاجنبي حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل اسس احتسابه وفق نظام خاص وله حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للقطاعين الم ختلط والخاص لغرض اقامة مشاريع الاسكان حصراً)
ويمكن لنا ان نتبين بهذا الصدد عدم دقة المشروع في صياغة هذا النص حيث انه ميز في اكثر من موقع بين الاراضي والعقارات رغم ان العقار يشمل الاراضي هذا من جهة ومن جهة اخرى ان قانون الاستثمار الاتحادي حظر التملك على الم ستثمر الاجنبي لا العراقي اذ ان الاخير يتمتع اصلا بحقه في تملك ما يشاء من العقارات اللازمة لاقامة مشاريعه الاستثمارية ومع ذلك نجد ان المشروع عامل العراقي كلاجنبي في التمتع بحرية التملك للعقارات وكأن العراقي لا يتمتع بهذا الحق اصلاً وهذا غير صائب وعليه يجب ان يقتصر نص التعديل على المستثمر الاجنبي الذي ليس له اصلا ان يمتلك العقارات في ظل القوانين الاتحادية النافذة في العراق).

ومهما يكن من الأمر، فاننا نعتقد، انه يجب التزام جانب الحرص عند التوجه الى إعطاء الحرية للأجنبي في التملك، وذلك بمراعاة واقع العراق الجديد وما يشهده من تقلبات سياسية واقتصادية واجتماعية غير مستقرة، وما يعانیه القطاع العام والقطاع الخاص المحليين من فقدانه لأبسط مقومات المنافسة مع المستثمر الأجنبي واقتاره للإمكانات المادية والكفاءات والخبرات التقنية الحديثة والتي تؤهله لممارسة النشاط الاستثماري على قدم المساواة مع الشركات الأجنبية، فتبري سياسة مرنة بهذا الصدد، لا يُعد اتجاهاً مقبولاً في ظل الظروف الراهنة التي يشهدها العراق عموماً وكوردستان خصوصاً مع ضعف الاقتصاد العراقي، فإعطاء الحرية للأجنبي بالتملك لأغراض الاستثمار ودون حدود لا يبرح بالتملك فقط بل وامتلاك العراق خصوصاً من قبل الشركات الأجنبية العملاقة، كما أن منح العقود والتراخيص لهذه الشركات الأجنبية (الطويلة

الأمد) لممارسة نشاطها داخل العراق يعني أنها تستفاد من استثماراتها داخل العراق في ظل المزايا والضمانات القانونية التي يتمتع بها مع اق تصاد عراقي في أدنى مستوياته الأمر الذي يعني احتواء الكثير من المشاريع المحلية سواء كانت عامة أم خاصة لعدم قدرتها على المنافسة ولعدم امتلاكها لما تملكه المشاريع الأجنبية .

وهذا يترتب عليه، بطبيعة الحال، تنصيب العراق من موارده وبالتدرج، ولذلك نعتقد، أن اتجاه المشرع الكوردستاني^(١) في منح حرية التملك بالنسبة للأجنبي وعلى خلاف المشرع الاتحادي، موجه صوب جذب الاستثمارات الأجنبية إلى كوردستان والبدء بمشروعاتها وتحقيق الفائدة لها ولبلدانها أكثر مما هو موجه صوب الاهتمام بالاقتصاد الوطني، ولذلك فإنه يجب عدم الانجرار وراء إجراءات الاستثمار وما يحققه من فوائد محتملة للبلد المضيف وانتهاج سياسة الباب الاقتصادي المفتوح وبصورة مطلقة بتقديم الكثير من التنازلات، وخصوصاً تلك التي لها صلة باعتبارات السيادة، أمام المستثمر الأجنبي بهدف جذبه دون أن تكون هناك عملية تأهيل للاقتصاد الوطني ومن خلال العمل بالتطوير والتحديث للموارد البشرية والمادية وتطوير البنى التحتية وهذا كفيل بتقليص السلبات التي يحتمل ظهورها عند استضافة الاستثمار الأجنبي، ثم انتهاج سياسة التفعيل اللامحدود للاستثمار ومنح الأجنبي الحرية في التملك ما دام كان ذلك في حدود أغراض الاستثمار .

الفرع الثاني

حق المستثمر في التصرف في المشروع الاستثماري

(١) وهو ما اتجه إليه أيضاً مشروع التعديل لقانون الاستثمار الاتحادي بهذا الصدد كما بينا سابقاً ينظر صفحة (٨).

يملك المستثمر، سواء كان وطنياً أم أجنبياً، حرية التصرف في المال المستثمر في العراق أو في إقليم كردستان، إذ ت جيز تشريعات الاستثمار الاتحادية وإقليم كردستان، للمستثمر التصرف في الاستثمار كله أو بعضه، استناداً إلى ما يملكه من حق ينصب على الأرض والأبنية والمنشآت المقامة عليها وكذلك موجودات المشروع، ووفقاً لذلك، فإن له الحق في إدارة مشروعه الاستثماري وبأسلوب الذي يجده مناسباً، وبالأشخاص الذين يختارهم لهذه الإدارة، كما أن له استخدام الأيدي العاملة وأن كان ت من غير العاملين العراقيين في تشغيل مشروعه إلا إذا كانت الأيدي العاملة المحلية تملك ذات القدر من الكفاءة والمؤهلات التي تملكها الأيدي العاملة الأجنبية، فقد نصت المادة (٧) / رابعاً من قانون الاستثمار الكوردستاني : (للمستثمر استخدام الأيدي العاملة المحلية والأجنبية اللازمة للمشروع مع إعطاء الأولوية إلى الأيدي العاملة المحلية وفقاً للقوانين النافذة في الإقليم). كما نصت المادة (١٢) / أولاً من قانون الاستثمار الاتحادي : (يحق للمستثمر توظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين في حالة عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة وقادر على القيام بنفس المهمة وفق ضوابط تصدرها الهيئة).

كما تقضي تشريعات الاستثمار الاتحادية وإقليم كردستان، بحق المستثمر في أن ينقل ملكية مشروعه ببيع أو الهبة كله أو بعضه كما إن له أن يتنازل عن جزء من نصيبه إلى الغير وطنياً كان أم أجنبياً، وهذا ما نص عليه المشرع الكوردستاني صراحة على ذلك في المادة (٧) / سادساً من قانون الاستثمار لإقليم كردستان بالقول : (للمستثمر تحويل استثماره كلاً أو جزءاً إلى مستثمر أجنبي آخر أو إلى مستثمر وطني أو التنازل عن المشروع لشريكه بموافقة الهيئة وبحل المستثمر الجديد محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات الناشئة عن المشروع). كما أشار إلى ذلك ضمناً قانون

الاستثمار الاتحادي، إذ قضى في نص المادة (٢٣) منه : (إذا انتقلت ملكية المشروع خلال مدة الإعفاء الممنوحة لها فيستمر تمتع المشروع بالإعفاءات والتسهيلات والضمانات التي منحت له حتى انقضاء تلك المدة، على أن يواصل المستثمر الجديد العمل في المشروع في الاختصاص ذاته أو في اختصاص آخر بعد موافقة الهيئة ويحل محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة بموجب أحكام هذا القانون). ويلاحظ ان مشروع التعديل لقانون الاستثمار الاتحادي الغى نص المادة (٢٣) من القانون وأشار الى هذا الحق بالنسبة للمستثمر في المادة رابعاً من مشروع التعديل والتي قضت :- (يلغى نص المادة (١٠) من القانون ويحل محله ما يأتي :- (١٠/ثانياً/ج):- للمستثمر العراقي او الاجنبي ان ينقل ملكية المشروع الاستثماري كلاً او جزءاً خلال مدة الاجازة الى أي مستثمر عراقي او اجنبي آخر على ان يواصل المستثمر الجديد العمل في المشروع في الاختصاص ذاته او في اختصاص آخر بعد موافقة الهيئة المانحة للاجازة ويحل المستثمر الجديد محل المستثمر السابق في الحقوق والالتزامات المترتبة عليه بموجب هذا القانون واحكام الاتفاق المبرم مع المستثمر المذكور في حالة نقل المستثمر العراقي او الاجنبي لملكية المشروع خلال مدة تمتعه بالمزايا والتسهيلات والضمانات الممنوحة له فان المستثمر الجديد يستمر بالتمتع بها حتى انقضاء تلك المدة). ويتضح مما تقدم، أن المستثمر في العراق يملك قدرًا من الحرية في التصرف بمشروعه الاستثماري، كما إن المتصرف إليه يحل محل المتصرف في الاستفادة من المزايا التي كان يتمتع بها المتصرف سابقاً، وهذا ما نعتقد هـ يمثل ام تيازا مهماً للمستثمر وخصوصاً الأجنبي بقدرته على التصرف بمشروعه وتصفية ملكيته كما شاء وبالوقت الذي يجده مناسباً، ومع ذلك، فإن تشريعات الاستثمار الاتحادية وإقليم كردستان وأن خولت المستثمر الحق في التصرف إلا أن ذلك ليس بحقاً مطلقاً وإنما هو مقيد بشرطين أساسيين : الأول

: موافقة هيئة الاستثمار الاتحادية أو هيئة الإقليم في كردستان على تصرف المستثمر في مشروع، وثانيهما: أن يمارس المتصرف إليه (المستثمر الجديد) ذات النشاط الذي كان يمارسه المستثمر السابق أو نشاطاً آخر وبموافقة الهيئة وبالشكل الذي ينسجم مع خطة التنمية الاقتصادية.

ونعتقد أن هذا الاتجاه، ينسجم مع رغبة ال مشرع العراقي، في تحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة للاستثمار وانعكاس ذلك على خطته في التنمية الاقتصادية، فهو من جهة يقيد حق المستثمر بموافقة الهيئة والتي لا تمنحها الا وفقاً لضوابط معينة تضعها بالشكل الذي يتوافق مع خطة الاقتصاد القومي، ولضمان عدم حلول متصرف آخر غير جدير في تملك مشروع ما وإدارته بما لا يتناسب مع متطلبات خطة التنمية الاقتصادية أضف إلى ذلك فإن المشرع الاتحادي وعلى خلاف المشرع الكوردستاني أجاز للمستثمر التصرف بموجودات المشروع من الآلات والمعدات الم عفاة من الرسوم، بشرط الحصول على موافقة الهيئة، وهذا الشرط هو لضمان عدم استغلال المستثمر للحقوق والمزايا الممنوحة له عند استيراد المكائن والآلات لإغراض الاستثمار والاستفادة من أحكام القانون ومن ثم المتاجرة بها خلافاً لغرض القانون من منح هذه المزايا للمستثمر عند متاجرة الأخير بمعدات وآلات المشروع بحجة حقه في التصرف بها وعلى رغم أهمية هذه الأحكام الا ان قانون الاستثمار الكوردستاني لم ينص عليها، ونعتقد أن ذلك يمكن أن يعد رقصاً تشريعياً ينبغي على المشرع الكوردستاني تلافيه بالنص صراحة على وجوب حصول المستثمر على موافقة هيئة الإقليم للاستثمار عند التصرف بموجودات المشروع من الآلات والمعدات وغيرها .

بيد أن تشريعات الاستثمار في العراق وإقليم كردستان، لم تشر إلى مدى قدرة المستثمر على التصرف بمشروعه، وفيما إذا كان يملك الحق في ترتيب حقوقاً عليه للغير مع استمرار ملكيته لمشروعه فهل له الحق في ترتيب

الرهون على مشروعه لتسهيل حصوله على القروض وتسهيلات ائتمانية أخرى بضمان الأرض التي يملكها أو بضمان الأبنية والمنشآت المقامة عليها أو موجودات مشروعه من الآلات والمكائن؟ ولذلك نعتقد، إن إغفال الإشارة إلى قدرة المستثمر على رهن مشروعه أو ترتيب حقاً آخر عليه غير حق الملكية، يعد نقصاً تشريعياً يؤخذ عليه المشرع في العراق، ومن ثم فإن مراعاة للمصلحة العامة يجب النص صراحة على أنه وإن كان للمستثمر حق التصرف فإن ذلك لا يخلو له حق التصرف في الأملاك العقارية لترتيبه حقوقاً تتعارض والغرض الذي منح لأجله أجازة الاستثمار في العراق، إلا إذا كان بهدف الحصول على تسهيلات ائتمانية وقروض لتوسيع وتطوير المشروع الاستثماري، ويمكن أن نلاحظ ما يمكن أن يحققه ذلك من حافز مهم في تشجيع المستثمر وتوسيع مشاريعه خصوصاً إذا كان بإمكانه الحصول على القروض والتسهيلات الائتمانية من المصارف المحلية ودون قصر هذا الامتياز على المستثمرين العراقيين فقط ذلك إن قانون الاستثمار الاتحادي وعلى خلاف قانون الاستثمار الكوردستاني، أجاز للمستثمرين العراقيين فقط الحصول على قروض ميسرة وتسهيلات مالية لهم بالتنسيق مع وزارة المالية والاستعانة بالمؤسسات المصرفية المحلية بشرط استخدام المستثمر ال عراقي لعدد من العراقيين العاطلين عن العمل يتناسب وحجم ال قرض^(١)، ويمكن ان نلاحظ مدى أهمية النص وما يمثله من دافع قوي للاستثمار، إذ إنه يشجع على الاستثمار بتسهيل منح القروض والتسهيلات المالية اللازمة لذلك وبضمان الأرض أو المشروع، كما أنه يشترط تشغيل الأيدي العاملة المحلية،

(١) فقد نصت المادة (٩) /ثانياً من قانون الاستثمار الاتحادي على انه :- (تشجيع المستثمرين العراقيين من خلال توفير قروض ميسرة وتسهيلات مالية لهم بالتنسيق مع وزارة المالية والاستعانة بالمؤسسات المصرفية مع اشتراط ان يقدم المستثمر الحاصل على القرض باستخدام عدد من العراقيين العاطلين عن العمل يتناسب وحجم القرض).

فإذن لا ضير من تعميم النص على المستثمرين دون استثناء، ليشمل العراقيين والأجانب وخاصة إذا كان من أجل توسيع وتطوير المشاريع الاستثمارية.

المطلب الثاني

الضمانات المالية

بين قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني في نصوصه ضمانات مالية يتمتع بها المستثمر في العراق تمثل بأغائه من الضرائب والرسوم فضلا عن تمتعه بالحوافز المالية التي يجذب إليها المستثمر عند توافرها بمقدار يتيح له تحقيق هدفه من الاستثمار، وكان المشرع العراقي لكل من القانونيين في اتجاهه هذا مدفوعا بأهمية تفعيل الاستثمار وجذب رؤوس الاموال الاجنبية الى العراق والاقليم حتى وان مثل ذلك تنازلا منه عن جزء مهم من اهم موارده المالية وهو الضريبة التي تعد اهم المصادر المواجهة للنفقات العامة والاعباء المالية لدولة، فما هي الاعفاءات الضريبية والحوافز المالية التي يتمتع بها المستثمر في ظل كل من قانون الاستثمار الاتحادي والكوردستاني، وهل وفق المشرع لكل من القانونيين في منح المقدار والمدة اللازمين لتأمين الربح الكافي للمستثمر؟ هذا ما يمكننا الاجابة عليه في الفرعين الآتيين

الفرع الاول

الاعفاءات الضريبية

تضمنت قوانين الاستثمار في العراق والاقليم نصوصا ومواد مشجعة للمستثمرين في محاولة منها لجذبهم للاستثمار في البلد، فمنحت اعفاءات ضريبية مختلفة من حيث مقدارها وطرق تقريرها، الا انها اتفقت على ضرورة تبني سياسة ضريبية مميزة للاستثمارات، الامر الذي يبين مدى اهتمام مشرع القوانين بدور الاعفاء الضريبي في التأثير على سياسة الاستثمار وما يمثله

التخفيف منه على مشاريع الاستثمار من حافز قوي لجذب المستثمرين ورأس المال، الاجنبي فقد نص قانون الاستثمار الكوردستاني على اعفاء مشاريع الاستثمار المقامة في الاقليم من جميع الضرائب والرسوم ولمدة (١٠) عشر سنوات تبدأ من تاريخ تشغيل المشروع وتقديمه لخدماته او من تاريخ انتاجه الفعلي وذلك وفقا للمادة (٥/اولا) من قانون الاستثمار الكوردستاني^(١). كما قرر اعفاءات ضريبية اضافية لتشمل جميع الالات والاجهزة والمعدات والوسائل والمكائن المستوردة سواء لاغراض المشروع او اللازمة لتوسيعه او تطويره او تحديثه^(٢)، فضلا عن اعفاء المواد الاولية المستوردة لاغراض المشروع من الرسوم الكمركية ولمدة (٥) خمس سنوات، على ان تحدد نوعها وكميتها من قبل الهيئة^(٣). كما تعفى قطع الغيار المستوردة للمشروع من الضرائب والرسوم اذا كانت لاتزيد قيمتها عن (١٥%) من قيمة المكائن والمعدات.

ولم يكتفِ المشرع الكوردستاني بهذا القدر من الاعفاءات الضريبية بل منح حوافز وتسهيلات اضافية للمشاريع المجازة والتي يتحقق فيها احدى السمتين :-

- أ- المشاريع التي تقام في المناطق الاقل نموا في الاقليم
- ب- المشاريع المشتركة بين المستثمر الوطني والاجنبي.

(١) فقد نصت :- (يعفى المشروع من جميع الضرائب والرسوم غير الكمركية لمدة (١٠)

عشر سنوات اعتبارا من تاريخ بدأ المشروع بتقديم الخدمات او بتاريخ الانتاج الفعلي)

(٢) فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٥) :- (تعفى الالات والاجهزة والمعدات والوسائل

والمكائن المستوردة للمشروع من الضرائب والرسوم ...)

(٣) فقد نصت الفقرة (٥) من المادة (٥) :- (تعفى المواد الاولية المستوردة للانتاج من

الرسوم الكمركية لمدة (٥) خمس سنوات على ان تحدد انواع وكميات هذه المواد من

قبل الهيئة مع اعطاء الاولوية لاستخدام المواد الاولية المحلية المتوفرة والملائمة

للمشروع الاستثماري كما ونوعا)

اما في ظل قانون الاستثمار الاتحادي فانه لا يختلف كثيرا فيما تضمنه من اعفاءات ضريبية عن تلك المقررة في قانون الاستثمار الكوردستاني، فقد نص في المادة (١٥)^(١) على منح المشاريع الاستثمارية اعفاءات ضريبية ولمدة (١٠) عشر سنوات، وهذه المدة قابلة للزيادة لتصل الى (١٥) خمسة عشر سنة في حالة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع وكانت نسبة مشاركته فيه اكثر من ٥٠% خمسين بالمئة من رأس مال المشروع^(٢).

كما منح المستثمر في العراق والحاصل على اجازة استثمار بموجب قانون الاستثمار الاتحادي اعفاءات اضافية تمثلت في عدم خضوع كل من الموجودات المستوردة لاغراض المشروع الاستثماري الى الرسوم والموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع او تطويره او تحديثه^(٣) اذا كانت تؤدي الى زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع والخدمات فضلا عن اعفاء قطع الغيار المستوردة لاغراض المشروع من الرسوم اذا كانت قيمة هذه المواد لا تزيد عن (٢٠%) عشرين بالمئة من قيمة شراء الموجودات^(٤).

كما منح المشرع الاتحادي وكنفيعيل لسياسة الاستثمار في العراق وجذب المستثمرين الى استثمار اموالهم في مشاريع خدمية تحقق منفعة اعلى

(١) حيث نصت الفقرة /اولا:- يمنح المشروع الحاصل على اجازة الاستثمار من الهيئة بالاعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) سنوات من تاريخ بدأ التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة الوطنية للاستثمار حسب درجة التطور الاقتصادي للمنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري).

(٢) حيث نصت الفقرة ثالثا من المادة ١٥ :- (للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سني الاعفاء من الضرائب والرسوم يتناسب بشكل طردي مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل الى (١٥) خمسة عشر سنة اذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي في المشروع اكثر من ٥٠%)

(٣) انظر نص المادة ١٧/اولا، ثانيا من قانون الاستثمار الاتحادي

(٤) نص المادة ١٧/ثالثا من قانون الاستثمار الاتحادي.

للبلد . اعفاءات اضافية من الرسوم فيم ا يتعلق باستيراد الاثاث والمفروشات واللوازم لاغراض التحديث والتجديد مرة كل (٤) اربع سنوات في الاقل . اذا كان استيراد ما تقدم من اللوازم باستخدامها في مشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية ومراكز التأهيل والمؤسسات التربوية والعلمية^(١).

يتضح مما تقدم ان قانون الاستثمار الاتحادي الكوردستاني قيذا حق المستثمر في التمتع بالاعفاءات الضريبية المقررة فيها بشروط وان كانت ميسرة الا انها لازمة لضمان عدم استغلال المستثمر لما ممنوح له من اعفاءات ضريبية في العراق فضلا عن تشجيع القانونيين المستثمرين بتوجيه اموالهم نحو مشاريع خدمية تحقق خدمة افضل للبلد ولالو حكم يمنحه اعفاءات اضافية وهو اتجاه مشجع للمستثمر، اذ ان الاخير عادة ما يبحث عن البلدان التي تعفي ايرادات النشاط التجاري والصناعي من الضريبة بمقدار معين وبمدة كفيلة لتحقيق ارباح ينشدها من نشاطه الاستثماري.

وعليه يتضح ان المستثمر في العراق يتمتع بالاعفاءات الضريبية وفقا

للسوابط الاتية :-

١ ان التمتع بالاعفاء من الضرائب والرسوم لمدة عشر سنوات في كل من قانوني الاستثمار الاتحادي والكوردستاني لا يبدأ الا من تاريخ التشغيل الفعلي للمشروع او تقديمه لخدماته.

٢ لاعفاء قطع الغيار المستوردة من الرسوم، يجب ان يتصرف بها المستثمر وفقاً لغرضها من الاستيراد. وان لاتزيد قيمتها عن (٢٠%) عشرين بالمئة من قيمة شراء الموجودات في ظل قانون الاستثمار الاتحادي و (١٥%) خمس عشر بالمئة في قانون الاستثمار الكوردستاني وذلك للحيلولة دون استغلال المستثمر لهذا الامتياز والاتجار بها عوضا عن استعمالها في اغراض المشروع.

(١) انظر نص المادة ١٧/ رابعا من قانون الاستثمار الاتحادي.

٣ - اﻻعفاء الموجودات المستوردة لاغراض توسيع المشروع او تطويره او تحديثه ويجب ان تؤدي الى زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع والخدمات وينسبة (١٥%) من رأسمال المشروع أي رفع الكفاءة الانتاجية او تحسين وتطوير نوع المنتجات، وهذا ما نص عليه القانون الاتحادي في المادة (١٧)/ثانياً. اما قانون الاستثمار الكوردستاني فانه اشترط للاعفاء ان تكون لازمة لاغراض التوسع او التطوير او التحديث للمشروع وبهذا الصدد يمكننا ان نلاحظ فعالية النص الذي ورد في قانون الاستثمار الاتحادي اكثر منه في قانون الاستثمار الكوردستاني.

٤ - التمتع باعفاءات اضافية، يجب ان يتحدد مجال الاستثمار في الفنادق والسياحة والمؤسسات الصحية والتربوية والعلمية، وان تؤسس المشاريع الاستثمارية في المناطق الاقل نمواً في العراق او الاقليم وهذا ما اشار اليه كل من قانون الاستثمار الاتحادي والاستثمار الكوردستاني^(١). وحسباً فعل المشرع لكلا القانونيين لاهمية الاستثمار في المناطق النائية والاقليم تطورا ونموا.

٥ - لا يتمتع المستثمر في العراق او الاقليم بالاعفاءات الا بعد حصوله على اجازة الاستثمار في العراق او الاقليم، كما انه يجب ان يحصل على موافقة هيئة الاستثمار للتمتع بالاعفاء من الرسوم فيما يتعلق باستيراد موجودات مشروعه الاستثماري وذلك بموجب قانون الاستثمار الكوردستاني، اما قانون الاستثمار الاتحادي فانه لم يشترط حصول المستثمر على موافقة الهيئة لشمول قطع الغيار بمشروعه وان ما اشترطه بهذا الصدد ان لا يتصرف بها المستثمر لغير الاغراض المستوردة من اجلها، وما عدا ذلك اشترط حصول المستثمر على موافقة الهيئة باستيراد موجودات المشروع من المواد الاولية.

(١) انظر نص المادة (١٧/ رابعا) في قانون الاستثمار الاتحادي والمادة (٦/اولا) من قانون

الاستثمار الكوردستاني

٦ من يتم ادخال المواد التي تم الحصول على الموافقة باعفاؤها من الرسوم خلال المدة التي حددتها قوانين الاستثمار وان يتم ادخالها بصورة مشروعة أي عبر المعابر الحدودية للعراق او الاقليم^(١).

وبناءً على ما تقدم نستنتج ان حق المستثمر بالتمتع بالاعفاءات الضريبية حقاً مقيداً بتوافر الشروط التي تتطلبها قوانين الاستثمار في العراق والاقليم والتي بتحققها سيعفى من الضرائب بمقدار معين ولمدة معقولة نجدها كافية لتحقيق ما ينشده من ارباح . ان كان العراق او الاقليم لا يفتقر الى الخدمات الاساسية والتي لا تكلف المشرع جهداً ووقتاً لتجهيز مشروعه بها.

كما ان المشرع لقانوني الاستثمار في العراق والاقليم اشترط موافقة الهيئة المسبقة على قوائم استيراد المواد التي يتقدم بها المستثمر قبل استيراده لموجودات المشروع والمواد الاولية اللازمة لاغراض المشروع او توسيعه او تطويره او تجديده، وهذا ليس بموقف صائب، اذ ينبغي ان تحدد الشروط والاجراءات الخاصة بالتمتع بالاعفاءات الضريبية تلقائياً دون ان تتوقف على موافقة الهيئة او أي جهة ادارية اخرى، ولهيئة الاستثمار حق متابعة المستثمر بتنفيذه لشروط تمتعه بالاعفاءات الضريبية وعند تحققها من وقوع المخالفة لها ان تتقدم بطلب الغاء الاعفاء الى رئيس مجلس الوزراء وللاخير حق اتخاذ القرار بهذا الشأن وذلك اكثر توفيقاً بين مصلحة المستثمر والمصلحة الوطنية اذا كانت تكمن في ازالة المعوقات امام الاستثمار والتخفيف من الاجراءات الادارية التي قد تكون من اهم المعوقات التي يواجهها المستثمر عند توجيه استثماره الى البلدان المضيفة للاستثمار.

كما اتضح لنا ان قوانين الاستثمار في العراق والاقليم اكدت باقرار الاعفاء الضريبي فقط على ارباح الاستثمار واستيراده من المواد اللازمة

(١) انظر نص المادة (١٧/ثانياً) من قانون الاستثمار الاتحادي والمادة (٥/ثانياً) من قانون الاستثمار الكوردستاني

للمشروع الاستثماري واغفلت الاشارة الى العديد من الجوانب التي كان
بالامكان تقرير اعفاء المستثمر فيها من الضرائب والرسوم لتشجيعه على
الاستثمار وكانت لتساهم في جذبته فعلى سبيل المثال لم نشر قوانيننا الى اعفاء
المستثمر من الضرائب والرسوم المقررة على عقود تاسيس الشركات وعقود
شراء الاراضي اللازمة لاقامة المشاريع الاستثمارية في كردستان او استثمارها
او اكتساب حق المساطحة عليها في العراق. كما انها لم تحدد نسبة معينة من
الاعفاء الضريبي للارباح الناجمة عن الاستثمار في الاوراق المالية ولم تقرر
الاعفاء الضريبي في حال زيادة راس المال المستخدم في اضافة اصول جديدة
لزيادة الكفاءة الانتاجية للمشروع.

ولذلك نلفت عناية المشرع العراقي لكل من القانونين للاستثمار الى
عدم اغفال هذه الحالات عند معالجته لاهم الثغرات التي تضمنتها تلك القوانين
عسى ولعل ان تساهم في جذب اكبر عدد من المستثمرين للاستثمار في
العراق وبما يخدم المصلحة العليا للبلد.

الفرع الثاني

الحوافز المالية

تقوم السياسة التشريعية للاستثمار في العراق على م رعاة ما يحققة
الاستثمار من فؤاد للتنمية الاقتصادية ومواكبة التطور الاقتصادي للبلدان
المتقدمة، وهذا بدوره يقتضي مراعاة هدف المستثمر من سعيه إلى تحقيق أكبر
عائد ممكن من الاستثمار، مما دفع بالمشرع لقانون الاستثمار الاتحادي
وقانون الاستثمار الكوردستاني إلى التعامل وبدقة مع ما يقتضيه ذلك من منع
حوافز مالية وبأشكال مختلفة تضاف إلى ما تقدم من الامتيازات لجذب
المستثمرين إلى البلاد، تقديراً لأهمية الدور الذي تلعبه الحوافز المالية، ومقدار
ما تنتيحه نصوص القانون من حرية للمستثمر من الاستفادة من تلك المزايا،
ومع ذلك فلين قوانين الاستثمار في العراق لم تتفق على توحيد أشكال الحوافز

المالية الممنوحة للمستثمر، في الوقت الذي نعتقد أن تبني سياسة موحدة بهذا الصدد أفضل طالما إن مردودات الاستثمار الإيجابية لا تنعكس على الإقليم فقط أو أجزاء معينة من العراق وإنما على البلد بأكمله .

وتتمثل أشكال الحوافز المالية التي أقرها قانون الاستثمار الاتحادي

والكوردستاني، في الآتي :

١. إعادة تحويل رأس المال المستثمر وعوائده إلى الخارج .

٢. تحويل الأجور والرواتب إلى الخارج .

٣. فتح حساب بالنقد الوطني أو الأجنبي .

أولاً : تحويل رأس المال المستثمر وأرباحه إلى الخارج :

تجيز قوانين الاستثمار في العراق للمستثمر بتحويل أصل الاستثمار وعوائده إلى الخارج ، أي تحويل صافي الأرباح الناتجة عن مشروع الاستثماري كما يحق له إعادة تصدير موجوداته المعفاة من الضرائب والرسوم إلى الخارج وذلك بهدف تشجيع المستثمر وخصوصاً الأجنبي، إذ إن المستثمر الأجنبي عادة ما ينجذب نحو البلاد التي تتيح تشريعاتها الحرية في تحويل أصل الاستثمار أو تحويل أرباحه الناتجة من مشروع أو تصفيته أو التصرف فيه للغير^(١).

ولذلك كفلت قوانين الاستثمار في العراق ضمان هذا الحق بالنسبة للمستثمر، فقد نصت المادة (١١) // أولاً من فائدة الاستثمار الاتحادي : (يتمتع

(١) للتفصيل راجع : جليلة عبد اللطيف علي عيسى الجا بوي، إمكانات تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية مع إشارة خاصة للعراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢١ ؛ وأنظر أيضاً : دريد محمود علي السامرائي، ضمانات الاستثمار التجاري غير الوطني، دراسة قانونية مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ١٩٦.

المستثمر بالمزايا الآتية : أولاً : أخرج رأس المال الذي أدخله على العراق وعوائده وفق أحكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى) .

كما نصت المادة (٧) / ثالثاً من قانون الاستثمار الكوردستاني :

(يسمح للمستثمر الأجنبي أن يحول إلى الخارج أرباح وفوائد رأسماله وفق أحكام هذا القانون)، ويظهر من هذه النصوص أن قانون الاستثمار الاتحادي لم يقصر حق التمتع بهذا الامتياز على المستثمر الأجنبي وإنما أطلق حكمه ليشمل المستثمر المحلي والمستثمر الأجنبي، وهذا يستتج من عموم عبارته التي لم يتقيد حكمها بالأجنبي كما فعل قانون الاستثمار الكوردستاني الذي قصر حق التمتع بتحويل الاموال على الاجنبي فقط ، مما يعني إن المستثمر المحلي أو المستثمر العراقي المغترب لا يحق له وإن كانت أمواله مستثمرة في الخارج ومتى ما أراد توجيه رؤوس أمواله إلى الإقليم فإنه لا يحق له أخراجها وعليه نقترح تقييد هذا الحق على المستثمر العراقي المغترب لجذب رؤوس أمواله إلى داخل العراق وتشجيعه عن التسوية بينه وبين المستثمر الأجنبي .

ولم تقيد تشريعات الاستثمار في العراق حق المستثمر في تحويل رؤوس أمواله وأرباحه إلى الخارج الا بشروط تعد من البديهيات في وضعها عند النص على الحق في التحويل، يكاد يكون الهدف منها هو التحقق من المركز المالي للمستثمر ووفائه بالتزاماته تجاه الحكومة العراقية أو حكومة الإقليم وتكمن هذه الشروط في الآتي :

١. أن يكون التحويل وفقاً لإحكام هذا القانون .
٢. أن يكون وفقاً لتعليمات البنك المركزي .
٣. تسديد ما يستحق في ذمته المالية للحكومة العراقية بالنسبة للمستثمر في العراق ولحكومة الإقليم بالنسبة للمستثمر في الإقليم.

وحسناً فعل المشرع العراقي لكلا القانونين، وذلك إنه أوجد قدراً من الموازنة بين حقوق المستثمر والتزاماته حينما اتبع اتجاهاً معتدلاً للتعامل مع هذا الأمر فهو وأن أجاز للمستثمر تحويل رؤوس أمواله إلى الخارج وأرباحه إلا إن ذلك لم يكن دون قيد أو شرط هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهو وأن أخضع حق المستثمر في التحويل إلى شروط، إلا أنها لا تمثل سوى شروط مبيّرة الهدف منها هو المصلحة الوطنية ومع ذلك فأنا نعتقد إن المشرع العراقي، أغفل شرطاً مهماً لا تقل أهميته عما تقدم، وهو عدم إلزام المستثمر بالحصول على موافقة الهيئة أو أي جهة إدارية أخرى لغرض التحويل ذلك أن موافقة الهيئة لازمة للتحقق من مدى توافر الشروط القانوني ة عند تحويل المستثمر لأمواله الى الخارج، كما إنها تعد الجهة الأكثر اختصاصاً بشؤون الاستثمار، لذلك نقترح وجوب تضمين قانون الاستثمار ما يلزم المستثمر بالحصول على موافقة هيئة الاستثمار عند مباشرة حقه في تحويل أمواله إلى الخارج .

ثانياً : تحويل الأجور والرواتب :

تسمح تشريعات الاستثمار في العراق للأجانب الفنيين والإداريين العاملين في المشاريع الاستثمارية داخل العراق بتحويل الأجور والرواتب والمكافآت والتعويضات التي يحصلون عليها إلى الخارج ، وقد أقرت قوانين الاستثمار هذا الحق لاعتبارات إنسانية في المقام الأول ولتشجيع العمالة الأجنبية ذات المهارة والقدرة الفنية على العمل داخل العراق، فقد نصت المادة (١٢) / رابعاً من قانون الاستثمار الاتحادي : (للعاملين الفنيين والإداريين غير العراقيين في المشر وع أن يحولوا رواتبهم وتعويضاتهم إلى خارج العراق وفقاً للقانون بعد تسديد التزاماتهم وديونهم تجاه الحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى) .

أما المادة (٧)/ رابعاً من قانون الاستثمار الكوردستاني فقد نصت :
(يحق للعاملين غير العراقيين في المشروع والمتعاملين معهم في خارج الإقليم
تحويل مستحقاتهم وأجورهم إلى الخارج وفق القوانين النافذة) .
ويتضح من هذه النصوص أن المشرع العراقي لكلا القانونيين قيد حق
التمتع بامتياز تحويل الأجور والرواتب وكل ما يحصل عليه العامل في
المشروع الاستثماري على الأجنبي فقط، فضلاً عن أنه لم يحدد نسبة معينة
للتحويل مما يعني أن للعامل الأجنبي الحق في تحويل أجوره ومستحقاته
المالية دون التقيد بنسبة معينة، وذلك لغرض استقطاب الأيدي العاملة ذات
المهارة والقدرات الفنية والإدارية للعراق، وأن كنا نعتقد أن تقييد حق التحويل
للأجور والرواتب يمكن أن يستعمل كوسيلة للحد من البطالة في العراق للحد
من استيراد الأيدي العاملة الأجنبية . وتوظيف الأيدي العاملة المحلية في
المشاريع الاستثمارية.

ثالثاً : فتح حساب بالنقد الوطني أو الأجنبي :

تتضمن قوانين الاستثمار في العراق، فضلاً عما تقدم، حكماً قانونياً يتيح
للمستثمر دون تمييز بين المستثمر العراقي أو الأجنبي ،الحق في فتح حسابات
بالنقد المحلي أو الأجنبي لدى أحد المصارف العراقية أو الأجنبية أو كلاهما
ودون قيد أو شرط، فقد نصت المادة (١١)/ خامساً من قانون الاستثمار
الاتحادي : (يتمتع المستثمر بالمزايا الآتية :خامساً: فتح حسابات بالعملة العراقية أو
الأجنبية أو كلاهما لدى أحد المصارف في العراق أو خارجه للمشروع المجاز)
كما نصت المادة (٧)/ سابعاً من قانون الاستثمار الكوردستاني : (يحق للمستثمر
أن يفتح لصالح مشروعه المجاز وفق أحكام هذا القانون حسابات مصرفية بالنقد
الوطني أو الأجنبي أو كليهما لدى المصارف في الإقليم وخارجه).

ولاشك، أن هذا الاتجاه يمثل اتجاهاً سليماً ومعتدلاً من حيث أنه يمح
المشاريع الاستثمارية القدرة على الوفاء باحتياجاتها ومتطلباتها من الآلات

والمعدات اللازمة لتوظيفها وإدارتها باستيرادها دون عوائق ويمكنها من تغطية حاجاتها من النقد الأجنبي، ولا يمكن القول أن ذلك يمكن أن يعكس آثاراً سلبية على اقتصاد الدولة طالما إن هذا فتح الحسابات بالنقد الأجنبي أو الوطني يخضع لأشراف ورقابة الدولة، خصوصاً وأن المستثمر يلتزم بمسك حسابات أصولية يدققها محاسب قانوني مجاز في العراق وفقاً للقانون^(١).

المبحث الثالث

الضمانات القانونية لحق المستثمر في الاستثمار

تسعى الدول المضيفة للاستثمار هو من خلال تشريعاتها في الاستثمار إلى توفير قدرراً كافياً من الضمانات التي ينشدها المستثمر عندما يوجه استثماره في تلك الدول والتي نجد فيها الأمان القانوني لحقوقه في الاستثمار من أي إجراء قد تلخذه هذه الدولة ضد حقوقه في المستقبل، ومن ثم فإن فاعلية هذه الضمانات وجديتها يساهم وإلى حد كبير في طمأنة المستثمر وجذبه للاستثمار.

ويمكن أن يعد ضعف هذه الضمانات من أهم معوقات الاستثمار، وكان المشرع العراقي الاتحادي والكوردستاني من المشرعين الذين حاولوا تفعيل هذه الضمانات بهدف جذب المستثمرين وطمأنتهم على حقوقهم، إلا أن هذه الضمانات اختلفت من حيث الحجم والمدى فكانت سبباً للتباين والاختلاف في سياستهما، إضافة إلى الضعف الذي تميزت به الضمانات فجاءت غير فعالة أو جدية. ووفقاً لما تقدم، سن تولى بحث ذلك في مطلبين أثنتين، ن خصص أولهما لبحث حظر نزع الملكية المشروع الاستثماري، ونتولى في المطلب الثاني بحث ضمان عدم التمييز في المعاملة.

المطلب الأول

(١) أنظر نص المادة (١٤) / ثانياً من قانون الاستثمار الاتحادي النافذ والمادة (٨) / رابعاً من قانون الاستثمار الكوردستاني النافذ.

حظر نزع ملكية المشروع الاستثماري

إن المستثمرين يفضلون عادة البلدان الملائمة من الناحية القانونية والتي تشهده استقراراً في أنظمتها القانونية وذلك لضمان الأرباح المتأتية من استثماراتهم، فهم يعزفون عن الاستثمار في البلدان التي يعامل فيها رأس المال الأجنبي الخاص فيها معاملة غير عادلة أو متحيزة ضده . ولذلك فإن الخطر القانوني يظهر عندما لا يؤمن القانون حالة عدم انتهاك العقود أو عدم توفير حماية كافية لحقوق الملكية الأمر الذي تنعكس نتائجه السلبية على مشروعات الأعمال ولا تسهم في توطينها، ذلك أن حق الملكية وأن كان حقاً مصاناً ولا يجوز المساس به إلا إن هذا المبدأ ليس بكافٍ بالنسبة للمستثمر لأنه لا يوفر حصانة لحقوقه الاستثمارية طالما أن حق الدولة قائماً في اتخاذ أي إجراء مستقبلي يمس ملكيته الخاصة له علاقته باعتبارات السيادة الوطنية على أراضيها، ولذلك فإن الخشية من نزع الملكية يعد من أهم معوقات الاستثمار، إذا لم تكفل تشريعات الاستثمار توفير الضمانات الكافية لطمأنة المستثمر على حقوقه الاستثمارية، ولذلك تنص التشريعات الاستثمارية على ضمان عدم نزع ملكية المشروع الاستثماري كالتأميم أو المصادرة أو الاستملاك إلا إذا كان لمقتضيات المصلحة العامة، بل أن البعض منها يذهب إلى حد إطلاق الحظر ومنع نزع الملكية مطلقاً وأن اقتضت مصلحتها العليا ذلك الإجراء^(١).

وقد اختلفت تشريعات الاستثمار في العراق في سياستها تجاه توفير الضمانات الكافية لحقوق المستثمر وكانت من الضعف الذي أثبتت عدم فاعليتها وجديتها في طمأنة المستثمر وجذبه بالتالي للاستثمار في العراق فعلى صعيد قانون الاستثمار الكوردستاني، فإنه لم يوفّر من الضمانات القانونية ما يؤمن للمستثمر عدم المساس بحقوقه من أي إجراء قد

(١) أنظر : دريد محمود علي السامرائي، المصدر السابق، ص ١٣٩ .

تتخذ حكومة الإقليم ضد مشروعه الاستثماري في إقليم كردستان كالتأميم أو الاستملاك أو المصادرة أو تجميد أمواله، كما أنه لم يشر مطلقاً إلى حق المستثمر في التعويض الذي يستحقه عند اتخاذ هذه الإجراءات، وإلى التزام حكومة الإقليم بجبر الضرر الذي قد يلحقه من سياسة الإقليم ، ولذلك نلاحظ مدى قصور أحكام قانون الاستثمار الكوردستاني عن توفير الحماية المطلوبة لرأس المال المستثمر وخصوصاً الأجنبي، الذي لا يوجه استثماره في الدول المضيفة للاستثمار إلا إذا كانت سياسة تلك الدول توفر له الأمان القانوني لحقوقه من إجراءات التأميم الشاملة والتي تعتمد عليها غالبية الدول النامية المستقبلية لرؤوس الأموال وخاصة في أوقات الحرب وتصدع العلاقات السياسية وتوترها في الأزمات السياسية .

أما قانون الاستثمار الاتحادي فإنه قد حقق وإلى حد ما للمستثمر بعض الضمانات القانونية التي تكفل عدم قيام الحكومة الا تحادية بأي إجراء يمس ملكية المستثمر، بالتأميم أو المصادرة إلا بحكم قضائي بات .

فقد نصت المادة (١٢) / ثالثاً منه : (يضمن هذا القانون للمستثمر ما

يأتي : ثالثاً : عدم المصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا القانون كلاً أو جزءاً باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات) .

ومع ذلك فإن ما وفره قانون الاستثمار الاتحادي من ضمانات لا يمثل إلا الحد الأدنى للحماية القانونية لرأس المال الأجنبي، ذلك أنه إذا كان للدولة الحق في نزع ملكية الأجانب وتأميم ممتلكاتهم وفقاً لحقها في السيادة على أراضيها، فإنه يجب أن تقيد حقها في ذلك بشروط تراعي في وضعها اعتبارات السيادة الوطنية والتي لطالما تحرص الدول على التمسك بها في مواجهة الاحتكارات الأجنبية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحرص على تحقيق مصلحة المستثمر وحمايتها لتشجيعه على الاستثمار داخل العراق بما يخدم خطة التنمية الاقتصادية.

فضلا عن ذلك، فإن المشرع الاتحادي لم يضمن قانونه ما يلزم الحكومة الاتحادية بأداء التعويض الكامل للمستثمر الأجنبي عند اتخاذ أي إجراء من شأنه المساس بملكيتة للأموال المستثمرة، و الذي يتضمن تغطية لكل ما يلحق المستثمر من ضرر وما يفوته من كسب .

ولذلك نعتقد، أن خير حكم لتأكيد الحماية التي ينشدها أي مستثمر لحقوقه، هو أن ينص القانون على ضمانة عدم المساس بحقوقه بأي إجراء مستقبلي، وعلى هذا النحو يجب حظر تأميم المشروعات أو مصادرتها أو نزع ملكيتها أو تجميد رأس المال الأجنبي إلا بحكم قضائي بات وأن تكون له أسبابه التي لها صلتها المباشرة بالمصلحة العليا للدولة واعتماداً على حقوقها المشروعة في السيادة الوطنية وهذا ما يعزز الطمأنينة من جانب المستثمر الأجنبي خاصة إذا كان هذا الحق ترد عليه قيود من بينها بصفة خاصة مبدأ المساواة وعدم التمييز وعدم جواز مخالفتها لتعهداتها الاتفاقية إذا كان العراق أحد الدول المنظمة للاتفاقيات التي تحظر نزع الملكية إلا بشروط معينة بوصفه من قرارات السيادة.

وبهذه المثابة، نعتقد أن القيمة العملية لالتزام الجهة المتعاقدة سوا
ء الحكومة الاتحادية أو حكومة إقليم كردستان بعدم اتخاذ أي إجراء يمس بملكية المستثمر لرأسماله، يتكامل ويحقق الغرض منه لو ضمنت النص الذي يحظر نزع الملكية إلا بحكم قضائي، التزامها بأداء التعويض الشامل الذي يغطي ما قد يلحق المستثمر الأجنبي من ضرر وما يفوته من كسب كما يجب، الابتعاد عن الغموض في تحديد التعويض للمستثمر تجاه المساس بملكيتة، الأمر الذي قد ينفر منه المستثمر عندما لا يقف على حقيقة المقصود بالتعويض الواجب أدائه عند المساس بحقوقه وهذا كما نعتقد يتنافى مع الهدف في تشجيع انتقال رؤوس الأموال إلى العراق، ول ذلك يجب بيان المعايير اللازمة لتحديد مقدار التعويض وأوصافه وفيما إذا كان يجب أن يكون مساوياً

للقيمة الفعلية للاستثمار محل إجراء نزع الملكية في تاريخ اتخاذ الإجراء، كما يجب أن يكون التعويض شامل وفوري وبعملة الاستثمار أو أي عملة أخرى قابلة للتحويل مما يوفر الطمأنينة الكافية للمستثمر.

ولذلك نقترح تأكيداً لسياسية تفعيل الاستثمار وجذبه الى العراق، بما يحقق الغرض م نه، أن لا يكون نزع الملكية ألاً وفقاً لشروط يدور مضمونها حول الآتي:

١. إلا يكون نزع الملكية إلا وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.
 ٢. الالتزام بمبدأ التعويض الشامل للمستثمر والذي يشمل ما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة .
 ٣. تحديد سبل وأوصاف التعويض المستحق للمستثمر، من حيث وقته ومقدراه وكيفية أداءه بعملة أجنبية أو عراقية وعاجلاً .
- وبناء على ذلك، نقترح أيضاً، أن يتضمن تشريع الاستثمار الاتحادي وتشريع الاستثمار الكوردستاني ، النص الآتي : (١. لا يجوز نزع ملكية أي مشرع بالتأميم أو المصادرة أو باستملاكه أو تجميده إلا لمقتضيات المصلحة العامة، وبحكم قضائي بات ويقابل تعويض عادل يدفع للمستثمر ٢٠. ويشترط في التعويض أن يكون مساوياً للقيمة السوقية للاستثمار في تاريخ اتخاذ الإجراء وأن يكون فورياً عاجلاً وبقيمة قابلة للتحويل) .

المطلب الثاني

عدم التمييز في المعاملة

يعد عدم التمييز في المعاملة تجاه المستثمر من العوامل المحفزة لجذب رؤوس الأموال الأجنبية إلى البلد المضيف للاستثمار، ووفقاً لذلك تضمنت تشريعات الاستثمار الاتحادية وإقليم كوردستا ن نصوصاً تحظر إخضاع المستثمرين الأجانب لأية أعباء أو ضرائب غير تلك التي يخضع لها وفي نفس الشروط والظروف المستثمرين الوطنيين فضلاً عن أن المستثمرين

الأجانب والوطنيين يتمتعون وعلى قدم المساواة بالحوافز المالية والإعفاءات الضريبية والضمانات القانونية، ومن ثم تعد تلك النصوص تكريساً لسياسة عدم التمييز في المعاملة بين الم ستميرين الوطنيين والاجانب التي تبناها كل من قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني، فقد نصت المادة (٣) من قانون الاستثمار الكوردستاني على: (يعامل المستثمر ورأسمال الأجنبي كالمستثمر والرأسمال الوطني، ويكون للمستثمر الأجنبي الحق في امتلاك كامل رأسمال الوطني، ويكون للمستثمر الأجنبي الحق في امتلاك كامل رأسمال أي مشروع بقيمة في الإقليم بموجب هذا القانون) . كما نصت المادة (١٠) من قانون الاستثمار الاتحادي : (يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات، ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون...).

كما نصت المادة (٢٢) منه : (يتمتع المستثمر الأجنبي بمزايا إضافية وفقاً لاتفاقيات دولية بين العراق ودولته أو اتفاقيات متعددة الأطراف كان العراق قد انضم إليها).

يتضح مما تقدم، أن المشرع العراقي سواء في القانون الاتحادي، أو في قانون الإقليم، تبنى سياسة عدم التمييز في المعاملة وقرر التسوية في التعامل مع المستثمرين أجانب كانوا أم وطنيين، ذلك أن المصلحة الوطنية تقتضي السخاء في معاملة الأجانب تشجيعاً لهم على القدوم إلى العراق والإقامة فيه، ويعد هذا الاتجاه، أكثر الوسائل التي تضمنتها تشريعات الاستثمار في العراق، تحراً في معاملة الأجانب باعتبار أنه يهدف إلى مساواتهم بالمستثمرين الوطنيين وتشجيعهم على الاستثمار داخل أراضيها، لذلك جاءت نصوص كل من القانونين لتكرس سياسة عدم التمييز في المعاملة والتسوية بين المستثمرين جميعاً بل أن المشرع الاتحادي لم يكتف بهذا القدر، إذ انه أجاز للسلطة الاتحادية أن تمنح معاملة تفضيلية للمستثمرين على

أساس الجنسية بموجب اتفاقيات دولية ثنائية أو متعددة الأطراف يدخل فيها العراق مع دول أخرى إذا كان من مضمون تلك الاتفاقيات منح مزايا وإعفاءات إضافية غير تلك التي يمنحها قانون الاستثمار الاتحادي وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، وهذا ما أشار إليه في المادة (٢٢) منه.

ومن ثم يتضح، أن تسوية الأجنبي بالوطني في المعاملة في ظل قانون الاستثمار الاتحادي، لا يقتصر على الحقوق والامتيازات، والضمانات المقررة لحماية أموالهم المنصوص عليها في التشريعات الداخلية فقط. وإنما يمتد أيضاً إلى ما هو مقرر في المعاهدات والاتفاقيات التي ينضم إليها العراق والتي قد تعدل في التشريع الداخلي، بل حتى التي ستنتص عليها لاحقاً تلك المعاهدات، كما منح المستثمر الأجنبي معاملة تفضيلية، بتمتعه بمزايا منصوص عليها في تلك الاتفاقيات، ولم نجد لهذا النص تطبيقاً في قانون الاستثمار الكوردستاني، فلم يشر إلى حق المستثمر الأجنبي بأي امتيازات منصوص عليها في غير التشريعات الداخلية للإقليم، ولا نجد ما يبرر سياسته تلك، طالما كانت المعاهدات والاتفاقيات تقرر مزايا إضافية لحماية لرعايا الدول المنظمة إليها، وتشجيعاً لهم للاستثمار داخل الإقليم، إذا كان القانون الداخلي لا يمنح المزايا التي تحقق هدف المستثمر من توجيه استثماراته إلى داخل الإقليم.

ولئن كان من المتصور أن يكون مبدأ عدم التمييز في المعاملة بين الوطنيين والاجانب والمنصوص عليه في كل من قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني، مطلقاً، دون تقييده بشروط، فإن لنا أن نتساءل، حول ما إذا كان هذا الإطلاق في الاتجاه، يمنح المستثمر الأجنبي الحق في التمتع بامتيازات مستقبلية قد تقرها الحكومة للمستثمرين الوطنيين تشجيعاً لل تنمية الاقتصادية والصناعية؟ ووفقاً لما تقدم فإن موقف المشرع قد يحمل على أن الاجنبي له الحق في التمتع بالامتيازات

المستقبلية التي قد تقرها الحكومة لمواطنيها طالما أنها لم تحدد التزامها تجاه الأجنبي بالنسبة لامتيازات التي تمنحها في المستقبل لمستثمريها داخل أراضيها.

المبحث الرابع وسائل تسوية منازعات الاستثمار

- نظمت تشريعات الاستثمار في العراق، الأسس وال وسائل التي تتبع عند تسوية المنازعات التي قد تنشأ بين المستثمر والجهة المتعاقدة معه باعتبارها من الدوافع المشجعة للمستثمر إذا ما كانت تحقق الطمأنينة الكافية له على حقوقه في الاستثمار، ورغم تضمن قوانين الاستثمار لهذه الطرق، إلا أنها اختلفت في تحديدها وتنظيمها، فقد نصت المادة (١٧) من قانون الاستثمار الكوردستاني : (تحل المنازعات الاستثمارية وفق العقد المبرم بين الطرفين وعند عدم وجود فقرة فيه بهذا الخصوص تحل بطريقة ودية و بتواضي الطرفين وفي حالة تعذر الحل الودي يجوز للطرفين اللجوء إلى طرق التحكيم المبينة أحكامه في القوانين المرعية في الإقليم أو وفقاً لأحكام تسوية المنازعات الواردة في أي من الاتفاقيات الدولية أو الثنائية التي يكون العراق طرفاً فيها) .
- أما المادة (٢٧) من قانون الاستثمار الاتحادي فقد نصت :
- (المنازعات الناشئة بين الأطراف الخاضعين لأحكام هذا القانون يطبق عليهم القانون العراقي ما لم يتفقوا على خلاف ذلك بغير الحالات التي تخضعه لأحكام القانون العراقي حصراً أو يكون فيها الاختصاص للمحاكم العراقية.
١. تخضع المنازعات الناتجة عن عقد العمل حصراً لأحكام القانون العراقي ويكون الاختصاص فيها للمحاكم العراقية، ويستثنى من ذلك العامل غير العراقي إذا نص عقد العمل على خلاف ذلك .
 ٢. إذا كان أطراف النزاعات من غير العراقيين وفي غير المنازعات الناتجة عن جريمة يجوز للمتنازعين الاتفاق على القانون الواجب التطبيق وال محكمة المختصة أو أي اتفاق آخر لحل النزاع بينهم .
 ٣. إذا ترتب عن نزاع بين الشركاء أو بين مالك المشروع والغير في مشروع يخضع لأحكام هذا القانون توقف العمل لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر يجوز

للهيئة سحب الترخيص والطلب إلى مالكي المشروع تسوية أمره خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور وإذا مرت هذه المدة دون تسوية الأمر بين الشركاء أو بين مالك المشروع والغير، فإن للهيئة اتخاذ الإجراءات القانونية لتصفية المشروع في أحد البنوك بعد استيفاء حقوق الدولة أو أي حقوق للغير وبعد صدور حكم قضائي باستحقاقها .

٤. إذا كان أحد أطراف النزاع خاضعاً لأحكام هذا القانون يجوز لهم عند التعاقد الاتفاق على تحديد وسائل حل النزاع بما فيها الالتجاء إلى التحكيم وفقاً للقانون العراقي أو أي جهة أخرى معترف بها دولياً.

٥. المنازعات الناشئة بين ا لهيئة أو أي جهة حكومية وبين أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون في غير المسائل المتعلقة بمخالفة أحد أحكام هذا القانون، تخضع للقانون والمحاكم العراقية في المسائل المدنية، أما في المنازعات التجارية فيجوز للأطراف اللجوء للتحكيم على أن ينص على ذلك في العقد المنظم للعلاقة بين الأطراف) .

وبالمقارنة بين نصوص كل من القانونين، نجد اختلافاً واضحاً في تحديد وسائل التسوية لمنازعات الاستثمار، إذ أن النص الخاص بتسوية منازعات الاستثمار في إقليم كردستان اشتمل على أربع وسائل لتسوية منازعات الاستثماري^(١) في حين ان قانون الاستثمار الاتحادي حددها باثنين فقط، ففي ظل قانون الاستثمار الكوردستاني فان وسائل التسوية هي:

(١) للتفصيل راجع د. حسين توفيق فيض الله، آزاد شكور صالح، تسوية منازعات الاستثمار (قانون الاستثمار في العراق واقلي م كردستان وقواعد "ICSID" انموذجا) بحث منشور في مجلة القانون والسياسة تصدر عن كلية القانون، جامعة صلاح الدين، السنة السادسة، العدد (٤)، ٢٠٠٨؛ آزاد شكور صالح، الاستثمار الأجنبي، سبل استقطابه وتسوية منازعاته، دراسة في قانون الاستثمار الكوردستاني وقانون الاس تثمار

١. الحل وفقاً للعقد المبرم بين الطرفين باعتباره المرجع الأساس والذي قد يحدد وفقاً لذلك بقانون دولة المستثمر أو أي قانون آخر وقد يجل العقد حل النزاع إلى مركز دولي أو إقليمي كالمرکز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمارية، ويمكن أن نلاحظ مدى أهمية هذا الحل لتسوية النزاع وما يمثله من ضمانات تعكس حرية المتعاقدين واختيارهما باللجوء إلى الحل المناسب لتسوية نزاعهم.

٢. الحل الودي ويتراضي كل من المستثمر والجهة المتعاقدة معه، وهذا الاتجاه يمثل انعكاساً لحرص المشرع الكوردستاني في اختيار الوسائل الملائمة مع ما ينشده المستثمر عند التعاقد من ضمانات تبعده قدر الإمكان عن طائلة الوقوع تحت أحكام القانون الذي يجهله وما يقتضيه من أتباع إجراءات طويلة يتطلبها اللجوء إلى المحاكم الوطنية في البلد المضيف لاستثماره، إلا أن ما يؤخذ على المشرع الكوردستاني بهذا الصدد هو إغفاله لتحديد المدة المعقولة والتي ينبغي خلالها إنهاء النزاع وفي حال عدم توصل الطرفين إلى حل النزاع يتم حينها اللجوء إلى الحل الآخر .

٣. وسائل التحكيم المنصوص عليها في القوانين المرعية في الإقليم ، كقانون المرافعات رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل . والذي نص في م(٢٩) منه : (تسري ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة ويختص بالفصل في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص خاص) ويتضح مما تقدم أن القضاء العراقي هو الذي يختص بحل نزاعات الاستثمار إذا ما تنشأ بين المستثمر والجهة المتعاقدة معه في إقليم كوردستان، عند عدم توافر الوسائل الثلاث المتقدم ذكرها، ولا يمكن إغفال أهمية ودور هذه الآلية في حماية المصلحة الوطنية، إذ أن المستثمر عادة لا يفضل اللجوء إلى طرق التحكيم الداخلية لما يتميز به القضاء الوطني من البطء في إجراءاته فضلاً

العراقي، مؤسسة (O.P.L.C) للطباعة والنشر، عدد (٩٦) ، كوردستان - العراق، ٢٠٠٨، ص٦٧-٨٥ .

عن جهله بأحكامه وقد وفق قانون الاستثمار الكوردستاني عندما أجاز لاطراف الاستثمار اللجوء باختياره لهذه الطرق حتى وان لم يتفقوا ابتداءً على تضمين عقدهم نصاً يقضي باللجوء إلى قواعد التحكيم الداخلي إذ إنه ترك تقدير أهمية اللجوء إلى هذه الوسيلة لإرادة الطرفين .

٤. الاتفاقات الدولية والثنائية التي يكون العراق ودولة المستقبل طرفاً فيها .

أما بالنسبة لقانون الاستثمار الاتحادي فإنه حدد وسائل تسوية منازعات الاستثمار بالآتي :

١. القضاء العراقي ، إذ تكون الولاية العامة في نظر المنازعات للمحاكم العراقية وذلك بالنسبة للمسائل المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة (٢٧) من قانون الاستثمار الاتحادي وفي حالة عدم وجود اتفاق يقضي بتطبيق قانون آخر في غير هذه المسائل .

٢. وسائل التحكيم الواردة في القانون العراقي أو أي جهة أخرى معترف بها دولياً وفقاً للاتفاق الخاص بين المستثمر الأجنبي والجهة المتعاقدة معه وفي غير المسائل التي حدد خضوعها قانون الاستثمار إلى القانون العراقي .

ومما تقدم يتضح لنا مواقع الضعف القانوني في كل من قانون الاستثمار الاتحادي والكوردستاني والتي يمكن تشخيصها بالآتي :

١. الاختلاف وعدم الانسجام في تنظيم طرق تسوية المنازعات مع ضعف النصوص وعدم مواكبتها لأهم التطورات التشريعية في التنظيم الدولي المقارن لمنازعات الاستثمار .

٢. فيما يتعلق بقانون الاستثمار الاتحادي، فإنه جعل القضاء العراقي المرجع الأساس في حل المنازعات، واستثناء أجاز اللجوء إلى اتفاق الطرفين في تحديد طرق التسوية وفي الحالات التي لا تختص المحاكم العراقية في النظر فيها وفقاً لقانون الاستثمار الاتحادي.

ويمكن أن نلاحظ بهذا الصدد مدى ضعف موقف المشرع العراقي الاتحادي وعدم مواكبته للتطورات في التشريعات المقارنة، إذ أنه لم يعتمد العقد المبرم بين الطرفين، والحل الودي بتراضي الطرفين بعدها من أهم الحلول التي تحقق الطمأنينة للمستثمر على حقوقه في بلد يجهل أحكام قانونه والإجراءات اللازمة لحمايتها، فالقضاء الوطني وأن كان يحقق حلولاً تتناسب مع المصلحة العامة، إلا أنه لما يتميز به من البطء في إصدار أحكامه وإجراءاته الطويلة والتي تأخذ وقتاً مما تجعل الحكم بالنسبة للمستثمر غير ذي فائدة أو جدوى، فضلاً عن أن المشرع العراقي لم يعط الحق لأطراف النزاع اللجوء إلى التحكيم وسواء وفق قواعده المنصوص عليها في قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ النافذ أو المنصوص عليها في أي قانون آخر اللجوء إلى هيئة تحكيم معترف بها دولياً طالما لم يتم الاتفاق عليها بداية في العقد المبرم بين أطراف النزاع، وكان الأجدر به النص على جواز اللجوء إلى التحكيم حتى وأن لم يتم الاتفاق عليه ودون تمييز بين المسائل المدنية أو التجارية وبهذا الصدد يمكن أن نجد أن المشرع الكوردستاني كان أكثر واقعية وتوفيقاً من المشرع الاتحادي عندما تبنى العقد المبرم بين أطراف عقد الاستثمار كمصدر أساس لحل نزاعاتهم، والحل الودي بتراضي الطرفين، وأن كان يؤخذ عليه كما ذكرنا سابقاً عدم تحديدها المدة المعقولة والمناسبة التي ينبغي خلالها تسوية النزاع .

٣. عدم تضمن كل من قانوني الاستثمار نصاً يعطي الحق للمستثمر الأجنبي باللجوء إلى المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار^(١)، بعده من أهم الحلول

(١) أنشئ المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بمقتضى اتفاقية جماعية هي اتفاقية

تسوية منازعات الاستثمار بين الدولة ومواطنين الدول الأخرى، ويعد هذا المركز مؤسسة دولية مستقلة تعمل تحت إشراف البنك الدولي، ومركزه في واشنطن، ويهدف إلى تقديم خدمات التوفيق والتحكيم لتسوية منازعات الاستثمار بين الدولة ومواطني

الدولية لحل هذه النزاعات والمعتمدة من قبل غالبية التشريعات، وذلك لأهميته بوصفه مركزاً دولياً يقدم حلاً ترضي جميع الأطراف مما يطمأن المستثمر الأجنبي على حقوقه في العراق أو في إقليم كردستان .

٤. اعتماد قواعد التحكيم الوطني وسواء في القانون الاتحادي أو في قانون كردستان كحل لتسوية النزاعات رغم عدم تلائم هذه القواعد مع تطورات التشريعات المنظمة لمنازعات الاستثمار مما يستوجب إعادة النظر فيها وإيجاد نوع من التوافق بين نصوص كل من القانونين إزاء تبني حلول التسوية، لطمأنة المستثمر وجذبه للاستثمار في العراق أو في إقليم كردستان .

الدول الأخرى عن طريق لجان خاصة . انظر : هشام علي صادق ، الحماية الدولية للمال الأجنبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع، ص ٢٧٩ .

المبحث الخامس

جزاءات مخالفة المستثمر لشروط الاستثمار

حددت قوانين الاستثمار في العراق شروط مزاوله النشاط الاستثماري ووجوب التزام المستثمر بما حددته من تلك الشروط، مراعية في وضعها المصلحة العامة وتجنب ما قد يسببه الاستثمار من مردودات سلبية ت تحقق عند عدم تنظيم الاستثمار في البلد، وينتج من وجود هيئة مختصة بشؤون الاستثمار أن تلتزم بمتابعة نشاط المشاريع الاستثمارية والتحقق من مدى التزامها بشروط الاستثمار وتوقيع الجزاءات على من يرتكب المخالفة لشروط الاستثمار.

ووفقاً لذلك فأنا سنتحدث عن مفهوم المخالفة لشروط الاستثمار وصور تحققها، ثم الجزاءات التي ستترتب على عائق المستثمر عند ثبوت مخالفته وذلك في مطلبين :

- المطلب الأول : مفهوم المخالفة وصور تحققها .
- المطلب الثاني : جزاءات مخالفة شروط الاستثمار .

المطلب الأول

مفهوم المخالفة وصور تحققها

يقصد بالمخالفة عدم الالتزام بأتباع نصوص قانون الاستثمار التي حددت شروط ومجالات الاستثمار في العراق عموماً وفي إقليم كردستان خصوصاً حيث تنص هذه القوانين على وجوب التزام المستثمر لشروط مزاوله نشاط الاستثمار وإلا ترتبت بحقهم جزاءات قانونية وضعت بهدف ضمان تحقيق قانون الاستثمار لأهدافه وتنفيذ المستثمرين لأحكامه وبما يتفق مع الخطة الاقتصادية، فقد نصت المادة (٢٩) من قانون الاستثمار الاتحادي على : (تخضع مجالات الاستثمار لأحكام هذا القانون باستثناء ما يلي: أولاً : الاستثمار في مجالي استخراج وإنتاج النفط والغاز.

ثانياً : الاستثمار في قطاع المصارف وشركات التأمين .
لما حددت المادة (١٤) منه التزامات المستثمر والتي نصت : (يلتزم
المستثمر بما يأتي :

أولاً : أشعار الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئة الإقليم أو المحافظة حسب
الأحوال خطياً فور الانتهاء من تركيب الموجودات وتجهيزها لأغراض
المشروع وتاريخ بدء العمل التجاري .

ثانياً : مسك حسابات أصولية يدققها محاسب قانوني مجاز في العراق وفقاً
للقانون .

ثالثاً : تقديم دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع وأي معلومات أو
بيانات أو وثائق تطلبها الهيئة أو الجهات الأخرى المختصة فيما
يتعلق بموازنة المشروع والتقدم الحاصل في إنجازه .

رابعاً : مسك سجلات خاصة بالمواد المستوردة للم شروع والمعفاة من الرسوم
طبقاً لأحكام هذا القانون مع تحديد مدة الاندثار لهذه المواد .

خامساً : المحافظة على سلامة البيئة والالتزام بنظم السيطرة النوعية المعمول
بها في العراق والأنظمة العالمية المعتمدة في هذا المجال والقوانين المتعلقة
بالأمن والصحة والنظام العام وقيم المجتمع العراقي .

سادساً : الالتزام بالقوانين العراقية النافذة في مجالات الرواتب والإجازات
وساعات وظروف العمل وغيرها كحد أدنى .

سابعاً : الالتزام بتطابق جدول تقدم العمل الذي يقدمه المستثمر مع الواقع على
أن لا يكون التفاوت الزمني اكثر من ستة أشهر و على الهيئة الوطنية
للاستثمار وضع شروط جزائية في حالة تجاوز هذه الستة أشهر كما
أن للهيئة سحب الأجازة .

ثامناً : تدريب مستخدميه من العراقيين وتأهيلهم وزيادة كفاءتهم ورفع مهاراتهم
وقدراتهم وتكون الأولوية لتوظيف واستخدام العاملين العراقيين) . وقد اضاف

مشروع التعديل لقانون الاستثمار الاتحادي التزامات اخرى تقع على عاتق المستثمر وتتمثل بالتزامه بالغرض الذي يملك من اجله العقار وبعدم المضاربة به وذلك وفقاً للفقرة (ج) من المادة (١٠) /ثانياً من قانون الاستثمار والمعدلة بموجب المادة (٤) من مشروع التعديل كما يلتزم بتشييد الوحدات السكنية خلال المدة المحددة في الاتفاق وبيعها او ايجارها الى المواطنين وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض وبخلافه تتحقق مسؤوليته اذ نصت المادة (٤):- (يلغى نص المادة ١٠ من القانون ويحل محله ما يأتي :- (ثانيا/ج- يلتزم المستثمر العراقي والاجنبي بالغرض ال ذي ملكت من اجله الارض او العقار وبعدم المضاربة بهما)^(١) كما نصت الفقرة (د):- (يلتزم المستثمر العراقي والاجنبي بتشييد الوحدات السكنية خلال الفترة المحددة في الاتفاق وبيعها او ايجارها الى المواطنين وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض...).

أما قانون الاستثمار الك ووردستاني ، فقد حدد في المادة (٢) منه، مجالات الاستثمار والتي يجوز فيها لأي شخص الاستثمار في المجالات الوارد ذكرها في المادة (٢) منه، كما حدد في المادة (٨) التزامات المستثمر ، والتي لا تختلف كثيراً عما حدده قانون الاستثمار الاتحادي من التزامات ، إلا انه فيما يتعلق بوجود التزام المستثمر بالقوانين النافذة في مجالات الرواتب والأجازات وساعات العمل وظروف العمل وغيرها كحد أدنى والمنصوص عليها في المادة (١٤) فقرة (٦) من قانون الاستثمار الاتحادي لم يرد ذكره كالتزام يقع على عاتق المستثمر في ظل قانون الاستثمار الكوردستان ي، مما يعني أن علاقات العمل يخضع تنظيمها إلى العقود التي يبرهما المستثمر مع الأيدي العاملة ودون التزام بالقوانين العراقية النافذة والمعمول بها في كوردستان، كما أن حقوق العامل والتزاماته ستكون خاضعة إلى العقد المبرم

(١) ميز المشروع مرة أخرى بين الارض والعقار على الرغم من ان الارض تندرج ضمن مفهوم العقار كما بينا سابقاً.

بينه وبين المستثمر بعيداً عن احكام قانون العمل فكان الأجر بالمشرع الكوردستاني تأكيد حمايته للعامل وهو الطرف الضعيف عن طريق ضمان تنفيذ قوانين العمل ومراعاة أحكامها في العقود المبرمة بين العمال والمشاريع الاستثمارية .

المطلب الثاني

جزاء مخالفة المستثمر لشروط الاستثمار

يتعرض المستثمر الذي يزول نشاطه الاستثماري في العراق سواء كان في الاتحاد او اقليم كردستان الى مجموعة من الجزاءات التي حددتها قوانين الاستثمار النافذة وذلك متى ما ثبتت مخالفته لشروط مزاوله الاستثمار ، وتُعد هذه الجزاءات من الوسائل المقررة لضمان تنفيذ قانون الاستثمار من قبل المستثمرين في العراق عموماً وإقليم كردستان ولاسيما ، والالتزام بشروطه المحددة لمزاوله المستثمر لنشاطه في الاستثمار .

وتمثل الجزاءات التي تقع على من تثبت مخالفته لشروط الاستثمار في ظل قانون الاستثمار الاتحادي في نص المادة (٢٨) منه بالآتي :

١. سحب أجازة الاستثمار .
 ٢. عقوبات مالية، تتمثل في حرمانه من الإعفاءات والامتيازات المالية التي منحت له ومن تاريخ تحقق المخالفة.
 ٣. الالتزام بالتعويض عن الضرر الذي يصيب الغير نتيجة لمخالفته شروط الاستثمار.
 ٤. أي عقوبات أخرى تنص عليها القوانين النافذة في العراق أو في الإقليم .
- ويضيف مشروع التعدي ل قانون الاستثمار الاتحادي جزاءً يتمثل بالاشعار الى دائرة التسجيل العقاري بالغاء التسجيل لسند ملكية المستثمر للعقار الذي استملكه لاغراض الاستثمار واعادته الى مالكه السابق مقابل اعادة بدل البيع اليه وذلك وفقاً للفقرة (د) من المادة (١٠) ثانياً التي عدلها

المشروع بموجب المادة (٤) منه اذ قضت :- (في حالة اخفاق المستثمر العراقي والاجنبي الذي تملك ارضاً او عقاراً بموجب هذا القانون في تنفيذ التزاماته ضمن المدة المحددة في الاتفاق المبرم مع هيئة الاستثمار المانحة للاجازة تتولى دائرة التسجيل العقاري وبناءً على طلب من الهيئة المذكورة الغاء التسجيل واعادة الامر او العقار الى مالكيها السابق مقابل اعادة بدل البيع اليه).

أما قانون الاستثمار الكوردستاني فإنه رتب على المستثمر عند تحقق مخالفته، الجزاءات التالية:

١. استرداد الأرض وانهاء حقه، كما تستملك الهيئة الأبنية والمنشآت المقامة عليها، أن وجدت، وبقيمتها مستحقة القلع وفقاً للقانون بالإضافة إلى التزام المخالف بدفع تعويض عن أي ضرر يسببه نتيجة عدم تنفيذ التزامه، وذلك وفقاً للمادة ٩/ثانياً من قانون الاستثمار الكوردستاني .
٢. التزام المستثمر بدفع أجر المثل عن الأرض التي ترتب له عليها حق انتفاع عليها، إذا أجرها من الباطن كلاً أو جزءاً بدون موافقة الهيئة أو استغلالها لغير الأغراض التي خصصت لها .

كما تعد الديون المترتبة في ذمة المستثمر تجاه الإقليم ديون ممتازة ويتم تحصيلها وفقاً لقانون الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ النافذ. وبالمقارنة بين نصوص قانون الاستثمار الاتحادي وقانون الاستثمار الكوردستاني، التي حددت الجزاءات والتي ستقع على عاتق المستثمر عند مخالفته لشروط الاستثمار ، نجد أن المشرع الكوردستاني قد فرض جزاءات تختلف عما هو محدد في قانون الاستثمار الاتحادي، و نعتقد أنه كان أكثر حرصاً وتوفيقاً بهذا الصدد وذلك انه لم يفرض جزاءاً يتمثل بانتهاء المشروع أو تصفيته كما فعل قانون الاستثمار الاتحادي وإنما قرر استمرار المشروع ومنحه إلى مستثمر آخر يتحمل دفع قيمة الأرض والأبنية والمنشآت المقامة من قبل

المستثمر المخالف لالتزامه وبقيمة مستحقة القلع مع الزام المسؤول عن الضرر بدفع أجر المثل عن مدة استغلاله للأرض خلافاً لأحكام القانون، وهذا ما نعتقد يمثل جزءاً رادعاً للمستثمر ، كما أنه يضمن في الوقت ذاته عدم إيقاف المشروع وتصفيته بتمليكه إلى مستثمر آخر . وهذا الاتجاه يعكس حرص المشرع الكوردستاني على الزام المستثمر بالشروط التي وضعها القانون قدر الامكان وبحلول ناجعة تحقق مصلحة الاقليم وفي الوقت ذاته تمثل جزءاً رادعاً للمستثمرين.

الخاتمة

بعد ان انتهى بحثنا في مقارنة تشريعات الاستثمار الاتحادية واقليم كوردستان وجب علينا ان نسجل استنتاجاتنا التي توصلنا اليها من خلال البحث تعقبها المقترحات.

لقد توصلنا الى ان السياسة التي انتهجتها قوانين الاستثمار في العراق والاقليم، وان بنيت على اساس تسهيل الاستثمار الاجنبي وازالة العقبات التي قد تعترض طريقه، للمساهمة في بناء الاقتصاد الوطني، الا انها لم توفق في سياستها هذه وفي الكثير من المواضيع فجاءت تلك القوانين متناقضة مع بعضها وغير متفقة وفي اكثر من موضع كما أتناها الكثير من الضعف والشغرات التي تعد من اهم معوقات الاستثمار.

وكان من اهم اوجه الخلاف بين القانونيين هو تملك الاجنبي للعقارات فكانت المعالجة القانونية لحق المستثمر في تملك العقارات في ظل القانونيين مختلفة من ناحية، ومن ناحية اخرى ضعيفة وركيكة، وكان اهم ما يشار اليه بالبنان بهذا الصدد هو ما اقره المشرع الاتحادي حول حق المستثمر بالاحتفاظ بالارض والذي يعده تزييدا وليس له ما يبرره.

اما في مجال تمتع المستثمر بالمزايا القانونية والمالية والضمانات التي اقرها المشرع في كلا القانونيين والذي عدها من وجهة نظره ما يكفل حماية ملكية المستثمر فان النصوص التي تعرضت لها وكان فيها ما يشجع المستثمر ويجذبه للاستثمار داخل البلاد كحقه في التصرف بمشروعه واستحقاقه لمعاملة مساوية للمستثمر المحلي بل قد تكون تفضيلية كما في القانون الاتحادي كما ان الاعفاءات الضريبية والحوافز المالية التي تضمنتها قوانين الاستثمار ايضا قد تساهم الى حد ما في تشجيع الاستثمار ولكن نجد ان تفعيل هذه المزايا اكثر له ما يبرره في مجال الاستثمار في العراق لاستقطاب اكبر عدد ممكن من المستثمرين الا ان اغفال الضمانات القانونية

التي تحقق الطمأنينة الكافية للمستثمر وخصوصا الاجنبي من اهم اوجه الضعف القانوني والتي اثبتت عدم فعالية وجدية ما نص عليه المشرع العراقي ولكلا القانونيين من ضمانات، ولذلك يجب تفعيل هذه الضمانات وبالمستوى الذي يحقق ما ينشده المستثمر من حماية فعالة لحقوقه في الاستثمار .

اما فيما يتعلق بجزاءات مخالفة المستثمر لشروط الاستثمار فقد كان المشرع الكوردستاني اكثر توفيقا عندما نص على عدم ايقاف المشروع وتصفيته نهائيا عند ثبوت مخالفة المستثمر لالتزاماته وانما امر بتحويل ملكيته الى مستثمر آخر وعلى ان يدفع قيمته مستحقة القلع الى المستثمر المخالف .

وفيما يتعلق بوسائل تسوية منازعات الاستثمار، نجد معوقا آخر قد لا يستقطب الاستثمار ولا يفعل سياسة المشرع العراقي في تحفيز الاستثمار وجذب رؤوس الاموال الاجنبية الى داخل العراق، طالما ان قانون الاستثمار الاتحادي جعل القضاء الوطني المرجع الاساس في كل نزاعات الاستثمار ولم يتح لاطراف الاستثمار الرجوع الى ارادتهم بحل نزاعاتهم طالما لم يتم تضمين عقدهم نصاً يقضي بحل النزاع بالتراضي في حين نجد ان المشرع الكوردستاني اكثر توفيقا عندما جعل ارادة المتعاقد ن المرجع الاساس لحل نزاعات الاستثمار .

انا في خاتمة هذا البحث، نلفت عناية المشرع العراقي لكل من القانونيين ان يعيد النظر في سياسته ازاء الاستثمار من خلال تبني اتجاه معتدل حول الاستثمار وتجنب الانجرار وراء فوائد الاستثمار دون الاكثراث بمضاره على الاقتصاد الوطني خصوصا وعندما لا يكون مؤهلا كفاية لمواجهة سلبيات الاستثمار الاجنبي فيجب عدم التشدد في التعامل مع الاجانب الى الحد الذي ينفر منه المستثمر الاجنبي ولا يفضل استثمار امواله داخل العراق او الاقليم، وفي الوقت ذاته عدم التساهل معه الى الحد الذي يسمح بتقديم الكثير من التنازلات في جميع قطاعات البلد دون قيد او شرط ونعتقد ان

الاعتدال بالاتجاه ازاء الاستثمار يتمثل من خلال منع الاجنبي من التملك او الاستتجار او الحيازة في قطاعات مهمة للاقتصاد الوطني كقطاعي النفط والغاز وغيرها ولغرض الاستفادة من راس المال الاجنبي وما ي رافقه من نقل للتكنولوجيا والخبرات الفنية والادارية اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية فانه يمكن تبني سياسة المشاريع المشتركة بين العناصر الوطنية والمستثمر الاجنبي وفي القطاعات المهمة على ان تساهم فيها العناصر الوطنية وينسبة تزيد عن مشاركة المستثمر الاجنبي في راسمال هذه المشاريع . وهكذا يمكن ان نكون قد حققنا ما ننشده من الاستثمار في الوقت الذي يتم المحافظة فيه على اهم مقومات الاقتصاد الوطني.

المصادر

أولاً: الكتب والبحوث والاطاريح

- ١ - آزاد شكور صالح، الاستثمار الاجنبي، سبل استقطابه وتسوية منازعاته، دراسة في قانون الاستثمار الكوردستاني وقانون الاستثمار العراقي، مؤسسة (O.P.L.C.) للطباعة والنشر، عدد (٩٦)، كوردستان - العراق، ٢٠٠٨.
- ٢ - آزاد شكور صالح، موسوعة تشريعات الاستثمار في اقليم كوردستان العراق وعدد من الدول العربية، هه ولير - كوردستان، الطبعة الاول - ٢٠٠٨.
- ٣ - حسين توفيق فيض الله، آزاد شكور صالح، تسوية منازعات الاستثمار (قانون الاستثمار في العراق واقليم كوردستان العراق وقواعد (ICSID) انموذجا)، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، تصدر عن كلية القانون / جامعة صلاح الدين، تكريت، السنة السادسة، العدد (٤)، ٢٠٠٨.
- ٤ - جليلة عبد اللطيف علي عيسى الجابري، امكانات تفعيل الاستثمار الاجنبي المباشر في البلدان النامية مع اشارة خاصة للعراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٥ - دريد محمود علي السامرائي، ضمانات الاستثمار التجاري غير الوطني، دراسة قانونية مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
- ٦ - هشام علي صادق، الحماية الدولية للمال الاجنبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع.

ثانياً: القوانين

- ١ - قانون الاستثمار الكوردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.
- ٢ - قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.