



أثر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام (قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣

لسنة ٢٠٠٦ انموذجاً)

## أثر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام (قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ انموذجاً)

أ.م.د. فاضل عواد محييد

جامعة الانبار – كلية القانون

البريد الإلكتروني Email : [fadawd57@uoanbar.edu.iq](mailto:fadawd57@uoanbar.edu.iq)

**الكلمات المفتاحية:** الإغفال التشريعي، الاستيلاء، المال العام، قانون الاستثمار العراقي، الحماية القانونية.

### كيفية اقتباس البحث

محييد ، فاضل عواد، أثر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام (قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ انموذجاً)، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٥، المجلد: ١٥، العدد: ٥ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر ( Creative Commons Attribution ) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في  
**ROAD**

مفهرسة في  
**IASJ**



## The impact of legislative omission in facilitating the seizure of public funds (Iraqi Investment Law No. 13 of 2006 as a model)

Assist. Prof. Dr. Fadhel Awad Mohimed

Anbar University, College of Law

**Keywords** : legislative Omission, seizure, public funds, Iraqi investment law, legal protection.

### How To Cite This Article

Mohimed, Fadhel Awad, The impact of legislative omission in facilitating the seizure of public funds (Iraqi Investment Law No. 13 of 2006 as a model), Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2025, Volume:15, Issue 5.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

### Abstract

The present study is initiated with the objective of examining the impact of legislative omission on the facilitating the seizure of public funds. The Iraqi Investment Law No. (13) of 2006 was selected for consideration as an independent model in this study. Following the delineation of legal omission as the legislator's failure, the author elucidates the significance of the study by illuminating the deleterious consequences engendered by certain Iraqi legislation (the investment law), which has engendered a particular monopoly on public funds. This has resulted in the exacerbation of disparities and the transgression of social justice standards. The fundamental research problem was characterized by the legislative defects that rendered the judiciary incapable of closing the exploited legal loopholes. The study goes on to address the pivotal issue of the legislative and executive authorities' role in ensuring the protection of public funds through legislative measures. The purpose of this paper is to address any queries that may be raised concerning the criminal accountability of the legislative authority and the potential for alternative means to safeguard public funds.





The analytical deductive approach was adopted in order to identify public funds. An inductive approach was employed to analyze legal texts, while a comparative approach was used when necessary. The study is divided into three sections. The initial section of this study examines the fundamental concepts of legislative omissions and the facilitation of the appropriation of public funds. The subsequent section is devoted to an examination of the applications of the Iraqi investment law. The third section of this study focuses on criminal accountability for legislative omissions. The research concludes that legislative omissions under the Investment Law have facilitated the seizure of public funds as a form that can be included under the provisions of (316) of the Iraqi Penal Code No. (111) of 1969, through loopholes in the formation of investment bodies and the privileges and exemptions granted to investors. Finally, the study provides a series of recommendations for addressing these gaps, including the amendment of legislation to ensure transparency and social justice, the enhancement of oversight of investment projects, and the strengthening of the role of the judiciary in protecting public funds. Moreover, it emphasizes the importance of meticulous examination of legal documentation to address instances that permit the misappropriation of public funds under the pretext of legal legitimacy.

### الملخص

انطلقت هذه الدراسة من فكرة تحليل أثر الإغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام، وتم اختيار قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ كنموذج تشريعي، فبعد التعريف بالإغفال التشريعي أخذ البحث يستعرض أهمية الدراسة من خلال الآثار السلبية التي انتجتها بعض التشريعات العراقية (قانون الاستثمار) وحققت استنثار فئات محددة بالمال العام، مما وسع نطاق الفوارق الطبقيّة داخل في ميزان العدالة الاجتماعيّة. وتمثلت المشكلة الأساسيّة في العيوب التشريعيّة التي جعلت القضاء عاجزاً عن سد الثغرات القانونيّة المستغلّة، كما يناقش البحث الإشكاليّة المركزيّة في دور السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة بتوفير الحماية التشريعيّة للمال العام، إذ يسعى للإجابة عن تساؤلات قد تثار حول مساءلة السلطة التشريعيّة جنائياً وإمكانية اللجوء إلى وسائل أخرى لحماية المال العام، ويعتمد بهذا على منهج تحليلي استنباطي في دراسة حالات الاستيلاء على المال العام، ومنهج استقرائي يفحص النصوص القانونيّة، كما يستخدم المنهج المقارن عند الحاجة. فهذه الدراسة قد انقسمت إلى ثلاث مباحث رئيسيّة: الأول منها بحث في المفاهيم الأساسيّة للإغفال التشريعي وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والثاني تناول تطبيقات قانون الاستثمار العراقي، بينما الثالث يركز على مناقشة المساءلة الجزائية عن الإغفال

التشريعي. ويخلص البحث إلى أن الإغفال التشريعي في قانون الاستثمار قد سهل الاستيلاء على المال العام كصورة يمكن ادراجها تحت احكام المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، من خلال الثغرات في تشكيل هيئات الاستثمار والامتيازات والاعفاءات الممنوحة للمستثمرين. وأخيراً تنتهي دراستنا بمجموعة توصيات تهدف معالجة هذه الثغرات، منها تعديل التشريعات لضمان الشفافية والعدالة الاجتماعية، وتعزيز الرقابة على المشاريع الاستثمارية، وتقوية دور القضاء في حماية المال العام. كما يؤكد على ضرورة مراجعة النصوص القانونية لمواجهة الحالات التي تتيح الاستيلاء على المال العام تحت غطاء الشرعية القانونية.

### المقدمة

**أولاً: موضوع الدراسة :** يسعى المشرع عند وضع القانون الى تنظيم منحى معين تعلق به حياة المجتمع، وهذا السعي قد يخفق في الوصول الى اهدافه لأسباب عدة قد رافقت صناعة القانون، منها سرعة اصدار القانون او عدم الاستعانة بأفكار التشريعات للدول التي تقترب انظمتها السياسية والاجتماعية من العراق، او بالعكس قد يكون بسبب انحراف السلطة التشريعية لإيجاد قانون يخدم مصالح عضوية او حزبية للمصوتين على التشريع، وحتى التدخل الدولي والإقليمي احياناً في سن القوانين المعيبة عن طريق الهيئة التشريعية الوطنية لتحقيق مصالح تلك الدول او الهيئات على حساب مصلحة ابناء الوطن قد يكون سبباً للإغفال التشريعي، بالتالي تظهر الآثار السلبية لتلك التشريعات وبدلاً لها من ان تكون وسيلة للتنظيم، تصبح وبالأعلى على المال العام باستغلال الثغرات او حالات الإغفال والاختفاق والقصور التشريعية في تمكين المترصين (المنتفعين) والمنتفعين من الاستيلاء على المال العام تحت غطاء الشرعية القانونية.

**ثانياً : أهمية الدراسة :** جاءت أهمية الدراسة مقترنة بما افزره اصدار بعض التشريعات القانونية في العراق من تطبيقات ولدت آثار سلبية في الحفاظ على المال العام، والحيلولة دون استئثار فئة من الافراد عليه بالتملك او الانتفاع، مما حقق انماطاً للسلوك ونتائج تفصح عن جريمة استيلاء سهل حصولها ما يكتنف بعض مواد تلك القوانين من عيوب تشريعية.

**ثالثاً: مشكلة الدراسة :** تكمن المشكلة فيما يكتنف القانون من عيوب واغفال تشريعي، جعل القضاء يقف مكتوف الايدي امام الثغرات والحيل القانونية التي يستغلها المنتفع من ذلك، اضافة الى زيادة الفوارق الطبقيّة بين افراد المجتمع الواحد، اذ زادت ثراء الثري من افراده وجعلت من متوسطي الدخل هم أقرب الى خط الفقر، وهبطت بالطبقة الفقيرة الى درجة الفقر المدقع.

رابعاً: اشكالية الدراسة واهدافها : وتبرز هذه المسألة في الموقف الحساس الذي يكتنف فكرة الدراسة، لا سيما انه يتعلق بصميم عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في توفير الغطاء التشريعي، وتنفيذ القانون بعلاته دون ان تمارس السلطة التنفيذية تنبيه السلطة التشريعية بمطالب النصوص ونتائجها السلبية حتى تتدارك امرها بالتعديل او الإلغاء، بالإضافة الى دورها بأصدار الأنظمة القانونية المعيبة بناء على تخويل السلطة التشريعية لها، كذلك بروز بعض حالات الاغفال في النصوص القانونية التي اصبحت منافذ لإفلات الكثير من المجرمين في جرائم غسيل الاموال والتهرب الضريبي والاحتيال والاستيلاء على المال العام، من ذلك تبادرت الينا عدة أسئلة تظهر الهدف من الدراسة :

١. وفقاً لنص المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، فإن من يُسهل الاستيلاء على المال العام هو الموظف او المكلف بخدمة عامة، وبما ان الاغفال في التشريع هو سبب ذلك، فهل يمكن توجيه المسائلة القانونية للسلطة التشريعية (الشخص المعنوي) جنائياً، ام يقتصر الامر على بعض الاعضاء في مجلس النواب؟

٢. هل عمدت السلطة التشريعية على ترك هذه المثالب في النصوص القانونية لأسباب تتعلق بمنافع اعضائها او احزابهم السياسية؟

٣. إذا كانت السلطة التشريعية قد انحرفت او اغفلت او اخفقت في نص تشريعي او أكثر، لماذا لم تمارس السلطة التنفيذية دورها في التنبيه واقتراح تعديل النصوص القانونية المستغلة؟

٤. هل مارست السلطة التنفيذية دورها في حفظ المال العام عن طريق صلاحياتها القانونية وفقاً للقانون

(الأنظمة) محل الدراسة؟

٥. لو سلمنا ان جميع سلطات الدولة الثلاث قد اغفلت او اهملت معالجة تلك العيوب والاختفاقات، هل هناك وسائل اخرى يمكن اللجوء اليها في حفظ المال العام من الاستيلاء؟

٦. أين يكمن سر التغاضي في ايراد النص القانوني المعيب وبالنتيجة استغلاله في الافعال الاستيلائية، هل هو العامل السياسي، ام هو السعي نحو الانتقال الى النظام الاقتصادي الرأسمالي في العراق او غير ذلك من الأسباب؟

خامساً: نطاق الدراسة : يشمل نطاق البحث دراسة النصوص التشريعية في اهم القوانين العراقية التي ظهر فيها واقع الاستيلاء على المال العام بشكل ملحوظ، وهو قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل وما لحق به من أنظمة قانونية تتعلق بتطبيقه.



سادساً: منهجية الدراسة : اعتمدنا في موضوع بحثنا (أثر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام)، على المنهج التحليلي للحالات التي يمكن ان تشكل صور الاستيلاء على المال العام تحت ستار القانون، وكذلك المنهج الاستقرائي المتفحص للنصوص القانونية محل الدراسة، واستخدام المنهج المقارن عند الحاجة لذلك.

سابعاً: خطة الدراسة : انقسمت دراسة موضوع البحث الى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول اهم المفاهيم الأساسية لفكرة الاغفال التشريعي وتسهيل الاستيلاء على المال العام وذلك في مطلبين، اما المبحث الثاني فقد اهتم في دراسة فكرة تسهيل الاستيلاء على المال العام فيما أورده قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وما تبعه من أنظمة قانونية وفي مطلبين ايضاً، اما المبحث الثالث فقد تناول الآثار القانونية المترتبة على الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام بمطلبين كذلك.

### المبحث الاول

#### المفاهيم الأساسية لفكرة الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام

بما ان النص التشريعي يكون من صنع البشر، فإنه لا يخلو من مواطن الاغفال وما قد يعتره من عيوب جاءت بصورة عرضية غير متوقعة قبل تطبيقه او مقصودة لأسباب مختلفة، ذلك ما قد ينعكس سلباً على الوضع المالي والملكية العامة للدولة باستيلاء شخص (طبيعي او معنوي) غالباً ما يكون من القطاع الخاص على جزء منها دون وجه حق، فالضرورة البحثية التي نسير في خضم دراستها فرضت التعريف بفكرة الاغفال التشريعي وبيان ماذا يقصد بتسهيل الاستيلاء على المال العام، وذلك في المطلبين الآتيين:

#### المطلب الاول

#### التعريف بفكرة الاغفال التشريعي

عند الخوض في التعريف بفكرة معينة، لابد من تحديد مفهومها وعناصر تمييزها عن غيرها من الافكار التي يمكن ان تتشابه معها لضمان الموضوع الخاص والمستقل لها، لا سيما في موضوع دراستنا التي يعدها مثلبة المشرع التي ينطلق منها المتربصين في ارتكاب افعالهم الماسة بالمصلحة العامة، تحت خيمة النص القانوني محل الاغفال التشريعي.

#### الفرع الاول

#### مفهوم الاغفال التشريعي

بسبب الاستعمالات والدلالات المختلفة لبعض الالفاظ، أصبح المصطلح (اللفظ) الواحد غير متساو في شموله لكل ذلك من دلالة واستعمال، فقد يوضع اللفظ الواحد لأكثر من معنى،

وما يمكن معرفته من المدى الذي توصل اليه في شمول اللفظ لكل مسمياته من عدمها يكون باستقراء استخداماته المتعددة<sup>(١)</sup>، من هذا وجب علينا التطرق الى معاني الالفاظ التي تضمنها عنوان البحث بهدف رسم حدود الدراسة ونطاقها.

### أولاً/ معنى الاغفال التشريعي من الناحية اللغوية

الاغفال في اللغة يرجع الى الفعل (غَفَلَ) اي لم ينتبه له، غَفَلَ عن الشيء وَغَفَلَهُ وَاغْفَلَهُ عن غير، بمعنى تركه سهواً وعن غير قصد، وَاغْفَلَ الشيء تركه على ذكر ما عن سهو واهمال او عدم انتباه، وَغَفَلَ الشيء ويغفل غَفْلاً وَغَفُولاً تركه عن غَفْلة، اي عن نسيان او عدم وعي<sup>(٢)</sup>، بمعنى ان الاغفال يحمل دلالة الترك غير المتعمد او النسيان او الإهمال، قال تعالى "وَلَا تُطْعَمَنَّ أَغْفَلْنَا قَلْبَهُ عَنْ ذِكْرِنَا"<sup>(٣)</sup>

اما مصطلح (تشريع) فيرجع مصدره الى فعل (شَرَعَ)، بمعنى الشريعة مُشَرَّعة، والشريعة ايضاً ما شرع الله لعباده من الدين، وقد شرع لهم أي سن، قال تعالى "لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا"<sup>(٤)</sup>، والشارع هو الطريق الاعظم وشرع في الامر أي خاض به<sup>(٥)</sup>، وتشريعي اسم من يرجع الى التشريع وهو الامر الذي يتعلق بسن القوانين، فاذا أردنا تحديد المعنى اللغوي لكلمتي (الاغفال، التشريعي)، يمكن له ان يكون الاهمال او التقصير غير المتعمد من قبل السلطة التشريعية عن امر يتعلق بسن القانون.

### ثانياً/ الاغفال التشريعي من الناحية الفقهية

دارت حول المعنى الاصطلاحي للأغفال التشريعي عدة محاولات فقهية، جاءت البعض منها تميز ما بينه وبين بعض الأفكار، في حين اتت الاخرى تعطي للأغفال معنى وفكرة مميزة، اذ عرف بأنه محتوى حالة الامتناع التشريعي الذي يتحقق بأحجام المشرع عن عمد او اهمال عن تنظيم احد الموضوعات التي عهد اليه الدستور بها او كان تنظيمها وسيلة للانقاص منها او تقييد اثارها<sup>(٦)</sup>، او هو موقف المشرع السلبي في ممارسة اختصاصه الدستوري كلياً او جزئياً من تنظيم حالات او موضوعات معينة<sup>(٧)</sup>، وذهب جانب فقهي الى وصفه بالعيب الجوهري نتيجة عدم تقييد المشرع بالشرعية الدستورية وأدى الى فجوة في القانون تحول دون الممارسة الصحيحة للحق المضمون دستورياً<sup>(٨)</sup>، بمعنى هو الفجوة التشريعية في حالة غياب او اهمال تنظيم موضوعات قانونية محددة خلافاً للدستور<sup>(٩)</sup>.

وقيل ان الاغفال التشريعي هو امتناع البرلمان (المشرع) عن تنظيم مسألة او حالة او مجموعة مسائل كان عليه ان يتدخل في تنظيمها بموجب الدستور، او انه تدخل في ذلك لكن بصورة منقوصة حالت دون تحقيق غاية تشريع القانون، مما قد يعرض البرلمان الى الإدانة لتحقيق

الفراغ التشريعي (كامل او جزئي) من عدم ممارسته لاختصاصه التشريعي وفقاً للدستور<sup>(١٠)</sup>، فالبرلمان وفقاً لمقولة الفقيه الفرنسي (فرانسوا برايت) لا يعد مالكا لاختصاصاته وليس ملزماً فقط بهذه الاختصاصات، بل هو ملزم بممارسة اختصاصه التشريعي المحدد وفقاً للدستور<sup>(١١)</sup>.

وتتحقق رقابة المحكمة الدستورية على الاغفال التشريعي لأنه يؤدي الى الاخلال بأمن النظام الدستوري ويظهر اثره على مبدأ الامن القانوني<sup>(١٢)</sup>، مما حدا بالقضاء ان يجعل نصب عينيه مخالفة المشرع للدستور عندما يسكت او يقصر عن تنظيم مسألة معينة، ذلك الذي لا يملكه (القضاء) في ممارسة الاعمال التشريعية فكيف له ان يملكه عند اغفاله التشريعي<sup>(١٣)</sup>، وهذا ما دفع جانب من الفقه الى القول ان الامتناع التشريعي والاغفال التشريعي يحققان ذات النتيجة في الاخلال بالضمانات الدستورية، الا ان الامتناع هو سلوك المشرع السلبي في مباشرة اختصاصاته التشريعية، والاغفال هو سلوكه الايجابي عندما يقوم بتنظيم مسألة ضمنها الدستور ولكن بشكل منقوص وقاصر عن كافة جوانبها التي لا تكتمل الا بتنظيمها<sup>(١٤)</sup>.

ومن جانبنا ووفقاً للفهم الذي توصلنا اليه، يمكن تقرير الحالة التي يتحقق فيها الاغفال التشريعي بأنها تحصل فقط في سلوك المشرع الإيجابي، عندما يتدخل وفقاً للدستور في تنظيم احدى المسائل او المواضيع لكنه يهمل او يغفل تنظيم جميع جوانبها بالصورة التي تحقق الغاية من تدخله، هذا ما يجعل من العناصر التي اغفل تنظيمها مسالك او ابواب للإخلال بالحقوق والحريات العامة او الخاصة التي كفل حمايتها الدستور، بالتالي نحاول تعريف الاغفال التشريعي بأنه: اهمال المشرع او غفله غير المقصودة او المقصودة عن تنظيم بعض العناصر المتعلقة بمسائل الحقوق والحريات التي كفلها الدستور بشكل يفوت الفرصة على كل متريص في المساس بذلك.

### ثالثاً / الاغفال التشريعي من الناحية القضائية

بعد ان استقر امر المراقبة القضائية للأغفال التشريعي في معظم النظم الدستورية لا سيما الديمقراطية منها، الا ان القضاء الدستوري لم يشر صراحة الى مصطلح الاغفال التشريعي<sup>(١٥)</sup>، ولكن يمكن استجلاء مفهومه من خلال ما صدر عنه من احكام قضائية، اذ قرر المجلس الدستوري الفرنسي بأن امتناع المشرع عن مباشرة اختصاصه التشريعي في تحديد شروط بعض الوظائف القضائية، وترك ذلك الى السلطة اللائحية من اوجه عدم دستورية القانون المتعلق باستقلال القضاة<sup>(١٦)</sup>، كما عد المجلس اعلاه في حكمه الصادر (١٨ يناير ١٩٨٥) عدم تحديد الوصف القانوني للجرائم بالشكل الذي لا يثير أية لبس اغفلاً تشريعياً من شأنه ان يؤدي الى الاخلال بمبدأ المساواة وتعسف السلطات العامة في تحديد الاشخاص محل تطبيق النص





التجريمي، وذهب ايضاً الى عدم دستورية المواد الواردة في تحديد جرائم الارهاب والجرائم الصحفية بسبب اغفال المشرع تحديد العناصر الدقيقة لوصف هذه الجرائم<sup>(١٧)</sup>، وهناك للمحكمة الدستورية العليا في مصر ما يؤكد تبني رقابتها على الاغفال التشريعي بعد ان كانت تعده من قبيل حالات الملائمة التي يستقل المشرع في تقديرها لوحده<sup>(١٨)</sup>، فقد قضت بعدم دستورية القرار الصادر استناداً للقانون رقم (١٠٤) لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بنزع ملكية الاراضي الزراعية دون تعويض عادل بموجب قوانين الاصلاح الزراعي، اذ قررت بأن "لا يقدح ما ذهبت اليه الحكومة من ان المادة ٣٧ من الدستور قد سكنت عن النص صراحة عن تقرير حق التعويض بالنسبة للاستيلاء على الاراضي الزراعية المجاوزة للحد المقرر قانوناً.....، فأنت تشريعات الاصلاح الزراعي المتعاقبة والتي وضعت حداً اقصى للملكية الزراعية وقررت الاستيلاء على ما يزيد عن هذا الحد، لم تغفل حق الملاك في التعويض عن اراضيهم المستولى عليها"<sup>(١٩)</sup>، كما قررت ذات المحكمة عدم دستورية المادة (١٣) من قانون حماية الآثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣، لما قد يترتب عليها من اثار في نزع الملكية من اصحابها دون تعويض، وذلك ما يعد غصباً للملكية وعدواناً عليها بعد ان كفلها الدستور<sup>(٢٠)</sup>، وأشارت المحكمة الدستورية العليا في مصر الى مصطلح الاغفال التشريعي بشكل صريح في حكمها بأن "واذا اغفل المشرع في النص المحال اشتراط انذار العامل كتابة قبل انتهاء خدمته للانقطاع، وهو ما يشكل اهداراً لضمانة جوهرية للعامل يتمتع بها سائر العاملين المدنيين بالدولة، ومن ثم يكون قد اخل بمبدأ المساواة امام القانون الذي ارساه الدستور بنص المادة (٥٣) منه بحسبانه ضمانه جوهرية لتحقيق العدل والسلام المجتمعي، ولا يقتصر تطبيقه على الحقوق التي كفلها الدستور وانما يمتد كذلك الى ما يكون قد تقرر بأداة تشريعية ادنى، فلا يجوز تقييدها بما يعطلها او ينال من ممارستها، بل يتعين ان تنظمها أسس موحدة لا تميز فيها بين المخاطبين بأحكامها"<sup>(٢١)</sup>. اما موقف القضاء الدستوري في العراق فكان للمحكمة الاتحادية العليا مواجهة خجولة لما صدر عن السلطة التشريعية من قوانين شابها حالات النقص والغموض في نصوصها، ومنها الحكم الصادر في ٢٤/١٠/٢٠١٠ بشأن الغاء جلسة مجلس النواب المفتوحة عندما لا يحصل توافق بين أعضاءه بعد ان غاب النص الذي يقرر ذلك، وايضاً قرارها في عدم دستورية المادة (٢٥/٢٥) من قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم (٢١) سنة ٢٠١٣ المعدل، بموجب قرارها بالعدد ٢١٣ / اتحادية ٢٠٢١ في ١٩/٢/٢٠٢٢.

## الفرع الثاني

### تمييز الاغفال التشريعي عن غيره

قد يتشابه الاغفال التشريعي مع غيره من المصطلحات بسبب حداثة نسبياً، مما يستوجب فصله عنها لتوضيح أثر صورتنا (محل الدراسة) في تسهيل الاستيلاء على المال العام وكما يأتي:

#### أولاً/ الاغفال التشريعي والانحراف التشريعي

تبرز الفروقات الجوهرية ما بين فكرتي الاغفال والانحراف التشريعيين في امرين:

١. ان الانحراف التشريعي من أخطر عيوب التشريع ويحصل عندما يمارس المشرع سلطته التشريعية عن سوء قصد، فيخرج بها عن ضوابط المصلحة العامة بينما يكون الاغفال التشريعي في حالة تدخل المشرع وتنظيم حالة او مسألة الا انه يهمل او يقصر في احكام بعض جوانبها (٢٢).

٢. في الانحراف التشريعي يظهر المشرع النصوص القانونية على غير حقيقتها، بمعنى في ظاهرها تكون نصوص عامة مجردة تسري على الجميع دون تمييز ولكن الحقيقة انها تستهدف مصلحة او حالة فردية معينة (٢٣)، اما النصوص القانونية في الاغفال التشريعي تبقى في إطار التنظيم العام المجرد لكن ما اصابها من اغفال او نقص أخل بعناصر كفالتها وضمانتها للمصلحة العامة.

#### ثانياً/ الاغفال التشريعي والنقص التشريعي

تظهر اوجه الاختلاف بينهما في ان المشرع في الاغفال التشريعي قد عالج المسألة او الحالة لكنه لم يحيط بكل تفاصيل احكامها، ويكون النقص التشريعي في ترك هذه المسألة او تلك دون ان ينص عليها من الأساس (٢٤)، بالتالي في حالة الاغفال يكفي ان يتدخل المشرع لإكمال القصور فيها بينما في حالة النقص يجب ان يأتي بنص قانوني جديد وكامل.

#### ثالثاً / الاغفال التشريعي والاختلاف في التشريع

بعد الاطلاع على كتابات الفقه الدستوري لم اجد فيها تداولاً لمصطلح الاختلاف التشريعي، بل ارتسم لدي فكرة ان هذا المصطلح يترادف مع مصطلحي (النقص التشريعي او السكوت التشريعي)، الا في حالة ان الاخيرين يتعلقان بوجود القانون لكنه يفتقر الى مادة او اكثر بين ثناياه لمعالجة بعض المسائل، بينما الاختلاف التشريعي يكون في حالة عدم اصدار قانون من الاساس وهذا ما يجعل النظام القانوني للدولة في فراغ تشريعي، وعند الفصل ما بين الاغفال والاختلاف في التشريع يكون الحال واضحاً في ان الاختلاف التشريعي هو الامتناع الكلي والسلبى

للمشرع عن اصدار قانون كان لازماً عليه إصداره، في حين يكون القانون موجود لكن بعض موادها يعترضها قصور المعالجة لبعض المسائل في الاغفال التشريعي، كما يكون للمحكمة الدستورية في الاخفاق ان تصدر قراراً يلزم المشرع بإصدار القانون خلال مدة معينة، ويكون دورها في الاغفال اما توجيه المشرع لمعالجة الخلل او ان تتدخل في تفسير النص مما يساعد على تطبيقه.

#### رابعاً/ الاغفال التشريعي والقصور التشريعي

يعرف القصور التشريعي بأنه "عدم احتواء النص على احكام تفصيلية تعالج النزاع المعروض امام القاضي، اي هو النقص الذي يسود القاعدة التشريعية بالصورة التي تجعله عاجز عن معالجة النزاع المعروض"<sup>(٢٥)</sup>، فتكون حالة القصور التشريعي عندما تكون النصوص القانونية الموضوعية في وقت سابق على النزاع غير قادرة على معالجة حالات معينة قد تظهر لاحقاً<sup>(٢٦)</sup>، بسبب افتقار النص الى الاحكام التفصيلية التي تحيط بكل جوانب الواقعة المعروضة، بهذا يمكننا القول ان القصور التشريعي يترادف مع فكرة الاغفال التشريعي، كون المصطلحين يتحدان بنظرة عدم وجود الاحكام التفصيلية الخاصة بمسألة او اكثر من المسائل، مما يعطي مجالاً في استغلال ذلك حول تحقيق مصالح فردية على حساب الصالح العام، مع ان هناك من يرى خلاف ذلك<sup>(٢٧)</sup> بأن الاغفال التشريعي يتمثل بالسلوك السلبي للمشرع في تنظيم حالة معينة، والقصور يتمثل بالسلوك الايجابي عندما ينظم المشرع مسألة معينة لكن بشكل منقوص.

#### المطلب الثاني

##### مفهوم تسهيل الاستيلاء والمال العام

ان ما قرره الفقرة الاولى من المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي بأن "يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف في خدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك، مملوك للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب او سهل ذلك لغيره"، يبين ان وسيلة الجاني في السيطرة على المال العام كانت اما بالاستيلاء او بتسهيل الاستيلاء عليه من قبل الموظف او المكلف بخدمة عامة، وموضوع (محل الجريمة) مدار دراستنا هو المال العام، فيكون من المنطق لزومية تحديد مفهوم تسهيل الاستيلاء ومفهوم المال العام.

## الفرع الاول

## تسهيل الاستيلاء

وبقصد به كل نشاط ايجابي او سلبي يمارسه الموظف او المكلف بخدمة عامة ليتمكن الغير من استيلاء المال العام<sup>(٢٨)</sup>، فالموظف او المكلف العام يمد الغير بالعناصر التي تمكنه من ذلك<sup>(٢٩)</sup>، وهذا هو نشاطه الإيجابي، او تذليل العقبات التي تحول دون تمكنه من السيطرة على المال العام بغير وجه حق (استيلاءه) وذلك هو نشاطه السلبي<sup>(٣٠)</sup>، من هذا فأن الموظف او المكلف الذي يسهل فعل الاستيلاء يكون فاعلاً للجريمة، والغير الذي سهل لأجله الاستيلاء يكون شريكاً للموظف<sup>(٣١)</sup> ويعاقب بما قرره المشرع لجريمة الاستيلاء من جزاء، وهناك رأي آخر يعد الغير المستولي على المال فاعلاً لأنه هو من قام بالعمل التنفيذي للاستيلاء ودور الموظف او المكلف مقتصر على المساعدة<sup>(٣٢)</sup>، لكن هذا الرأي يصطدم بفكرة ان الاستيلاء هي جريمة موظف او مكلف بخدمة عامة بالتالي لا يمكن ان يكون فيها الموظف او من في حكمه الا فاعلاً، فضلاً عن ان المشرع قد عد تسهيل الاستيلاء بموجب المادة (٣١٦) فعلاً تنفيذياً وهذا هو ما يقوم به الموظف، وفي تقديرنا ان هذه القاعدة تسري حتى وان كان الغير موظفاً او مكلف بخدمة عامة، على الرغم من تقرير غالبية الفقه<sup>(٣٣)</sup> بأنه اذا كان من قام بالعمل (الغير) موظفاً او مكلف عام فانه يعد فاعلاً والموظف الذي سهل له القيام بالفعل يكون شريكاً، كما يذهب جانب من الفقه الجنائي الى عد الاثنين الموظف والغير فاعلين اصليين<sup>(٣٤)</sup>.

مما تقدم يثار التساؤل حول العلة التي دفعت بالمشرع في تقرير المساواة ما بين فعل الاستيلاء وفعل تسهيل الاستيلاء، فجاءت الإجابة الى ان ما يبدو في ظاهره تسهيل للاستيلاء قد يغطي الاستيلاء ذاته<sup>(٣٥)</sup>، أي ان الموظف او المكلف العام عندما يسهل الاستيلاء لغيره (شخص عادي او موظف) فأن تحصيل فعل الاستيلاء غالباً ما يكون لمصلحته، ومن جهة اخرى لو ان نص المشرع اقتصر على تقرير الاستيلاء دون تسهيل الاستيلاء لأدى ذلك الى عد الموظف او من في حكمه مجرد شريك والغير فاعل، مما يغير التكييف القانوني للجريمة الى سرقة او احتيال او خيانة امانة وحسب الأحوال.

## الفرع الثاني

## المال العام

قضت المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على ان "تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون"، اذا القاعدة العامة ان المال العام هو الذي تملكه الدولة



او الاشخاص المعنوية العامة وخصص لغرض تلبية الحاجات العامة، وبعد اموالاً عامة الاموال المنقولة التي تعود ملكيتها للدولة، ويتسع مفهوم المال العام وفقاً لنص المادة (٣١٦) عقوبات عراقي ليشمل المال المنقول الذي تملكه مؤسسات او جهات اخرى ولكن تسهم الدولة من مالها الخاص بنصيب (القطاع المختلط)<sup>(٣٦)</sup>، كذلك يشمل ما يسمى بـ(الدومين الخاص) المتعلق بالمال الخاص الذي تملكه الدولة وتمارس فيه أنشطة تجارية اسوة بالأفراد، وايضاً ما يطلق عليه العقار بـ(التخصيص)<sup>(٣٧)</sup> وهو المنقول الذي وضعت الدولة في خدمة عقار مملوك لها او تساهم بنصيب في ملكيته، كذلك العقار بـ(الاتصال) وهو المنقول الذي ارتبط بالعقار بشكل يجعل منهما وحدة اقتصادية لا تتجزأ، ويستوي ان يكون المال العام ذو قيمة مادية كالنقود والسيارات او قيمة اعتبارية كالوثائق والرسائل البريدية، كذلك يرى بعض الفقه<sup>(٣٨)</sup> ان يكون المال العام محل الاستيلاء من المنقولات فقط دون الاموال العقارية بحجة صعوبة الاستيلاء على ارض او عقار مبني ترجع عائدته الى الدولة، لان اضافته الى ملك المستولي تحتاج اجراءات طويلة لا يمكن للموظف او المكلف بخدمة عامة تجاوزها قبل ان يكشف امره، ومع ذلك يمكن للموظف او المكلف العام ان يسهل الاستيلاء على غلة الارض الزراعية او منفعة العقار بالسكن فيه او استخدامه لأغراض تجارية او تسهيل الاستيلاء على السند المثبت للحق في العقار، وهذا بالنتيجة يعتبر من الاموال المنقولة. اما الرأي الثاني<sup>(٣٩)</sup> فإنه يترك تفسير لفظ المال على اطلاقه دون حصره بالمنقول فقط، وهنا يمكن للاستيلاء ان يقع على العقارات كما يقع على المنقولات، ولو اراد المشرع قصره على المنقول لقرر ذلك بالنص كما فعل في جريمة السرقة، هذا الرأي الاخير في تقديرنا هو الاجدر بالتأييد على الرغم من الحجج التي قدمها انصار الرأي الأول، فالواقع العملي وخصوصاً في العراق خلال العقدين الاخيرين اثبت امكانية تحقق ذلك باللجوء الى وسائل وادوات عديدة في تسهيل الاستيلاء، منها الاحتيال على مزادات بيع أموال الدولة بمقابل بخس او اتلاف الوثائق والمستندات التي تثبت عائدة المال العقاري للدولة واستبدالها بسندات ووثائق مزورة تظهر ملكية العقار للمستولي او التحايل في المشاريع الاستثمارية.

#### المبحث الثاني

تسهيل الاستيلاء على المال العام في احكام قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل يعد النشاط الاستثماري من الممارسات الحديثة التي دخلت اقتصاديات الدول لاسيما دول العالم النامية ومنها العراق، بهدف تنمية البلدان وتطويرها في تنويع الانتاج والخدمة ويجاد فرص العمل للمواطنين وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للدولة موطن الاستثمار، الا ان هذا النشاط سيف ذو حدين اذا ما خرج عن اهدافه واخذ المستثمر يستغل الامتيازات الممنوحة له في



الاثراء الفاحش على حساب المال العام، ذلك ما يجعل منه برنامج ممنهج لاستنزاف موارد واملاك الشعوب وفق تنظيم قانوني غير محص ومحصن، من هذا المنطلق برزت لدينا الفكرة في دور تلك التشريعات بتسهيل الاستيلاء على المال العام خلافاً للمنطق القانوني في مراعاة قاعدة الحفاظ على المال العام الذي تشترك بملكيته جميع الأجيال، والتي سيتم دراستها وفقاً لنتائج قواعد قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل لإظهار وتحليل مواطن الاغفال التشريعي التي تبرر عمليات الاستيلاء المنظم على المال العام.

### المطلب الاول

#### تسهيل الاستيلاء على المال العام في احكام تشكيل هيئات الاستثمار ومهامها

بعد ان صدر قانون الاستثمار عام ٢٠٠٦ باعتباره التجربة الاستثمارية الحديثة في العراق، ظهرت عدة اخفاقات في تشريعه للأحكام القانونية، مما جعل تدخل المشرع في تعديله<sup>(٤٠)</sup> لأكثر من مرة امر مفروض لا مفر منه، ومع ذلك فإنه لازالت في بعض الاحكام حالات الاغفال التشريعي التي خلفتها عيوب الصياغة والقصور والفرار، فضلاً عن حالات المبالغة في محاباة المستثمر على حساب المال العام بحجة تشجيع الاستثمار في العراق.

### الفرع الاول

#### تسهيل الاستيلاء في المواد (٤، ٥) من قانون الاستثمار العراقي

من مواطن الاغفال التشريعي ما قرره المادة (٤) من قانون الاستثمار بخصوص تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار، التي تكون مختصة برسم السياسة الاستثمارية وكيفية تنظيمها ومراقبة تطبيقها، وتتألف من (١١) عضو بضمنهم رئيس الهيئة الذي يرشحه مع نائبه مجلس الوزراء ويعين بموافقة مجلس النواب م(٤/ثانياً وثالثاً) قانون الاستثمار، فما نلاحظه من نوافذ يمكن لها ان تسهل الاستيلاء على المال العام يكون بما أورده المادة (٤/ ثالثاً/ ب)<sup>(٤١)</sup> بشأن الاعضاء الخمسة في مجلس ادارة الهيئة والمنتدبين من القطاع العام لمدة خمس سنوات، ففي ما قرره المادة (٤/ ثانياً) بأن يدير الهيئة الوطنية للاستثمار مجلس الإدارة، وهذا المجلس يمارس اخطر واهم نشاط يتعلق بالنظام الاقتصادي للدولة وينسحب تأثيره بشكل مباشر على النظام الاجتماعي والسياسي، فله رسم سياسة الاستثمار الاستراتيجية وتحديد ضوابط العمل بها ومراقبة تطبيقها، وان هذا المستوى من نطاق العمل لا يمكن لأدارته وفقاً للحد المأمول بلوغه ان يتم بأعضاء غير متفرغين يمارسونه بالإضافة الى مهامهم الوظيفية (مدير عام) الأصلية، ذلك ما يجعل عملهم او تكليفهم الاضافي كأعضاء في مجلس ادارة الهيئة يميل الى الشكلية اكثر مما ينغمس في المجال الموضوعي، لإرهاق المكلفين بما يزيد عن حدود طاقتهم الجسمانية والذهنية والزمنية، وهذا على



افتراض حسن النية بالمكلف العام في حسن اداء عمله الوظيفي الاصلي وعضوية مجلس ادارة الهيئة الوطنية للاستثمار، يضاف الى ذلك ان هذا الجهد الكبير الذي تحتاجه مهام ادارة الهيئة الاستثمارية يكون بدون مقابل (مكافآت) للأعضاء الذين يمثلون القطاع العام، مما يضعف كثيراً من جدية نشاطهم الاداري ويكون دافعاً لمحاولات الانتفاع بوسائل اخرى غير قانونية. كما اعطت المادة (٤/ثالثاً/ج)<sup>(٢)</sup> الحق لرئيس الوزراء بعد الترشيح من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار في اختيار (٤) اعضاء من القطاع الخاص ليكونوا جزءاً في عضوية مجلس ادارة الهيئة الوطنية للاستثمار، وهنا يظهر ايضاً مدى الاغفال وعدم الحرص على حماية المال العام، اذ ان المقاربة من حيث العدد ما بين الاعضاء المنتدبين من القطاع العام والاعضاء المختارون من القطاع الخاص، يعطي دوراً كبيراً بإدارة الهيئة الاستثمارية للقطاع الخاص الذي يبحث عادة في استئثار مصلحته على حساب الصالح العام، لاسيما الهيئة الوطنية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتختص بأعداد قوائم المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية والمشاريع ذات النطاق الاتحادي م(٤/سادساً) قانون الاستثمار وترسم سياسة الاستثمار على المستوى الوطني، اذ أن الفرصة اصبحت سائحة في ان يمارس اعضاء القطاع الخاص بوصفهم مكلفين بخدمة عامة، اعمال تسهيل الاستيلاء على المال العام في ادراج المشاريع الاستثمارية التي تتفق مع نمط نشاطهم الاستثماري في قوائم المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية، ووضع الضوابط التي تلائم مقاس اعتبارهم الجهات الوحيدة التي يمكنها استثمار هذا المشروع او ذاك، كما يبدو الاغفال التشريعي واضحاً عندما يقرر المشرع ان يكون هؤلاء الاعضاء الأربعة من المستثمرين الذين لديهم مشروع استثماري في العراق، علماً ان في الفترة التي سبقت تشريع هذا القانون قبل عام ٢٠٠٦ يتعذر فيها وجود من يحمل هذه الصفة، فكيف يكون ذلك التشكيل القانوني لمجلس ادارة الهيئة الوطنية؟ هل ينظم هؤلاء الأعضاء(القطاع الخاص) الى مجلس الإدارة ثم يحصلون على فرصة استثمارية وقيمونها، ام يتم منحهم مشروع استثماري من قبل رئيس الهيئة ونائبه والاعضاء الخمسة من القطاع العام؟، حتى يتحقق فيهم الشرط القانوني الذي قرره المادة (٤/ثالثاً/ج) في حصولهم على المشروع الاستثماري داخل العراق ويصبحوا اعضاء في مجلس ادارة الهيئة الوطنية، فهذا التعارض يمكن حله في السنوات التي لحقت التشكيل الاول لمجلس الإدارة، لكن ما هي صور الحلول التي رافقت تنظيم ادارة الهيئة الوطنية للاستثمار في الجلسات الاولى لمجلس الإدارة؟، ولا نغفل ما اغفله المشرع في ضرورة تحقق شرط الجنسية العراقية وعدم ازدواجها بجنسية اخرى في الاعضاء من القطاع الخاص، اذ ان غياب هذا الشرط يجعل من الاجنبي او مزدوج الجنسية همّة الاول والأخير هو الاثراء والكسب المالي ومصلحة الدولة موطن

مجلس الإدارة فهي من الامور الثانوية، بهذا يعد الاقتصار على الشروط الثلاث في عدم المحكومية بجناية عادية او جنحة لها تحديد الاخلال بالشرف او كان من اصحاب راس المال الذين أشهروا افلاسهم، اغفلاً تشريعياً يجب تداركه من قبل المشرع قبل فوات الأوان.

وتكون ملاحظتنا الأخيرة على المادة (٤/ثالثاً/ج) في ان يكون عمل الاعضاء المختارون من القطاع الخاص بلا مقابل، هذا الامر الذي يعطى الافكار الفطرية والشيطانية والإجرامية لديهم مساحتها في النمو والاثمار حيث تبدأ خواطر التفكير في كيفية الانتفاع من فرص المشاريع الاستثمارية، ثم ينتقل الحال شيئاً فشيئاً الى التصميم وتبرير نشاطهم الاجرامي بأنه مقابل جهودهم في ادارة نشاط الهيئة الاستثمارية، لتبدأ الاعمال المكونة لجريمة تسهيل الاستيلاء على المال العام بالدخول حيز التنفيذ، ويكون الخاسر الاكبر هو الاقتصاد الوطني واموال الشعوب بعدما كان يرجى لها التنمية والتطوير وزيادة المدخلات لا سيما وان المدة المتاحة لهم في تنفيذ انشطتهم الكسبية هي خمس سنوات، وبالنتيجة ان دمج الاعضاء الاربعة من القطاع الخاص في مجلس ادارة الهيئة الوطنية فيه محذور كبير ونتائج سلبية على حسن ادارة الهيئة الوطنية للاستثمار وتحقيق اهدافها في تنمية الموارد البشرية ودعم الميزان التجاري للعراق م(٢/ثالثاً، خامساً) قانون الاستثمار، مما يدعونا الى القول في إمكانية الاستعانة بخبراتهم اذا كانت هناك ضرورة لذلك ولكن بدون صفة العضوية في مجلس الإدارة، اذ يشكلون جهات استشارية او فنية بصفة (خبراء) وما يعرض من قبلهم او تتم مناقشتهم فيه يكون على سبيل الاستئناس برأيهم وخبرتهم من قبل اعضاء مجلس ادارة الهيئة، فلا يكون نشاطهم مباشر في رسم السياسة الاستثمارية للدولة او في اعداد قوائم المشاريع الاستثمارية وضوابطها ومراقبة تطبيقها، كما يستبعد أثر عضويتهم عن التصويت وترجيح الكفة لصالح ما يرومون اليه من مشروع تم عرضه على مجلس ادارة الهيئة، مما تقدم من افكار تتعلق بعضوية مجلس ادارة الهيئة الوطنية وما كان لنا من وقفات في تحليلها وتقييمها، ذاتها تسري على ما قرره المادة (٥/ثانياً/ج/د/هـ) من قانون الاستثمار بشأن تشكيل مجلس ادارة هيئة استثمار الاقليم او هيئة استثمار المحافظة، وعند دراسة ما قرره المادة (٤/ج) بأن "ترتبط الهيئة الوطنية للاستثمار برئيس مجلس الوزراء"، نجد ان ذلك فيه مثلبة وشرخ يصدر جدار المتابعة والرقابة الحصيفة لنشاط الهيئة الوطنية للاستثمار، اذ ان شخص رئيس الوزراء وكثرة المهام السياسية والإدارية الموكلة اليه، يحيل دون ممارسة العمل الرقابي المتفحص لحسن ادارة الهيئة وضمان عدم حيادها عن تحقيق اهداف الصالح العام، فغالباً ما يكون الارتباط اداري بحت يحكمه السلم الوظيفي في طلب اقالة رئيس الهيئة الوطنية ونائبه او اي من اعضاء الهيئة الوطنية الاخرين، بهذا يكون مجلس الإدارة احياناً



مصدراً للقلق في الحفاظ على المال العام، مما يستوجب ايجاد جانب رقابي ورئاسة ادارية تتابع كل انشطة الهيئة الاستثمارية على نطاق (الوطن، الإقليم، المحافظة غير المرتبطة بإقليم).

وهذا الأمر قد عملت به تشريعات استثمارية لدول أخرى، فإنشأ قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٧ (المجلس الاعلى للاستثمار)، بعده الجهة الإدارية العليا للاستثمار في دولة مصر وتصدر عنه قرارات ملزمة لجميع التشكيلات الحكومية بهدف وضع الاطار العام لإصلاح التشريعات والبيئة الإدارية الملائمة للاستثمار، في جذب رؤوس الاموال وتحديث خارطة الاستثمار ومتابعة تسوية منازعات الاستثمار وتنفيذ قرار المجلس من قبل اجهزة الدولة، ويتكون من رئيس الجمهورية رئيساً له وعضوية كل من رئيس مجلس الوزراء ومحافظ البنك المركزي ووزراء المالية والداخلية والعدل وغيرهم من الوزراء المختصين<sup>(٤٣)</sup>.

واشارت المادة (١٩) من قانون الاستثمار الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤ الى (مجلس الاستثمار) الذي يتولى التوصية الى مجلس الوزراء في استحداث القوانين او التعديلات على القوانين النافذة الخاصة بالاستثمار، كذلك رصد المعوقات التي تعترض ممارسة الأنشطة الاستثمارية والاقتصادية للبحث عن الوسائل المناسبة لمعالجتها، ويشكل هذا المجلس برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء المالية والصناعة والتجارة والعمل والتخطيط ورئيس هيئة الاستثمار ومحافظ البنك المركزي رئيس غرفة التجارة ورئيس غرفة الصناعة واربعة ممثلين من القطاع الخاص يتم تعيينهم عن طريق مجلس الوزراء لمدة سنتين قابلة للتجديد، كما اتجه برلمان اقليم كردستان العراق الى تشكيل (المجلس الاعلى للاستثمار) بموجب احكام المادة (١٤) من قانون الاستثمار في اقليم كردستان العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦<sup>(٤٤)</sup>، ويعد هذا المجلس الجهة الإدارية والرقابية العليا في وضع وتنفيذ السياسة الاستثمارية في الاقليم بعد اقتراحها من هيئة الاقليم الاستثمارية والمصادقة على نظام هيئة استثمار الاقليم الداخلي، ومتابعة الاستثمارات الاجنبية من توفير الفرص الاستثمارية ومعالجة المعوقات التي تعترض طريق جذبها الى الإقليم، فهذه الاختصاصات المهمة والكثيرة جعلته يتألف من رئيس وزراء الاقليم رئيساً له ونائب رئيس الوزراء نائباً له وعضوية وزراء التخطيط والمالية والاقتصاد والتجارة والزراعة والبلديات والصناعة ورئيس هيئة الاستثمار. من جانبنا نؤيد ضرورة ايجاد الجهة العليا لإدارة ومراقبة عمل الهيئات الاستثمارية وعدم اقتصارها على رئيس الوزراء والدور البسيط لمجلس الوزراء م(٤/ثالثاً/هـ، و) او مجلس الاقليم او مجلس المحافظة م(٥/سادساً) قانون الاستثمار لخطورة واهمية النشاط الاستثماري في أن واحد، فاذا كان الاستثمار يمارس لأهداف تطويرية وإنمائية تصب في مصلحة الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة يكون من النعم التي تزدهر وتتقدم بها البلدان، اما اذا كانت

ممارسته لغرض استنزاف موارد الدولة واموالها العقارية والنقدية تحت ستار الازدهار والتقدم وضرورة نمو القطاع الخاص، فإنه يصبح وبالأخص ونقمة يُنهب بها المال العام وبتسهيل من التشريعات القانونية التي كان لجهة تشريعها عدم اغفال اهمية وخطورة وامانة المهمة الموكلة اليها، وقررت المادة (٤/ثالثاً/ط) من قانون الاستثمار ان "تحدد نظام رواتب واستحقاقات منتسبي الهيئة بناءً على اقتراح من رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وبقرار من رئيس مجلس الوزراء"، هذا النص يعطي امتياز خاص لمنتسبي الهيئة الوطنية للاستثمار ويجعلهم يخضعون لجدول رواتب خاص يختلف عن سلم الرواتب الذي يتعلق بالتحصيل الدراسي والدرجة الوظيفية، والذي يسري على موظفي الوزارات والدوائر المدنية الأخرى، اذ يكون لرئيس الهيئة الحق في اقتراح مقدار الراتب والعلاوات وسنوات الترفيع والحوافز والمكافآت في نظام مالي خاص يعرض على رئيس مجلس الوزراء ليصادق عليه بقرار خاص، وهنا يبدو احد مظاهر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام ممكناً عن طريق الإضافة على مقدار الراتب او اختصار المدة الزمنية للعلاوة او الترفيع، بما لا يتفق مع اقرانهم من الموظفين في الهيئات والوزارات الأخرى، لا سيما ان مراحل اقتراح وقرار نظام الرواتب يقتصر على نشاط شخصين فقط هم المقترح (رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار) والمصادق عليه (رئيس الوزراء)، دون ان يخضع تقدير وتديق ذلك الى نظام قانوني معد مسبقاً (نظام موحد لسلم الرواتب) او تباشره مؤسسة مالية لها الخبرة والدرابة الكافيين في موازنة نظام الرواتب بين مؤسسات الدولة. فالتساؤل الذي يثار حول ما قرره المادة (٤/ثالثاً/أ) من ان يكون رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار بدرجة وزير ونائبه بدرجة وكيل وزارة هو هل ان رئيس الهيئة ونائبه يأخذان مقدار راتب الوزير ووكيل الوزارة، ام يكون لهم بالاستناد الى نص المادة (٤/ثالثاً/ط) الخضوع الى نظام الرواتب الخاص بهم؟ ذلك ما يدعو الى تدخل المشرع لفض هذا التضارب ما بين النصوص التي قررتها فقرات مادة واحدة وهي المادة (٤) من قانون الاستثمار.

ان ترك المسائل التي تتعلق بالأمور المالية الخاصة بموظف او مكلف بخدمة عامة، من اختصاص نفس الموظف (رئيس الهيئة) او الاعتماد على تقديرات شخصية (رئيس الوزراء)، من الحالات الخطيرة جداً على حفظ المال العام وحمايته، سيما ان فكرة الاستيلاء على المال العام أصبحت موضعاً للألفاظ التي تلطف من ممارستها، باعتبار ان الموظف او المكلف بخدمة عامة يمارس هذا النشاط لفترة محدودة وهنا تكون خمس سنوات وعليه تحقيق اعلى مدخولات خلالها، او يطلق لفظ (الاستفادة) بدلاً من الفاظ الاستيلاء على المال العام بغير وجه حق.





## الفرع الثاني

### تسهيل الاستيلاء في ما قرره المادة (٩) من قانون الاستثمار

قررت المادة (٩) اعلاه بأن "تهدف الهيئة الى تشجيع الاستثمار من خلال العمل على ما يأتي: ثانياً: تبسيط اجراءات التسجيل والإجازة للمشاريع الاستثمارية ومتابعة المشاريع القائمة منها واعطاء الأولوية لها في الانجاز لدى الجهات الرسمية واستكمال اجراءات اجابة طلبات المستثمرين واستحصال الموافقات اللازمة للمستثمر والمشروع. سادساً: تسهيل الحصول على العقارات اللازمة لإقامة المشاريع بالشكل الذي تحدده الهيئة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وكما يأتي: ١. ببذل للمشاريع السكنية التي تقع ضمن التصميم الأساس ٢. بدون ببذل للمشاريع السكنية التي تقع خارج التصميم الأساس على ان لا تحتسب قيمة الارض ضمن قيمة الوحدة السكنية المباعة للمواطن ٣. ببذل لباقي المشاريع غير السكنية"

ان العمل على تبسيط الاجراءات في كل المعاملات الإدارية يشكل حالة ايجابية تسهل على الافراد تسيير امورهم دون عناء ممارسة الروتين المضر والممل، لكن الانتقائية في المعاملة التي يحظى بها المستثمر او المطور دون غيره تحت ذريعة مساعدة الدولة في حل ازمة السكن او سرعة انجاز المشاريع الصناعية لتلبية حاجات السوق المحلي او دعم صادرات الدولة، اصبحت وفقاً لمعطيات الواقع الاستثماري في العراق حالة غير مقبولة وصحيحة، اذ بدأت اصوات الرفض لها تصدع على المستوى الاعلامي ورأي المواطن العراقي، باعتبار تعديل المادة (٩) من قانون الاستثمار في القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٥ جاء لمصلحة المستثمر دون مصلحة المواطن مما اخل بميزان العدالة الاجتماعية، ومن جانب اخر تكون فكرة توازن المصالح في دراسة ايجابيات وسلبيات الحالة امر مهم وعلى المشرع توسيع دائرة عناصر الايجاب وتضييق دائرة العناصر السلبية في نصوصه، حتى تكون صبغة المصلحة العامة هي السائدة او على الاقل تنظيم مصلحة الافراد بشكل لا يعلو على مصلحة المجتمع، من هذا يمكن القول ان تشجيع الاستثمار في العراق لا يمكن ان يكون على حساب التضحية بالمال العام وعدم متابعة نوافذ الاستيلاء عليه، وان المبالغة في تبسيط الاجراءات الرسمية وسهولة حصول المستثمر على الموافقات والإجازة للمشاريع الاستثمارية يعد اغفال تشريعي يجب معالجته بصورة تحقق التوازن ما بين مصلحة المستثمر والمصلحة العامة، فلا يكون الميل لصالح كفة المستثمر وكفة الصالح العام هي الخاسر الأكبر، بل على العكس في دولة مثل العراق وحسب رأي الباحث لديها من الامكانيات وامكانيات النهوض بواقعها الصناعي والزراعي والتجاري والاجتماعي ما لا يتوفر لدى دول أخرى، فالمشاريع التي تستحق التدخل الاستثماري يمكن اتاحة الفرصة لها ولكن بنطاق

ضيق يمنع الاستحواذ الاقتصادي الذي قد يذهب بنظام الدولة الاقتصادي الى وحشية النظام الرأسمالي، ذلك ما يعني ان التهاون الكبير في منح الموافقات والاجازات الاستثمارية وفقاً للحجج الواهية أعلاه يشكل طريقاً يُسهل الاستيلاء على المال العام ومن يرسم ملامحه ويؤطره بالشرعية هو القانون.

كذلك ما قرره المادة (٩/سادساً) من قانون الاستثمار في مجالاتها الثلاث فيه من المحاذير وحالات الاغفال التي تقترب جداً من فكرة الانحراف التشريعي، فما ذكرته الحالتين الاولى والثالثة من امكانية المستثمر الحصول على العقارات ببديل إذا كان المشروع الاستثماري سكني ويقع ضمن التصميم الاساس للمدينة او كان المشروع غير سكني نلاحظه من عدة نواحي:

الاولى هي (البديل) الذي يكون مقابل تملك او ايجار العقار لغرض الاستثمار، من هي الجهة المخولة قانوناً بتحديد البديل؟ وما هي طريقة تقديره؟ ماذا تكون وسيلة المشرع في احالة المشروع ببديل الى هذا المستثمر او غيره؟ وعند الرجوع الى نص المادة (١٠/خامساً) من قانون الاستثمار نجد انها تستثني العقارات المخصصة لإقامة المشاريع الاستثمارية من احكام قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ وقانون ايجار اراضي الاصلاح الزراعي للشركات الزراعية والافراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٨٧ الخاص بأعادة تنظيم الملكية الزراعية والقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥ المتعلق بتأجير الاراضي الزراعية المستصلحة، لكنها قررت في الفقرة (خامساً/أ) ان تحدد بدلات البيع والايجار وفق نظام خاص يصدر لهذا الغرض، فصدر النظام رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ في بيع وايجار عقارات واراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار، يلغى بعد ذلك بموجب المادة (٩) من نظام بيع وايجار عقارات واراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧<sup>(٤٥)</sup>، اذ قررت المادة (٢) من النظام الاخير بأن تقدير قيمة العقارات العائدة للدولة القطاع العام التي تخصص للمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية او المشاريع الاتحادية والمشاريع التي تكون قيمتها (٢٥٠) مليون دولار امريكي فاكثر، تكون من اختصاص لجنة مشكلة برئاسة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وعضوية رئيس هيئة استثمار الاقليم او المحافظة المعنية ومدير عام الهيئة العامة للضرائب ومدير عام التسجيل العقاري ممثل عن الجهة المالكة للعقار او الأرض، واذا كانت قيمة العقارات العائدة للدولة والقطاع العام تقل قيمتها عن (٢٥٠) مليون دولار امريكي، تكون لجنة التقدير مشكلة برئاسة رئيس هيئة الاقليم او المحافظة غير المنتظمة بإقليم وعضوية ممثل عن الهيئة الوطنية للاستثمار وممثلين عن الهيئة العامة للضرائب في المحافظة ودوائر التسجيل العقاري في المحافظة والجهة المالكة للعقار في المحافظة، ويكون لهذه اللجان الاسترشاد بضوابط التقدير

لدى دائرة التسجيل العقاري<sup>(٤٦)</sup> او هيئة الضرائب او اي تشريع قانوني مختص كذلك الاستعانة بالخبراء والمختصين.

فلو تم الافتراض ان تقدير بدل العقار بيعاً او ايجاراً كان دقيقاً ووفق ما تقدم ذكره، تثار المشكلة عندما يحدد النظام الملحق بقانون الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ في المادة (٤/أولاً) منه ان بدل بيع الاراضي المخصصة لمشاريع الاستثمار السكني والتي تدخل ضمن التصميم الاساس يكون ١٠% من قيمة الأرض، على شرط التزام المستثمر بإيصال البنى التحتية الخارجية للمشروع مجاناً و تخصيص ١٠% من مساحة المشروع السكني للجهة المالكة بهدف استثمارها، وفي المادة (٤/ثالثاً/ ب) من ذات النظام قرر ان تُملك الارض التي تخصص للمشاريع الاستثمارية الصناعية التي تقع ضمن نطاق التصميم الاساس ببديل قدره ١٥% من القيمة الحقيقية للأرض، وهذه التقديرات تكون ملزمة للجهات المالكة للعقارات وعليها ابرام عقود التصرفات القانونية خلال (٣٠) يوم من تاريخ التقدير المادة (٣) من النظام أعلاه، حيث ان لهذا الاجراء من السلبات ما يذهب بالمال العام الى الإباحة وبالتخطيط العمراني الى الفوضى والهلاك، اذ ان النوع الاول من الاستثمار في المشاريع السكنية غالباً ما يغطي استيلاء على المال العام عندما تكون قيمة الارض اعلى من تكلفة انشاء البناء للإسكان، كذلك يمكن زيادة المبالغ المستولى عليها عندما يحاول المستثمر تغيير نمط البناء من الافقي الى العمودي، بالإضافة الى ان ذلك يحقق استيلاء غير مباشر للبنى التحتية ومنافعها دون ان يشترك المستثمر في انشائها، حتى وان نصت المادة (٤/أولاً) من النظام على التزام المستثمر بإيصال البنى التحتية للمشروع مجاناً، حيث يصطدم تطبيق هذا النص بما قرره المادة (١٠/ثالثاً/ط) بأن "تلتزم السلطات المحلية بإيصال خدمات البنى التحتية الخارجية الى حدود المشاريع الاستثمارية"، وهذا تناقض في التشريع يجب على المشرع معالجته.

كما اظهر الواقع التطبيقي لقانون الاستثمار العراقي في المشاريع السكنية داخل التصميم الاساس للمدن وبالأخص في مدينة بغداد، انها تقام في المناطق المزدهمة بالسكان وعلى حساب المساحات الخضراء ورفاهية وصحة المواطنين، وهنا نتساءل عن قيمة المنفعة التي قد يضيفها الاستثمار في المدن والمناطق التي تعد من الاصل هي مناطق مستغلة؟ ان هذا النوع من الاستثمار يجب احاطته بسياسات حصين من حيث اختيار اماكن المشاريع الاستثمارية ومتابعة انشائها والرقابة على عدم المضاربة بها، والا اصبحت مجالاً فسيحاً للمستثمر في الاستيلاء على المال العام تحت غطاء الاستثمار ووفقاً للقانون، فهي لا تحقق اهداف الاستثمار الحقيقية بل تكون مصدراً أساسياً للمعاناة والتراحم على الخدمات العامة. وبشأن ما قرره المادة (٩/سادساً/٢)

في الحصول على العقارات اللازمة للمشاريع السكنية خارج التصميم الاساس بدون بدل بشرط عدم احتساب قيمة الارض على المواطن ضمن مبلغ الوحدة السكنية المباعة له، نلاحظ الحيلة على القانون التي يمكن ان يمارسها المستثمر حينما يهمل الالتزام بهذا الشرط ويحتسب قيمة الارض مع قيمة الوحدة السكنية، لان قانون الاستثمار والأنظمة الملحقه به لم تقرر تحديد قيمة الوحدة السكنية ابتداء عند منح الاجازة الاستثمارية، لكي يعرف المواطن (المشتري) مقدار الفارق ما بين هذا المبلغ والمبلغ الذي يعرضه المستثمر كقيمة للوحدة السكنية، وبالتالي يمكن تحقيق الرقابة بعدم الاحتيايل على الشرط أعلاه، كذلك لم يقرر القانون او انظمة تطبيقه تشكيل لجان تقدير قيمة العقار السكني بعد انشائه ليتم خصم قيمة الارض من اجمالي السعر، لاسيما في مجال غياب دائرة المهندس المقيم بمراقبة جودة الانشاء للمشاريع السكنية (الرقابة الفنية)، التي قد يخدع بها المستثمر حتى الجهات الرقابية ان وجدت في تقدير القيمة الحقيقية للوحدة السكنية.

### المطلب الثاني

#### تسهيل الاستيلاء على المال العام في احكام تشريع المزايا والضمانات والاعفاءات

ما تمت دراسته في هذا المطلب هو حالات تسهيل الاستيلاء على المال العام في الفقرات الثلاث التي تتعلق بالمزايا والضمانات والاعفاءات الممنوحة للمستثمر في قانون الاستثمار، وهي مجموعة امتيازات مقررمة يتم ذكرها تباعاً حسب الافرع الاتية:

### الفرع الأول

#### تسهيل الاستيلاء في ما قرره المواد (١٠، ١١) قانون الاستثمار

اولاً: بموجب ما قررت المادة (١٠/رابعاً/أب)<sup>(٤٧)</sup> قانون الاستثمار تظهر عناصر الاكراه والاجبار التي يمارسها مجلس الوزراء تجاه الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وبلديات المحافظات، اذ عليها الالتزام دائماً بتوفير العقارات لإقامة المشاريع الاستثمارية ضمن خارطة سنوية يثبت عليها رقم ومساحة وعائدية وجنس العقار واستخدامه حالياً، وخلاف ذلك يكون لمجلس الوزراء نقل ملكية الاراضي للهيئة الوطنية للاستثمار بدون بدل للبيع او الايجار، من هذا تبدو لنا أفكار الانتقاد على صياغة ومضمون هذا النص في نقطتين:

١. يجب ان يكون للوزارات او الاقاليم او المحافظات غير المرتبطة بإقليم الحق في تقدير مدى حاجتها الى المشاريع الاستثمارية من عدمها، كما انها وفي بعض الاحيان وبعد تجربتها للأنشطة الاستثمارية في القطاعات التي تخضع لإدارتها، قد ادركت العناصر السلبية التي خلفها الاستثمار على خلاف استغلالها بشكل مباشر من قبل الجهة مالكة العقار، من هذا يجب على المشرع تجاوز هذا الاغفال واتاحة فرصة التقدير للوزارة او الإقليم او المحافظة على انها بحاجة



الى استثمار بعض عقاراتها ام انها تفضل الإدارة المباشرة او غير المباشرة او الاستناد الى فكرة الدومين الخاص او المختلط في ادارتها. اذ ان ذهاب المشرع الاستثماري الى عناصر الاكراه السالف ذكرها وبشكل سنوي لصالح الاستثمار قد يحمل في طياته سوء النية لديه (الانحراف التشريعي)، مما يعطي تصوراً بأن الاستثمار في البلاد قد اخذ يرادف الافكار التي رافقت المجتمع العراقي بداية القرن العشرين، عندما أطلق الاحتلال الانجليزي على احتلاله العراق عام ١٩١٧ مصطلح(الاستعمار)، لإقناع المواطنين انه قد جاء لمصلحة الشعب العراقي ويهدف اعمار مدنه وتقدمها.

٢. عند التدقيق في الفقرتين (أ)، (ب) من المادة (١٠/رابعاً) نجد حالة الاغفال التي وقع فيها المشرع، إذا ان الوزارة والجهات الاخرى التي لا تلتزم بتوفير العقارات للمشاريع الاستثمارية ولم تُعلم الهيئة الوطنية للاستثمار بأية بيانات حولها (رقمها، مساحتها، جنسها، عائديتها)، كيف يكون لمجلس الوزراء نقل ملكيتها للهيئة الوطنية بدون بدل، فالمنطق يقول ان مجلس الوزراء ايضاً لا يعلم ببياناتها وبالتالي يكون عاجزاً عن القيام بإجراءات التعسفي.

ثانياً: من المزايا التي يتمتع بها المستثمر وفقاً لقانون الاستثمار هو ما قرره المادة (١١/أولاً)<sup>(٤٨)</sup> بحقه في اخراج رأس المال الذي جاء به الى العراق والعوائد (الأرباح) التي ترتبت عليه، هذا النص يفصح عن حسن النية لدى المشرع بتشجيع الاستثمار في العراق سواء كان المستثمر اجنبي او عراقي يمتلك اموال في الخارج وادخلها لاستغلال المشاريع الاستثمارية في العراق، ولكن هل يمكن لحسن النية ان يكون اساساً للتعامل في كل الحالات؟، بعدما انتشرت جرائم غسل الاموال المتحصلة بطرق غير مشروعة قانوناً، تلك الاموال التي قد يسعى حائزها الى جعل المشروع الاستثماري طريق او وسيلة اخفائها واخراجها خارج الحدود، مما يستدعي من المشرع الزام الجهات الرقابية متابعة تلك الاموال وخاصة ما اطلق عليه مصطلح (عوائد)، حتى لا يسهل على المستثمر اخراج الاموال الغير مشروعة التحصيل بعدها رأس مال المشروع والارباح التي تحققت في استثماره، كما يؤدي الى مواجهة تهريب العملة والطاقة النقدية خارج البلاد.

## الفرع الثاني

تسهيل الاستيلاء في ما قرره المواد (١٥، ١٧) قانون الاستثمار

أولاً: اوردت المادة (١٥)<sup>(٤٩)</sup> صور متعددة للإعفاءات التي يحظى بها المشروع الاستثماري والتي في النهاية تصب في مصلحة المستثمر، فبعد كل الامتيازات التي سلف ذكرها فيما يتعلق ببذل العقارات (بيعاً او ايجاراً)، يستمر المشرع في تقديم عناصر تشجيع الاستثمار في العراق بوسائل



البعض منها يخالف ويتعارض مع مضمون نص المادة (٢٧/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأن "تتظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال"، اذ ان القانون الذي يزعم التنظيم لذلك (قانون الاستثمار النافذ) موجود من حيث الشكل، لكن الإشكالية تظهر في موضوعيته وجدارته بحفظ الاملاك العامة وفقاً للحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من تلك الأموال، فكما هو معلوم ان الدول عندما تلجأ الى الاعفاءات الضريبية للمشاريع الاستثمارية لديها سبب وجيه في عدم قدرة القطاع العام بالنهوض في متطلبات التنمية الاقتصادية<sup>(٥٠)</sup>، وهذا ما دفع بالمشروع المصري الى التوسع بمنح الحافز الضريبية للمستثمرين سواء حوافز عامة او خاصة، بعدها تنازلات ضريبية من قبل المشروع لإدخال المستثمرين الى مصر<sup>(٥١)</sup>، كما اجاز لمجلس الوزراء صلاحية منح حوافز اضافية وفق ضوابط اللائحة الإضافية الملحقة بقانون حوافز وضمانات الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧.

فهناك الكثير من المشاريع الفردية (أفراد او شركات) يمكن لها ان تدعم الاقتصاد الوطني وتساهم في نمو الميزان التجاري للدولة، لكنها لم تحظى بهذه الاعفاءات ولو جزءاً لأنها لا تخضع لأحكام قانون الاستثمار وتمارس بدون الإجازة الاستثمارية وانما عن طريق غرف التجارة او الصناعة او جمعيات الإسكان، بالتالي ان هذه الأنشطة (المشاريع الفردية) لا يمكن لها منافسة المشاريع الاستثمارية من حيث الوضع القانوني المميز ومقدار الأرباح التي تجعل رؤوس الاموال الضخمة تتركز في ايدي اشخاص محددين، وتحترق الطبقات الاجتماعية المتوسطة لتقترب من الطبقة الفقيرة في المستوى المعيشي، فالصالح العام يقتضي تحقيق العدالة الاجتماعية في جميع مناحي الحياة، وفكرة الاعفاء من الرسوم والضرائب المفروض ان يقتصر امرها على اصحاب الدخول المنخفضة<sup>(٥٢)</sup> او على الاقل لحالات خاصة وضيقة جداً، لان في ذلك تضحية بالمال العام الذي قرر حرمة الدستور العراقي<sup>(٥٣)</sup>. وهذا الاتجاه الاخير هو موقف المشروع الاردني عندما قرر في المادة (٨) من قانون الاستثمار رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤، التمييز بين المشاريع الاستثمارية من حيث الاعفاءات الضريبية وفقاً لطبيعة المشروع ومدى منفعة في تطوير المملكة اقتصادياً، ويقرر ذلك لجنة الحوافز الاستثمارية بناء على طلب يقدمه كل مستثمر<sup>(٥٤)</sup>، وهنا بتقدير الباحث ان في اعفاءات المستثمر من الرسوم والضرائب سواء كان المشروع سكني او صناعي او تجاري لمدد محددة م(١٥/أولاً) او امكانية تمديد سني الاعفاء من الضرائب والرسوم م(١٥/ثالثاً) او منح صلاحية تقديم اعفاءات جديدة بالإضافة الى ما هو منصوص عليه م(١٥/ثانياً)، فيه مجال يمر من خلاله تسهيلات استيلاء على المال العام



(الرسوم والضرائب)، وهذا ما يمكن تلمسه بوضوح عند منح قانون الاستثمار في المادة (١٥) لمجلس الوزراء صلاحية اعفاءات اضافية وللهيئة الوطنية للاستثمار زيادة سنين الاعفاء الى (١٥) سنة، اذ يقرر محاباة المستثمر على حساب التحصيل المالي للدولة ويدخل العناصر الشخصية في ممارسة تلك الصلاحيات، كما انه يتعارض مع النص الدستوري الصريح في المادة (٢٨/اولاً) بأن "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون"، القانون الذي يتفق مع ما قرره المادة (٢٧/اولاً) من الدستور العراقي حول حرمة الاموال العامة وواجب حمايتها، بحيث لا يترك فرصة الاهواء والحالات الشخصية تتحكم في مقدار التحصيل المالي (الرسوم والضرائب) وانما يقرر نسب تحصيلها والاعفاء منها لمصلحة معتبرة في النص القانوني حصراً.

**ثانياً:** يتمتع المشروع الاستثماري الحاصل على اجازة بإعفاء الموجودات المستوردة لأغراض انشاء المشروع او اللازمة لتوسيع او تطوير او تحديث المشروع وقطع الغيار المستوردة لأغراض المشروع من الرسوم الجمركية م (١٧/اولاً، ثانياً، ثالثاً) واذا تبين ان المستثمر قد باع الموجودات خلافاً لأحكام القانون او استعملها في غير مشروع او لغير الاغراض المصرح بها، عليه تسديد الضرائب والرسوم والغرامات المتحققة عليها م (١٨) من قانون الاستثمار، وهنا تكون لنا اكثر من وقفة حول ما يتمتع به المستثمر من اعفاءات ضريبية ورسوم كمركية وكما يأتي:

١. لم يكتفي المشرع بما اعطاه للمستثمر من اعفاءات قررتها المادة (١٥) من قانون الاستثمار بشأن ضريبة الدخل ورسوم الافراز والتسجيل العقاري والامتيازات التي قررتها المواد (٩، ١٠) من ذات القانون، وانما اردفها بكيل يسير جداً من اعفاءات الرسوم الجمركية التي رافقت موجودات المشروع منذ المراحل الاولى لأنشاءه، ومن ثم توسيعه وتطويره وقطع الغيار الخاصة بالتعديلات والتصليلات اللازمة لديمومة، حتى ان هناك بعض المشاريع الاستثمارية (الفنادق والمستشفيات والمؤسسات التربوية العلمية) لها اعفاءات اضافية من رسوم استيراد المفروشات والاثاث ولوازم التحديث مرة كل اربع سنوات م (١٧/ارباعاً).

٢. هذا المستوى من التفريط بمدخولات المال العام يشكل عامل تشجيع وتحريض لمشاريع القطاع الخاص (غير استثمارية)، في ترك انشطتها والذوبان في دوامة الاستثمار لأنها لا تقوى على منافسة النشاط الاستثماري بمقدار العوائد التي يحققها، وهذا ما يعني تحولاً في الاهداف المرجوة من تشجيع الاستثمار نحو الاضرار بالبيئة الاقتصادية للدولة وافراد المجتمع، التي كان للدولة تجنبها لو دفعت بالأنشطة الخاصة بذات المستوى من التشجيع الذي تقدمه للمشاريع الاستثمارية.

٣. ما قرره المادة (١٨) قانون الاستثمار لا يشكل ضماناً لالتزام المستثمر ومصادقته في ان تكون تلك الموجودات المعفية كمركياً لأغراض انشاء او تطوير او قطع غيار للمشروع، سيما أن وسائل التحايل على تلك الالتزامات متاح له في جميع مراحل الاستيراد ويمكنه بيع الموجودات المستوردة او استخدامها لغير الاغراض التي تم الاستيراد من اجلها، لعدم وجود الجهة الرقابية التي يمكنها رصد حالات الاحتيال والتهريب الكمركي، كذلك عدم تحقق اهداف الردع العام الخاص بالجزاء الذي قرره المادة (١٨) اعلاه في الزام المستثمر بتسديد الضرائب والرسوم وما يتحقق عليها من غرامات، وعند الرجوع الى القواعد الخاصة بالتجريم والعقاب في قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل نجد ان هناك تعدد حقيقي للجرائم يحصل بحق المستثمر، اذ قررت المادة (١٩٢) منه ان "يعتبر في حكم التهريب ما يأتي: خامس عشر: ارتكاب اي فعل بقصد التهريب من دفع الرسوم الجمركية او الرسوم الضرائب الاخرى كلياً او جزئياً او من احكام منع او تقييد او حصر الاستيراد او التصدير"، فاذا كان قصد المستثمر الجرمي هو التهريب الكمركي كان يمكن ان تكون العقوبة بما قرره المادة (١٩٤) قانون كمارك بأن "اولاً: مع عدم الاخلال بأية عقوبة اشد تقضي بها القوانين النافذة يعاقب عن التهريب وما في حكمه وعلى الشروع في اي منهما بما يأتي: أ. السجن المؤبد او المؤقت وتكون العقوبة الاعدام إذا كانت التهريب واقعاً على لقي اثرية او بحجم كبير يلحق ضرراً فادحاً ومخرباً بالاقتصاد الوطني ب. غرامة كمركية<sup>(٥٥)</sup> تكون بمثابة تعويض مدني لأدارة الجمارك ج. مصادرة البضائع موضوع جريمة التهريب او الحكم بما يعادل قيمتها عند عدم حجزها ويجوز الحكم بمصادرة وسائل النقل والادوات والمواد التي استعملت في التهريب وذلك فيما عدا السفن والطائرات ما لم تكن قد اعدت واستؤجرت لهذا الغرض او الحكم بما يعادل قيمتها عند عدم حجزها، ثانياً: يجوز الحكم بضعف العقوبات المشار اليها في البندين (أ، ب) من الفقرة اولاً من هذه المادة عندما يكون المسؤولون عن التهريب من ذوي السوابق فيه".

اما اذا كان القصد هو الانتفاع بالبيع او الاستعمال او التصرف بالموجودات الزائدة التي لم يكن القصد منها هو التهريب الكمركي لكنه قد تصرف بها خلافاً لأحكام قانون الاستثمار<sup>(٥٦)</sup>، يمكن للعقوبة ان تكون وفقاً لما قرره المادة (٢٠٢) من قانون الكمارك بأن "يعاقب بالغرامة والمصادر المنصوص عليها في البندين (ب، ج) من الفقرة اولاً من المادة (١٩٤) من هذا القانون عن الجرائم المتعلقة ببيع البضائع والسيارات المقبولة في وضع معلق للرسوم او استعمالها خارج الاماكن المسموح بها او في غير الوجوه الخاصة التي ادخلت من اجلها او تخصيصها لغير الغاية المعدة لها او ابدالها او التصرف بها بصورة غير أصولية وقبل اعلام الدائرة الجمركية

وانجاز المعاملات المتعلقة بها" ، الا ان تطبيق هذه النصوص يصطدم بقواعد التنازع الظاهري للنصوص، بأن النص الخاص يقيد النص العام وهنا يكون النص الخاص ما قرره المادة (١٨) من قانون الاستثمار، كذلك يقيد نص المادة (٣٤) من قانون الاستثمار التي قررت "لا يعمل بأي نص يتعارض واحكام هذا القانون".

### الفرع الثالث

#### تسهيل الاستيلاء في ما قرره المادة (٢٧) قانون الاستثمار

حيث قررت المادة اعلاه بشأن المنازعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الاستثمار العراقي ان تكون الولاية للقضاء العراقي، لكن مع ذلك يجوز الاتفاق مع المستثمر اللجوء الى التحكيم التجاري (الوطني او الدولي) يحدد بموجبه جهة التحكيم وما يتم من اجراءات والقانون الواجب التطبيقي، وهنا يلاحظ درجات التنازل التي قدمها المشرع الاستثماري لصالح المستثمر، والتي بدورها قد عصفت بهيبة القضاء الوطني امام طرف متعاقد (مستثمر) غالباً ما يكون عراقي الجنسية والموطن، حيث له ان يكون بمركز قانوني مساوي احياناً او اكثر وزناً من الدولة ذاتها، عندما يبرم الاتفاق بتحديد جهة التحكيم واجراءاته والقانون الواجب تطبيقه، اذ اصبح المستثمر يتمتع بالميزة التعاقدية التي قد لا تتمتع بها احياناً دولة تجاه دولة أخرى، وعلى الرغم من ذلك فإن حصاد اهداف الاستثمار التي كان يطمح المشرع الوصول اليها لم يتم تحقيقها الا بنسب خجولة جداً. مما تقدم يجب تجاوز هذا الاغفال التشريعي وتقييد الاختصاص القضائي بولاية القضاء العراقي حصراً لعدم وجود المبرر او المسوغ في اللجوء الى غير ذلك، سيما ضرورة ان يعلم طرفي التعاقد ابتداءً القانون واجب التطبيق والولاية القضائية، حتى لا يحقق هذا الاغفال التشريعي مجالاً لتحاييل المستثمر والظفر بعوائد كان من المفروض لها ان لا تتحقق فيما لو خضع لاختصاص القضاء العراقي، ومن جانب اخر يكون المستثمر على علم ودراية كافيين بما له من حقوق وما عليه من التزامات قانونية والجهة القضائية التي يخضع لها اتفاه على المشروع الاستثماري.

### المبحث الثالث

#### المساءلة الجزائية عن الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام

نحاول في هذا المبحث الإجابة عن التساؤلات التي عصفت ذهن الباحث بشأن النطاق الذي يمكن مباشرة المسؤولية الجزائية فيه، تلك المسؤولية التي كان من المفروض لها ان تقام بناءً على تسهيل الاستيلاء على المال العام والتي اقترت بها المادة (٣١٦) من العقوبات العراقي بأن "يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال

او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره"

ففي حدود دراستنا حول أثر الاغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام، من يكون الفاعل ومن هو الشريك في هذه الجريمة؟ وهل ان تقرير المسؤولية الجزائية في التشريع العراقي على الاشخاص المعنوية م (٨٠) عقوبات عراقي فتحت ابواب مسألة السلطة التشريعية عن أثر فعل الاغفال التشريعي بعده نشاط ايجابي او سلبي قد سهل للغير الاستيلاء على المال العام؟ او تكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن دورها في وضع الأنظمة القانونية التي خلقت منافذ نحو الاستحواذ على المال العام؟، واخيرا هل يمكن الاكتفاء بموقف القضاء الدستوري في إلزام المشرع بتعديل النصوص محل الاغفال او الغائها؟ وهنا تثار مشكلة مصير المال العام موضوع جريمة تسهيل الاستيلاء؟ هذا سنحاول الإجابة عليها خلال مفردات المبحث الآتية:

### المطلب الاول

#### التكليف القانوني للفاعل والشريك في تسهيل الاستيلاء على المال العام

لا يمكن لكل جريمة جزائية ان ترتكب دون نشاط ايجابي او سلبي يباشره مرتكبها كمساهم اصلي (فاعل) ، او يشاركه بالتدخل فيها كمساهم تبعي (شريك)، وهذه المشكلة في تحديد من هو الفاعل ومن هو الشريك في جريمة تسهيل الاستيلاء قد اثرت على مستوى الفقه والقضاء، وقد تم عرض ذلك في صفحات سابقة عند بيان مفهوم تسهيل الاستيلاء، وبما اننا في مجال خاص لدراسة تسهيل الاستيلاء وتكييف فكرتي الفاعل والشريك، فأنا نثير تساؤلاً بشأن امكانية مساءلة السلطة التشريعية كفاعل في جريمة تسهيل الاستيلاء والمستهتم هو الشريك، واذا كان المستثمر موظف او مكلف عام هل يكون (فاعل) والمؤسسات التشريعية (شريك) له، ام ان كل من السلطة التشريعية والمستهتم (غير الموظف والمكلف بخدمة عامة) هو فاعل في جريمته؟

في البداية نشير القارئ الى نص المادة (١/٨٠) من قانون العقوبات العراقي بأن "الاشخاص المعنوية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلاؤها لحسابها او بأسمها، ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً، فاذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة، ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون"، من ذلك ان القاعدة العامة هي المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية اسوة بالمسؤولية الجزائية المقررة للأفراد، مع مراعاة صورة العقوبة التي تتفق مع طبيعة الشخص المعنوي، الا ان هذه القاعدة ورد عليها ما يستثني مصالح الحكومة والدوائر





الرسمية وشبه الرسمية التي تتبعها من نطاق سريان المسؤولية الجزائية، وقصرها على المسؤولية الإدارية والمدنية لاعتبارات تتعلق بتسيير الاعمال الوظيفية والمصالح المهمة للحكومة، هذا ما يعني ان جهات العامة التي تتحصن من سريان قانون العقوبات العراقي هي الاشخاص المعنوية الحكومية (ادارية مالية اقتصادية تجارية صناعية...الخ) فقط، ولا يمنع من مساءلة الشخص الطبيعي الذي يتبعها جزائياً عن جريمته بشكل شخصي، اما الاشخاص المعنوية العامة الاخرى كالسلطة التشريعية والسلطة القضائية وفق هذا المنطق النظري يمكن مساءلتها جزائياً شأنها في ذلك شأن الاشخاص المعنوية الخاصة، لكن ذلك يصطدم عملياً بطبيعة نشاط عمل السلطتين التشريعية والقضائية، وما يهمننا في دراستنا هو النشاط التشريعي الذي تمارسه الجهة التشريعية في العراق (مجلس النواب)، هل يمكن مساءلتها جزائياً كشخصية معنوية (فاعل او شريك) عن جريمة تسهيل الاستيلاء على المال العام بسبب حالات الاغفال التي اقترنت بها نصوصها التشريعية في قانون الاستثمار النافذ ؟

بعد الاطلاع على التشريعات القانونية التي كان يمكن لها ان تقرر المسؤولية الجزائية للبرلمان العراقي بوصفه جهة التشريع في البلاد، لم نجد تصريح قانوني بذلك لا في القانون الذي ينظم عمل تلك الجهة وهو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ النافذ او دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ او قانون العقوبات، سوى ما جاءت به المادة (٨٠) عقوبات عراقي من نص عام يقرر مسؤولية الاشخاص المعنوية جزائياً، وكل ما قرره التشريعات اعلاه جاء متعلقاً بمسؤولية اعضاء مجلس النواب<sup>(٥٧)</sup> او رئيس مجلس النواب<sup>(٥٨)</sup>، الذين يمكن مساءلتهم جزائياً بعد مراعاة حالات الحصانة التي قررتها المادة (٦٣/ثانياً/أ،ب،ج) من الدستور العراقي. مما تقدم نستنتج ان البرلمان كسلطة تشريعية تتمتع بالشخصية المعنوية لم يسبق لها ان خضعت للمسائلة الجزئية منذ تأسيس الدولة العراقية<sup>(٥٩)</sup>، وهذا اصبح امر مستقر في القضاء العراقي على الرغم من امكانية المسائلة في تطبيقات القواعد العامة لقانون العقوبات العراقي، الا ان الثابت قانونياً وقضائياً هو المسائلة الجزائية لأعضاء السلطة التشريعية عن الجرائم التي يرتكبونها<sup>(٦٠)</sup>، وفي هذا الموضوع يوصف فعل عضو او رئيس مجلس النواب في تسهيل الاستيلاء على المال العام بأنه نشاط اجرامي يتخذ فيه من النصوص التشريعية مجالاً لمساعدة المستثمر في تحقيق اهدافه بالاستيلاء، لا سيما ان هذا النوع من الجرائم يعد من الجنايات التي يمكن فيها رفع الحصانة عن العضو النيابي والقبض عليه، على اعتبار ان حصانته الإجرائية يتوقف نطاقها عند موافقة الأغلبية المطلقة او رئيس مجلس النواب على رفعها عنه، بالتالي فان نشاط العضو النيابي الايجابي العمدي في ايراد نصوص تهمل حفظ وصيانة المال العام او نشاطه السلبي

العمدي في ترك هذه النصوص ان تمرر وتشترع دون ابداء اية اعتراض عليها، يعد السلوك الاجرامي في الجريمة محل الدراسة، ونتيجة هذا السلوك الايجابي او السلبي هي الضرر (الاستيلاء) الذي اصاب المال العام ويرتبط معه بعلاقة السببية.

وهنا على افتراض المساهمة المشتركة في المشروع الاجرامي ما بين المكلف بخدمة عامة (عضو النواب) ومستثمر واحد او اكثر، قد يكون العضو النيابي فيه هو المستثمر الحقيقي (المستولي على المال)، ومن ظهر بصفة مستثمر يكون شكلياً لتغطية حقيقة الواقعة الإجرامية، كما ان علة التجريم لمن يسهل الاستيلاء اخرجت هذا السلوك من فكرة المساعدة التي تعد احدى صور المساهمة التبعية اذا ما تم تطبيق القواعد العامة للمساهمة الجنائية، ذلك ما يعني ان المكلف بخدمة عامة (النائب) هو فاعل في جريمة تسهيل الاستيلاء على المال العام بشكل مطرد، لأنه يقوم بفعل اصلي (تسهيل الاستيلاء) وفق ما قرره المادة (٣١٦) عقوبات عراقي، على غرار ما قرارته المادة (٣٠٨) عقوبات عراقي بشأن التحريض على الانتحار في عد المحرض فاعلاً، بينما يعتبر بموجب احكام المساهمة التبعية شريكاً في الجريمة، كذلك ان جريمة الاستيلاء وتسهيل الاستيلاء هي من جرائم الوظيفة العامة التي يتطلب فيها ركن خاص يتعلق بصفة الجاني (الفاعل) ان يكون موظفاً او مكلفاً عاماً. اما المستثمر فقد اختلفت بشأنه الآراء، فمنهم من يعده شريكاً اذا لم يكن موظف او مكلف بخدمة عامة ويكون فاعل اذا كان موظف او مكلف بخدمة عامة<sup>(١١)</sup>، ومنهم من قرر ان المكلف بخدمة عامة (عضو مجلس النواب) والمستثمر كلاهما يعد فاعلين اصليين<sup>(١٢)</sup>، وفي رأينا ان المكلف بخدمة عامة الذي باشر فعل تسهيل الاستيلاء قد كان هو الفاعل دائماً و المستثمر هو شريك له بشكل دائم ايضاً<sup>(١٣)</sup> للاعتبارات اعلاه بالإضافة الى ان حالة عد المستثمر (فاعل) والمكلف بخدمة عامة (شريك) من شأنها ان تغير التكييف القانوني للفعل الجرمي الى جريمة اخرى (سرقة، خيانة امانة، احتيال) وهذا ما لا يتصور وقوعه في الجريمة موضوع دراستنا.

### المطلب الثاني

#### الآثار القانونية على تسهيل الاستيلاء للمال العام

إذا ما ثبتت واقعة تسهيل الاستيلاء على المال العام بحق الفاعل وشركائه، فان ذلك يحرك فكرة المسؤولية القانونية التي لها ان تكون بأشكال متعددة وفقاً لما يأتي:

## الفرع الاول

## تعديل القانون او الغائه لعدم دستوريته

ينصب هذا الأثر على القانون الذي يحمل بين طياته حالات الاغفال التي يجب معالجتها، حتى تأتي غاية اصدار القانون متفقة مع المعطيات والحاجات من تشريعه، ذلك ما يعني ان صلاحية تعديل القانون يستلزم ممارستها وفق ما قرره المادة (٦٠)<sup>(٦٤)</sup> من دستور جمهورية العراق، عن طريق تقديم مقترح مشروع تعديل القانون من رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء أو تقديمه من احدى لجان مجلس النواب المختصة (اللجنة القانونية) او عدد من اعضاء مجلس النواب لا يقل عددهم عن عشرة أعضاء، وفي جميع الاحوال يكون مجلس النواب هو السلطة التشريعية المختصة قانوناً وفق المادة (٦١/اولاً)<sup>(٦٥)</sup> من الدستور في تعديل التشريع بالحذف او الإضافة او اعادة الصياغة بالشكل الذي يعطي النص التشريعي صبغة النص المانع الجامع، والذي لا يمكن استغلاله او تأويله والتحايل عليه بصورة من شأنها تضييع الحق الذي قرر من اجل حمايته وصيانته، كما يكون لذات الجهة التشريعية (مجلس النواب) صلاحية الغاء القانون ضمناً بتشريع قانون لاحق ينظم ذات المسألة التي كان ينظمها القانون الملغي او الغائه بشكل صريح في نص قانوني يورده في القانون اللاحق، ويكون هذا الاختصاص الاخير بإلغاء القانون كلاً او جزءاً من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المادة (٩٣/اولاً)<sup>(٦٦)</sup> من الدستور، ولها الرقابة على دستورية اي قانون<sup>(٦٧)</sup> او نظام نافذ، كما ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد حظر تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن المادة (١٠٠)، وهذا معناه ان القانون الصادر عن السلطة التشريعية والانظمة واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على قانون يمكن الغائها وتقرير عدم دستوريته دون الاحتجاج بما من شأنه تحصينها من ذلك<sup>(٦٨)</sup>.

## الفرع الثاني

## المسؤولية العقدية في تسهيل الاستيلاء للمال العام

مسؤولية المستثمر قد تكون راجعة الى اخلاله بالالتزام العقدي او تكون بناء على قيام المستثمر بفعل ضار دون الاخلال بالتزاماته العقدية (المسؤولية التقصيرية)، وبكلا الحالتين فإن طبيعة المسؤولية القانونية هنا قد جاءت بناء على تكيف العقود الاستثمارية<sup>(٦٩)</sup> بانها ذات طبيعة مدنية، ويثار التساؤل حول الوسيلة المدنية في مواجهة حالات تسهيل الاستيلاء على المال العام؟ ففي تقديرنا ان ما قرره المواد (١٢٤، ١٢٥)<sup>(٧٠)</sup> من القانون المدني العراقي، هو صورة الجزاء المدني (بطلان العقد) التي يمكن ايقاعها بالمدعى عليه (المستثمر) ومن تعاون معه بناءً على نظرية الغبن الفاحش<sup>(٧١)</sup>، الذي كان محلها المال العام والتي تعد استثناء للقاعدة العامة

التي قررتها المادة (١/١٢٤) بأن "مجرد الغبن لا يمنع من نفاذ العقد ما دام الغبن لم يصحبه تغير"، إضافة الى ان ما قرره المادة (١٢٥) من فكرة كون احد المتعاقدين (الدولة) قد استغلت حاجته ولحقه غبن فاحش جراء التعاقد، يكون له تقديم طلب الى القضاء برفع الغبن عنه خلال مدة لا تزيد على السنة من تاريخ التعاقد، بالتالي ان نطاق ممارسة المسؤولية المدنية بشكل عام عن العقود الاستثمارية سواء كانت عقدية ام تقصيرية، يعد من المسائل الشائكة التي يحكمها عقد الاستثمار في تحديد الجهة المتق عليها في الفصل بالمنازعات المتعلقة به، اذ قررتها المادة (٢٧/اولاً) قانون الاستثمار بأن القانون العراقي هو الذي يطبق والولاية من حيث الاصل تكون للقضاء العراقي وجوازية الاتفاق مع المستثمر على اختيار التحكيم التجاري.

أما لو تم تكييف العقد الاستثماري بأنه من العقود الإدارية، فلا يكون امام الإدارة (هيئة الاستثمار) من جزاء اداري يمكنها ممارستها في مواجهة حالات الاستيلاء على المال العام، سوى ان تسحب اجازة الاستثمار استناداً لأحكام المادة (٢٨/ثانياً) قانون الاستثمار اذا ما تحقق احدى الممارسات غير المشروعة من قبل المستثمر، كأن يقدم معلومات كاذبة او مضللة يترتب عليها حصوله على امتيازات او منافع وفق قانون الاستثمار، وهذا لا يخل بحق المستثمر في التظلم من قرار سحب الإجازة امام رئيس الهيئة المعنية ورئيس الهيئة الوطنية للاستثمار او الطعن فيه امام المحاكم المختصة، وهنا تكون محكمة القضاء الاداري المادة (٢٠/د، هـ، و).

### الفرع الثالث

#### تقرير المسؤولية الجزائية عن تسهيل الاستيلاء للمال العام

تجنباً لتكرار الافكار التي تم عرضها سابقاً بشأن تكييف من هو الفاعل ومن يكون شريكاً في جريمة تسهيل الاستيلاء على المال العام وفقاً لنظرية دراستنا، فأنا نحيل اليها وننظر الامر من ناحية الجزاء الجنائي الذي يوقعه القانون بالجناة عن فرضية تحقق واقعة الاستيلاء على المال العام، اذ يكون نص المادة (٣١٦) عقوبات عراقي كفيلاً بذلك عندما قرر السجن المؤقت كعقوبة اصلية على الموظف او المكلف بخدمة عامة الذي استغل وظيفته فاستولى او سهل الاستيلاء لغيره بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مما تملكه الدولة او المؤسسات والهيئات التي تسهم الدولة بنصيب في مالها، ويحكم عليه ايضاً برد ما استولى عليه من مال او قيمة المنفعة او الربح الذي حصل عليه جراء فعله، كما تتبعه بحكم القانون عقوبة الحرمان من الوظائف والخدمات التي كان يتولاها مادة (٩٦) عقوبات عراقي.

## الخاتمة

بعد إتمام البحث حول أثر الإغفال التشريعي في تسهيل الاستيلاء على المال العام وتركيز ذلك على نصوص قانون الاستثمار العراقي، ظهرت لدينا الحالات التي يمكن وصفها بثغرات التشريع وتولدت الأفكار في كيفية مواجهتها بوسائل قانونية، ذلك ما سنوضحه وفق استنتاجات وتوصيات يمكن ادراجها بما يأتي:

### أولاً: الاستنتاجات

١. تبين أن الإغفال التشريعي في قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وبخاصة المواد المتعلقة بتشكيل الهيئات الاستثمارية وتنظيم عملها، شكل منافذ قانونية لاستغلال المال العام والفساد المالي، اذ سمحت الصياغات الهشة التي تغيب عنها الضوابط الدقيقة بانحراف أهداف الاستثمار من تطوير الحياة الاجتماعية للأفراد والتنمية الاقتصادية إلى التريح غير المشروع.

٢. أثبتت الدراسة والتحليل لبعض نصوص قانون الاستثمار العراقي وبخاصة المتعلقة منها بالإعفاءات من ضريبة الدخل والضرائب الكمركية المواد (١٥ و ١٧) قانون الاستثمار، انها قد افترطت في تبني فكرة التشجيع الاستثماري للمشاريع الضرورية والمهمة للبلاد وأدت إلى تمييز مجحف لصالح المستثمرين، مما يخالف مبدأ المساواة في فرص العمل مع أنشطة القطاع الخاص غير الاستثمارية وينتهك المادة (٢٧/ثانياً) من الدستور العراقي الخاصة بحماية أملاك الدولة.

٣. كشفت الدراسة عن إشكالية المساءلة الجزائية للسلطة التشريعية في القانون العراقي (المسؤولية الجزائية للبرلمان كشخص معنوي)، على الرغم من أن نص المادة (٨٠) من قانون العقوبات يتيح ذلك نظرياً، مما يستدعي تدخل المشرع بتقنين خاص لإقرار تلك المسؤولية عن الإغفال التشريعي المتعمد.

٤. ظهرت في ثنايا البحث المزايا الاستثنائية الممنوحة بموجب المادة (١٠) من قانون الاستثمار للهيئات الاستثمارية ومنها تقرير نظام خاص بالرواتب، وهذا يتعارض مع المبادئ الدستورية في العدالة والمساواة ويفتح باب المحسوبية والاستثناءات الخاصة غير المبررة.

٥. عدم تنظيم آليات رقابية فعالة في تنفيذ المشاريع الاستثمارية وما يتعلق بالتزامات المستثمرين، وخاصة المشاريع السكنية المقررة احكام الاستثمار فيها بموجب المادة (٩/سادساً) قانون الاستثمار، مما جعل التشريع من أدوات الاستيلاء على الأراضي العامة تحت غطاء الاستثمار وتحقيق الفائدة المجتمعية منه.



٦. أظهر التحليل إشكالية الاختصاص القضائي والقانوني، بعد أن اقرت المادة (٢٧) من قانون الاستثمار بالتحكيم التجاري (الوطني او الدولي) والاتفاق على اجراءاته والقانون الواجب التطبيق في منازعات الاستثمار، وهذا يتعارض مع مبدأ السيادة للقضاء الوطني ويؤدي الى ضعف ضمانات الحماية للمال العام لمصلحة المستثمرين.

### ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي بتبني فكرة تفرغ ممثلوا القطاع العام في ممارسة مهام عضوية الهيئات الاستثمارية سواء على نطاق الدولة او الاقليم او المحافظة، لصعوبة واهمية النشاط الذي يمارسونه، مع مراعاة التخصيصات المالية كرواتب شهرية او مكافآت لتجنيبهم محاولات او شبهة استغلال عملهم الوظيفي للانتفاع من المال العام.

٢. ندعوا المشرع باستبعاد ممثلوا القطاع الخاص من عضوية مجالس ادارة الهيئات الاستثمارية، والابقاء على دورهم الاستشاري في رفد الأعضاء العموميين بالخبرات المطلوبة لحسن إدارة الاستثمار في العراق، لتضيق الفرصة عليهم في الضفر بالمشاريع الاستثمارية المهمة.

٣. ضرورة انشاء جهة رقابية ادارية عليا، تتشكل من اعضاء يمثلون الجهات العليا في ادارة الدولة وشؤونها السياسية والاقتصادية والمالية على غرار (مجلس الاستثمار) الذي قرره قانون الاستثمار الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤.

٤. اهمية اخضاع المسائل المالية لموظفي الهيئة الوطنية للاستثمار الى نظام الرواتب المقرر على موظفي القطاع العام في الوزارات والهيئات الأخرى، او على الأقل اقرار النظام الخاص برواتب منتسبي الهيئة الوطنية من قبل سلطة مالية وادارية لديها الخبرة الكافية في تقدير الاستحقاقات المالية لكل مركز وظيفي، كذلك اتاحة فرصة الرقابة المالية للجهات التنفيذية او البرلمانية على تلك التقديرات، لتوحيد المعايير المالية للمشاريع الاستثمارية مع نظام الدولة المالي العام.

٥. نوصي المشرع العراقي برفع التعارض بين ما قرره المادة (١٠/ثالثاً/ط) قانون الاستثمار بإلزام السلطات المحلية في ايصال خدمات البنى التحتية الخارجية الى حدود المشاريع الاستثمارية، والمادة (٤/ اولاً) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ بأن يلتزم المستثمر بإيصال البنى التحتية الخارجية للمشروع مجاناً، لا سيما ان هذا التعارض امام القضاء يمكن ان يحل بتغليب نص قانون الاستثمار على نص النظام أعلاه، لأن الاول هو صادر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل، والثاني (النظام) صادر عن السلطة التنفيذية صاحبة التحويل بالتشريع.

٦. نوصي المشرع بضرورة النص على تقدير قيمة الوحدة السكنية وبخاصة المشاريع الاستثمارية خارج التصميم الأساس، حتى تفوت على المستثمر فرصة الاستيلاء على قيمة الارض المشروط عدم احتسابها على المواطن (المشتري) م (٩/سادساً/٢) قانون الاستثمار.

٧. نوصي المشرع بإلزام الجهات المانحة للإجازات الاستثمارية في المناطق داخل التصميم الأساس، اتباع التخطيط الشامل الذي يراعى فيه الزخم السكاني والمشاكل البيئية والمرورية وتوافر الخدمات، بهدف ايجاد مشاريع استثمارية ناجعة لخدمة الصالح العام، وعدم تقديم مصلحة المستثمر في تحقيق الارباح الطائلة تحت ستار الاستثمار.

٨. نوصي المشرع العراقي بالاسترشاد بموقف المشرع الأردني في قانون الاستثمار رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤، عندما قرر في المادة (٨) منه التمييز بين المشاريع الاستثمارية من حيث الاعفاءات الضريبية تبعاً لطبيعة المشروع ومدى منفعته في التطوير الاقتصادي والانهائي للدولة ووفقاً لآلية دقيقة.

٩. اهمية تضمين قانون الاستثمار لدائرة المهندس المقيم في المشاريع الاستثمارية وخاصة المشاريع السكنية، لمراقبة الانشاء الصحيح وفق المواصفات الفنية وضمان القيمة الحقيقية للمشاريع المقامة، كذلك تسهيل الجوانب الرقابية في تقدير القيمة الحقيقية للبناء المنشأ لاسيما خارج التصميم الأساس، وبالتالي عدم تمكين المستثمر من الاستيلاء على المال العام واموال الافراد.

١٠. ضرورة تعديل المادة (١٠/رابعاً/أ،ب) قانون الاستثمار ومنح الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة (الأقاليم، المحافظات) صلاحية تقدير حاجتها للمشاريع الاستثمارية، اذ يمكن لهذه الجهات ان تقصر النشاط الاستثماري على مشاريع محدودة جداً، وتجعل من نشاطها العام (الدومين العام والدومين الخاص) بديلاً عنه حفاظاً على ملكية المال العام ونتاجيته.

١١. نوصي المشرع بتقرير آليات لمراقبة رأس المال الذي دخل الى العراق بهدف ممارسة الأنشطة الاستثمارية وتقدير ما يمكن ان يعود عليه من أرباح، حتى لا يتمكن المستثمر او من يساهم معه من اخراج او تهريب المال العام الذي تم تحصيله بطريقة غير مشروعة خارج العراق.

١٢. ضرورة تعديل نص المادة (١٥) قانون الاستثمار وذلك بإلغاء الفقرتين (ثانياً وثالثاً) منها لمخالفتها نص المادة (٢٨/أولاً) من الدستور، حتى لا يترك مجالاً لمجلس الوزراء او الهيئة الوطنية للاستثمار في محاباة مستثمر دون غيره وبالنتيجة الضرر يمتد الى المال العام، إضافة الى توثيق العلاقة بين التشريع الاستثماري والدستور.

١٣. ندعوا المشرع العراقي الى تقرير صور العقوبة الجزائية والمدنية التي حددها قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل، في حال بيع المستثمر موجودات المشروع او استعمالها في مشروع اخر او استخدامها لغير الاغراض والوجوه التي ادخلت من اجلها او اعادة تصديرها خلافا لأحكام المادة (٢٤) قانون الاستثمار، وحسب الأحوال، اذا كان قصد الجاني (المستثمر) التهريب الكمركي بزيادة كمية الموجودات عن حاجة المشروع او التستر في استعمالها بمشروع اخر بغطاء مشروعه الاستثماري فيعاقب بما قرره المادة (١٩٤) قانون الكمارك، اما اذا اقتصر الامر على مخالفة احكام البيع والتصرف بالموجودات واستعمالها لغير الاغراض المصرح بها تكون العقوبة وفقاً لأحكام المادة (٢٠٢) قانون الكمارك.

١٤. نوصي بتعديل نص المادة (٢٧) قانون الاستثمار وذلك بحصر الولاية للقضاء العراقي في نظر المنازعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الاستثمار، حتى يذهب على المستثمرين طرق التحايل على القانون وتحقيق فوائد اضافية تزيد من حالات الاستيلاء على المال العام، لاسيما إذا كان المشروع الاستثماري من المشاريع الاستراتيجية.

١٥. أهمية النص على تقرير المسؤولية الجزائية للسلطة التشريعية كشخص معنوي بنص خاص دون الاكتفاء بما ذكره النص العام في المادة (٨٠) عقوبات عراقي، لتعزيز الرقابة القضائية والإعلان ان جميع السلطات في الدولة تخضع للمساءلة القانونية بكل صورها (إدارية، جزائية، مدنية) حتى ولو كانت هي ذات الجهة التي تشرع القانون.

الهوامش

(١) القاضي عواد حسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية باتباع الحكمة التشريعية من النصوص، دار ومكتبة الامام، طرابلس ٢٠١٢، ص ٤١.

(٢) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، باب الغين، دار الرسالة، الكويت ١٩٨٣، ص ٤٧٧.

(٣) سورة الكهف، الآية ٢٨.

(٤) سورة المائدة، الآية ٤٨.

(٥) مختار الصحاح، المصدر السابق، باب الشين، ص ٣٣٥.

(٦) د. هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١١، ص ٢٥.

(٧) د. عبد الرحمن عزراوي، الرقابة على السلوك السلبي للمشرع- الاغفال التشريعي نموذجا، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد ١٠، الجزائر ٢٠١٠، ص ٧٦-٧٧.



Denise Teixeira De Oliveir: Le Controle Juridictionnel Des omissions Legislatives) (<sup>٨</sup>)  
in constitutionnelles Au Bresil, congress francais Droit constitutionnel -AFDC-  
LYON,2014, p 1.

(<sup>٩</sup>). Michel Melchior: l'omission legislative dans la jurisprudence )  
[constitutionnelle claude courttoy, referendaire a la cour constitutionnelle, 4 decembre  
2007, p1-2.](#)

(<sup>١٠</sup>) د. عيد احمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع- دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية،  
القاهرة ٢٠٠٣، ص ٤٦.

(<sup>١١</sup>) د. عبد الرحمن عزاوي، المصدر السابق، ص ٨٧.

(<sup>١٢</sup>) د. ايناس كمال كامل، حدود ضوابط السلطة التقديرية للمشرع واسس الرقابة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية  
الحقوق، جامعة القاهرة ٢٠١٦، ص ٢١٦ وما بعدها.

(<sup>١٣</sup>) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة،  
دار النهضة العربية، القاهرة، بلا، ص ٦.

(<sup>١٤</sup>) د. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة  
٢٠١٦، ص ٣٠.

(<sup>١٥</sup>) د. نوار غضبان الكوام، رقابة الاغفال التشريعي في القضاء الدستوري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه،  
كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر ٢٠٢٢، ص ٢٢.

(<sup>١٦</sup>) Lauchair. F. introduction au colloque, conseil constitutionnel et conseil d'État, L.G.D.T, Paris,1988, p.20.

(<sup>١٧</sup>) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، المصدر السابق، ص ٦٤.

(<sup>١٨</sup>) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،  
القاهرة، بلا، ص ٢٣.

(<sup>١٩</sup>) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ٣ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ٢٥ يونيه  
١٩٨٣، احكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٢، أكتوبر ١٩٨٣- ديسمبر ١٩٨٣، قاعدة ٢٢، ص ١٥٥.

(<sup>٢٠</sup>) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ قضائية دستورية، جلسة ٢ مايو  
١٩٩٩، احكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٩، يوليو ١٩٩٨- أغسطس ٢٠٠١، قاعدة ٣٢، ص ٢٥٨.

(<sup>٢١</sup>) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ٢١٣ لسنة ٣٢ قضائية دستورية، في ٦/٤/٢٠١٤.

(<sup>٢٢</sup>) د. نوار غضبان الكوام، المصدر السابق، ص ٣٦.

(<sup>٢٣</sup>) في ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدم دستورية قرار البرلمان في الغاء قرار مجلس  
الوزراء حول تقسيط المبالغ المتحققة في ذمة ثلاث شركات اتصال (الهاتف النقال) ، بالاستناد لنص المادة

(٦١) من الدستور التي لم تمنح للبرلمان اختصاص اصدار القرار الفردي، الحكم رقم ٥٧/ اتحادية ٢٠١١ في  
١٠/٨/٢٠١١.

- (٢٤) د. جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٢، ص ٤٠٢.
- (٢٥) محمد احمد رمضان، دور القضاء في انشاء القاعدة القانونية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ٥٤.
- (٢٦) كرار علي مجبل الماضي، القصور التشريعي في قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٠، ص ٨.
- (٢٧) د. فراس عيسى مرزة الحميري، إثر الاغفال التشريعي في مبدأ سمو الدستور - دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت (عليهم السلام) العدد ٢٩، تشرين الثاني ٢٠٢١، ص ١٠٣.
- (٢٨) د. ماهر عبد شويش الدرة، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل ٢٠٠٥، ص ١٠٦.
- (٢٩) وفي هذا قضت محكمة جنايات البيع بتجريم المتهمه (ع.م.ك) على وفق م (٣١٦/ ٤٧ و ٤٨ و ٤٩) من قانون العقوبات، وذلك لقيامها بتقديم التسهيلات الى المتهم الهارب (م.ن.م) وتسليمها الصكوك له وايداعها في حسابه بالمصرف، لذا فأن فعلها يجرم وفقاً للمادة المذكورة انفاً بالاشتراك مع المتهم الهارب في هذه الجريمة، قرار رقم ١١٥/ ت/ ١٩٩٧ في ١٩٩٧/٢/٢٢ غير منشور.
- (٣٠) د. جمال إبراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد ٢٠١٢، ص ١٣٨.
- (٣١) وفي هذا قضت محكمة التمييز في العراق بأن "إذا كان المتهم يعمل سائفاً في المنشأة العامة للمنتوجات النفطية واتفق مع شخص اخر للقيام بسرقة القسائم الخاصة بتوزيع الغاز والنفط وهي قسائم رسمية ذات قيمة مالية وضبطت بحوزته وفي نفس السيارة الحكومية، فأن فعله يقع تحت حكم م (٣١٦) عقوبات الخاصة بالاستيلاء" القرار رقم (٧٩) جنايات ثانية - ٨٥ / ١٩٨٦ في ١٩٨٦/١/٢٩، أشار اليه إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانونية في قضاء محكمة التمييز - القسم الجنائي، مطبعة الجاحظ، بغداد ١٩٩٠، ص ٤٢.
- (٣٢) د. ماهر عبد شويش الدرة، المصدر السابق، ص ١٠٧.
- (٣٣) د. جمال إبراهيم الحيدري، المصدر السابق، ص ١٣٩.
- (٣٤) د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٠، ص ١٤٥.
- (٣٥) د. ماهر عبد شويش الدرة، المصدر السابق، ص ١٠٦.
- (٣٦) وهناك رأي يذهب الى ابعد من ذلك، بأن يكون المال عام إذا كانت الدولة او احدى الهيئات تتولى ادارته، بل ولو لم تتول ادارته وكان لها مجرد الاشراف عليه، د. فوزية عبد الستار، المصدر السابق، ص ١١٢.
- (٣٧) فقد قررت المادة (٦٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ بأن "يعتبر عقاراً بالتخصيص المنقول الذي يضعه مالكه في عقار مملوك له رسداً على خدمة هذا العقار او استغلاله"،



(٣٨) د. عبد المهيم بكر سالم، القسم الخاص في قانون العقوبات، ط ٧، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٧، ص ٨٠.

(٣٩) د. ماهر عبد شويش الدرة، المصدر السابق، ص ١٠٨.

(٤٠) تم تعديله بالقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، والقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٥.

(٤١) حيث قررت بأن "يختار رئيس الوزراء ويترشح من رئيس الهيئة خمسة أعضاء يمثلون القطاع العام من الجهات ذات العلاقة، على ان لا تقل درجتهم عن مدير عام أعضاء غير متفرغين في مجلس إدارة الهيئة ولمدة (٥) خمس سنوات بدون مكافآت".

(٤٢) اذ قررت بان "يختار رئيس مجلس الوزراء (٤) أعضاء من القطاع الخاص لمدة (٥) خمس سنوات ممن لديهم مشروع استثماري داخل العراق وغير محكومين بجناية عادية او جنحة مخله بالشرف او ممن اشهروا افلاسهم، بعد ترشيحهم من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار بدون مكافآت"

(٤٣) د. حاكم محسن محمد، تحليل البيئة الاستثمارية للاستثمار المالي الأجنبي في العراق، مجلة اهل البيت (عليهم السلام)، العدد ٦، السنة الثالثة، ٢٠٠٨، ص ٢٧؛ المادة (٦٨ / ١-١١) قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧.

(٤٤) يذهب البعض الى ان حكومة إقليم كردستان العراق غير مخولة من قبل الحكومة المركزية في اصدار قوانين الاستثمار، وهذا ما يدعو بعض الجوانب القانونية الى الاستناد لأحكام المادة (١١٥) من الدستور، باعتبارها السند القانوني في الحق بتشريع قانون استثمار خاص بالإقليم. للتفصيل ينظر: حيدر داود حمدالله، نحو تشريع قانون استثمار موحد في العراق - دراسة مقارنة، دار الكتب الوثائقية، بغداد ٢٠١٨، ص ٦٣ وما بعدها.

(٤٥) الوقائع العراقية، العدد (٤٤٥٨) في ٢١/٨/٢٠١٧.

(٤٦) اذ قررت المادة (٤٦) من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧١ بأن "١. يكشف على العقار في الموعد المعين في الفقرة ٣ من المادة من قبل لجنة تثبيت الملكية، ٢. تؤلف لجنة تثبيت الملكية برئاسة رئيس دائرة التسجيل العقاري واحد موظفيها الفنيين وممثل عن وزارة المالية وممثل عن البلدية إذا كان العقار داخل حدود البلدية ومختار المحلة او القرية، ٣. يشترط ان لا يكون رئيس لجنة تثبيت الملكية او أحد اعضائها من اقارب او اصهار طالب التسجيل او المعارضين حتى الدرجة الرابعة، وإذا كانت القرابة تتعلق بأحد موظفي دائرة التسجيل العقاري فيعين بدله بقرار من المدير العام"، ونصت المادة (٤٧) بأن "يمسح العقار موقعياً وتنظم خارطة به ان لم يسبق تنظيم خارطة معتبرة له، ٢. تقوم لجنة تثبيت الملكية بالتحقيق موقعياً عن الحائز ومدة الحيازة وسببها والاستماع الى البيانات وتدقيق جميع المستندات المبرزة من قبل طالب التسجيل والمعارض ايضاً ان وجد والاستماع الى المجاورين إذا اقتضت الحاجة، ٣. تنظم اللجنة محضراً يثبت فيه نتيجة التحقيق بالملكية مع اوصاف العقار والحقوق التي له او عليه وتأشيرها على الخارطة وتقدير قيمته ويوقع المحضر في موقع الكشف من قبل اعضاء اللجنة وللعضو المخالف تثبيت مخالفته وعند تساوي الآراء يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.

(٤٧) حيث قررت بأن" أ. تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والبلديات في المحافظة بتوفير العقارات الصالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية عليها واعلام الهيئة الوطنية للاستثمار بأرقامها ومساحتها وعائديتها وجنسها واستخداماتها من خلال اعداد خارطة تحدث سنوياً، ب. في حالة عدم التزام الجهات المالكة للعقارات بتنفيذ ما ورد في الفقرة أ من هذا البند خلال مدة ٦٠ يوم من تاريخ طلب الهيئة الوطنية للاستثمار، فلمجلس الوزراء نقل ملكية الاراضي للهيئة بدون بدل وتتولى الهيئة تخصيصها للمشاريع الاستثمارية".

(٤٨) حيث نصت بان "يتمتع المستثمر بالمزايا الاتية: أولاً. اخراج راس المال الذي ادخله الى العراق وعوائده وفق احكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى".

(٤٩) ينظر: نص المادة (١٥) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٥٠) د. سحيم محمد سحيم حسن، ضمانات وحوافز الاستثمار في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر ٢٠٠٩، ص ٣٨٣؛ كرار علي مجبل، المصدر السابق، ص ٨٨.

(٥١) د. خيرى إبراهيم مراد، دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمار في العراق - دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، بغداد ٢٠٢٠، ص ١٠٧.

(٥٢) المادة (٢٨/ثانياً) من دستور العراق بأن "ثانياً: يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون".

(٥٣) اذ قررت المادة (٢٧/أولاً) من الدستور العراقي بأن "لأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن".

(٥٤) ميساء هاشم السامرائي، التنظيم القانوني للاستثمار الأجنبي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت ٢٠١٨، ص ٨٤.

(٥٥) وفق النسب الاتية ١. ستة أمثال القيمة عن البضائع الممنوعة المعينة، ٢. ثلاثة أمثال القيمة والرسوم معاً عن البضائع الممنوعة او الموقوفة او المحصورة، ٣. أربع أمثال الرسوم عن البضائع الخاضعة للرسوم إذا لم تكن ممنوعة او موقوفة او محصورة على ان لا تقل عن قيمتها، ٤. ٢٥% من قيمة البضائع غير الخاضعة للرسوم والتي لا تكون ممنوعة او موقوفة او محصورة.

(٥٦) حيث نصت المادة (٢٤) من قانون الاستثمار العراقي ان: أولاً: للمستثمر بموافقة الهيئة بيع الموجودات المعفاة او التنازل عنها الى مستثمر اخر مستفيد من احكام هذا القانون على ان يستعملها في مشروعه، ثانياً: للمستثمر بعد اشعار الهيئة بيع الموجودات المعفاة لاي شخص او مشروع اخر غير مشمول بأحكام هذا القانون بعد دفع الرسوم والضرائب المستحقة عنها، ثالثاً: للمستثمر بموافقة الهيئة اعادة تصدير الموجودات المعفاة".

(٥٧) د. محمد حسين الحمداني، المسؤولية الجزائية لأعضاء البرلمان، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ١٠، العدد ٣٨، سنة ٢٠٢١، ص ١١٨-١٣٧.

(٥٨) د. مصدق عادل طالب، مسؤولية رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث- الجزء الثاني، ٢٠١٧، ص ٣١٨-٣٢٣.

(٥٩) المصدر نفسه، ص ٣٢٠-٣٢٣.



(٦٠) المواد (٨٠) عقوبات عراقي؛ والمادة (٦٣/ ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦١) د. ماهر عبد شويش الدرة، المصدر السابق، ص ١٠٦-١٠٧؛ د. جمال إبراهيم الحيدري، المصدر السابق، ص ١٣٩.

(٦٢) د. فوزية عبد الستار، المصدر السابق، ص ١٤٥.

(٦٣) قرار محكمة التمييز في العراق بأن "إذا كان المتهم يعمل سائقاً في المنشأة العامة للمنتوجات النفطية واتفق مع شخص آخر للقيام بسرقة القسائم الخاصة بتوزيع الغاز والنفط وهي قسائم رسمية ذات قيمة مالية وضبطت بحوزته وفي نفس السيارة الحكومية، فإن فعله يقع تحت حكم م (٣١٦) عقوبات الخاصة بالاستيلاء"، القرار رقم (٧٩) جنابات ثانية - ٨٥ / ١٩٨٦ في ١٩٨٦/١/٢٩.

(٦٤) بأن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة".

(٦٥) والتي قررت بأن "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية".

(٦٦) وهذا ما قرره أيضاً المادة (٤/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بأن "تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: ثانياً الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والالوامر الصادرة من اية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها مع احكام الدستور، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة او جهة رسمية او من مدع ذي مصلحة".

(٦٧) قررت المحكمة الاتحادية العليا عدم دستورية المادة (٢٥ مكرر) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل لمخالفتها احكام المادتين (١٤ و ٢٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وعدته حكماً باتاً وملزماً لكافة السلطات، الدعوى الدستورية بالعدد ١٧/اتحادية/ ٢٠٢٣ في ٨/٣/٢٠٢٣، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤١٥ في ٢٠١٦/٩/٥.

(٦٨) بالتالي فان قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ ونظام تعديل قانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ ونظام بيع وإيجار عقارات وارضى الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ ونظام بيع وإيجار عقارات وارضى الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧، يمكن الغاءها كلاً أو جزءاً وبواسطة المحكمة الاتحادية العليا كجزء لعدم دستورتيتها.

(٦٩) د. محمد إسماعيل حنفي، مسؤولية المستثمر الأجنبي المدنية، موسوعة حماة الحق، ١ نوفمبر ٢٠٢٢، مقالة منشورة على الموقع <http://jordan-lawer.com>

(٧٠) اذ قررت المادة (١٢٤) بأن "إذا كان الغبن فاحشاً وكان المغبون محجوراً أو كان المال الذي حصل فيه الغبن مال الدولة أو الوقف فان العقد يكون باطلاً"، وقررت المادة (١٢٥) بأن "إذا كان أحد المتعاقدين قد استغلت حاجته أو طيشه أو هواه أو عدم خبرته أو ضعف ادراكه، فلحقه من تعاقدته غبن فاحش، جاز له في خلال سنة من وقت العقد ان يطلب رفع الغبن عنه الى الحد المعقول".

(٧١) ويعرف الغبن الفاحش بانه الغبن الذي يكون فيه الضرر كبير جداً، حتى انه لا يدخل في تقدير اهل الخبرة.



## المصادر

### القران الكريم

### اولاً: المعاجم العربية

١. محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت ١٩٨٣.
- ثانياً: الكتب والمؤلفات
١. إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانونية في قضاء محكمة التمييز - القسم الجنائي، مطبعة الجاحظ، بغداد ١٩٩٠.
٢. جابر محمد حجي، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٢.
٣. جمال إبراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهاوي، بغداد ٢٠١٢.
٤. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٦.
٥. حيدر داود حمدالله، نحو تشريع قانون استثمار موحد في العراق - دراسة مقارنة، دار الكتب الوثائقية، بغداد ٢٠١٨.
٦. د. خيرى إبراهيم مراد، دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمار في العراق - دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، بغداد ٢٠٢٠.
٧. د. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا.
٨. -----، رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا.
٩. د. عبد المهيم بكر سالم، القسم الخاص في قانون العقوبات، ط ٧، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٧.
١٠. القاضي عواد حسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية باتباع الحكمة التشريعية من النصوص، دار ومكتبة الامام، طرابلس ٢٠١٢.
١١. د. عيد احمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع - دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣.
١٢. د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٠.
١٣. د. ماهر عبد شويش الدرة، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٥.
١٤. ميساء هاشم السامرائي، التنظيم القانوني للاستثمار الاجنبي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت ٢٠١٨.
١٥. د. هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١١.



### ثالثاً: الرسائل الاطاريح

١. ايناس كمال كامل، حدود ضوابط السلطة التقديرية للمشرع واسس الرقابة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ٢٠١٦
٢. سحيم محمد سحيم حسن، ضمانات وحوافز الاستثمار في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر ٢٠٠٩.
٣. كرار علي مجبل الماضي، القصور التشريعي في قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٠.
٤. محمد احمد رمضان، دور القضاء في انشاء القاعدة القانونية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ٥٤.
٥. نوار غضبان الكوام، رقابة الاغفال التشريعي في القضاء الدستوري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر ٢٠٢٢.

### رابعاً: الدراسات والبحوث

١. د. حاكم محسن محمد، تحليل البيئة الاستثمارية للاستثمار المالي الأجنبي في العراق، مجلة اهل البيت (عليهم السلام)، العدد ٦، السنة الثالثة، ٢٠٠٨.
٢. د. عبد الرحمن عزوي، الرقابة على السلوك السلبي للمشرع- الاغفال التشريعي نموذجاً، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد ١٠، الجزائر ٢٠١٠.
٣. د. فراس عيسى مرزة الحميري، إثر الاغفال التشريعي في مبدأ سمو الدستور - دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت (عليهم السلام) العدد ٢٩، تشرين الثاني ٢٠٢١.
٤. د. محمد حسين الحمداني، المسؤولية الجزائية لأعضاء البرلمان، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ١٠، العدد ٣٨، سنة ٢٠٢١.
٥. د. مصدق عادل طالب، مسؤولية رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث - الجزء الثاني، ٢٠١٧.

### خامساً: القوانين والانظمة

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل
٢. قانون التسجيل العقاري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧١
٣. قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ المعدل
٤. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
٥. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥
٦. قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل
٧. قانون الاستثمار في إقليم كردستان العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦
٨. قانون تعديل قانون الاستثمار رقم (٣) لسنة ٢٠١٠
٩. قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل







١٠. قانون الاستثمار الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤
١١. قانون تعديل قانون الاستثمار رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٥
١٢. قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧
١٣. نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩
١٤. نظام بيع وإيجار عقارات وراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم (٧) لسنة ٢٠١٠.
١٥. نظام بيع وإيجار عقارات وراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧

#### سادساً: الاحكام والقرارات القضائية

١. حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ٣ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ٢٥ يونيه ١٩٨٣، احكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٢، أكتوبر ١٩٨٣ - ديسمبر ١٩٨٣، قاعدة ٢٢.
٢. قرار محكمة التمييز في العراق رقم (٧٩) جنابات - ثانية / ٨٥ / ١٩٨٦ في ١/٢٩ / ١٩٨٦.
٣. قرار محكمة جنابات البيع، رقم ١١٥ / ت / ١٩٩٧ في ٢٢ / ٢ / ١٩٩٧، غير منشور.
٤. حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ قضائية دستورية، جلسة (٢) مايو ١٩٩٩، احكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٩، يوليو ١٩٩٨ - أغسطس ٢٠٠١، قاعدة ٣٢.
٥. حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٥٧ / اتحادية ٢٠١١ في ١٠ / ٨ / ٢٠١١.
٦. حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ٢١٣ لسنة ٣٢ قضائية دستورية، في ٦ / ٤ / ٢٠١٤.
٧. الدعوى الدستورية بالعدد ١٧ / اتحادية / ٢٠٢٣ في ٨ / ٣ / ٢٠٢٣، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤١٥ في ٥ / ٩ / ٢٠١٦.

#### سابعاً: المواقع الالكترونية

١. د. محمد إسماعيل حنفي، مسؤولية المستثمر الأجنبي المدنية، موسوعة حماة الحق، ١ نوفمبر ٢٠٢٢، مقالة منشورة على الموقع <http://jordan-lawer.com>

#### ثامناً: المؤلفات الاجنبية

1. Denise Teixeira De Oliveir: Le Controle Juridictionnel Des Omissions Legislatives in constitutionnelles Au Bresil, congress francais Droit constitutionnel -AFDC-LYON, 2014.
2. Lauchair. F. introduction au colloque, conseil constitutionnel et conseil d'État, L.G.D.T, Paris, 1988.
3. Michel Melchior: l'omission legislative dans la jurisprudence constitutionnelle claudie courttoy, referendaire a la cour constitutionnelle, 4 decembre 2007.

#### Sources

##### The Holy Quran

##### First: Arabic Dictionaries

1. Muhammad ibn Abi Bakr Abd al-Qadir al-Razi, Mukhtar al-Sihah, Dar al-Risala, Kuwait 1983.
2. Second: Books and Publications
3. Ibrahim al-Mashahdi, Legal Principles in the Judiciary of the Court of Cassation - Criminal Section, al-Jahiz Press, Baghdad 1990.
4. Dr. Jaber Muhammad Haji, The Judicial Policy of the Supreme Constitutional Court - A Comparative Study, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo 2012.
5. Dr. Jamal Ibrahim al-Haidari, Explanation of the Provisions of the Special Section of the Penal Code, al-Sanhouri Library, Baghdad 2012.
6. Dr. Jawaher Adel al-Abd al-Rahman, Constitutional Oversight of Legislative Omissions, Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo 2016.



7. Haider Dawud Hamdallah, Towards Legislating a Unified Investment Law in Iraq - A Comparative Study, Dar al-Kutub al-Wathi'ya, Baghdad 2018.
8. Dr. Khairy Ibrahim Murad, The Role of Tax Policy in Encouraging Investment in Iraq - A Comparative Study, Comparative Law Library, Baghdad 2020
9. Dr. Abdul Hafeez Ali Al-Shaimi, Transformation in Constitutional Judicial Rulings - A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, no date.
10. "-----Oversight of Legislative Omissions in the Judiciary of the Supreme Constitutional Court - A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, no date.
11. Dr. Abdul Muhaimin Bakr Salem, The Special Section of the Penal Code, 7th ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo 1977.
12. Judge Awad Hussein Al-Obaidi, Interpretation of Legal Texts by Following the Legislative Wisdom of the Texts, Dar and Library of Al-Imam, Tripoli 2012.
13. Dr. Eid Ahmed Al-Ghafoul, The Idea of the Legislature's Negative Jurisdiction - A Comparative Study, 2nd ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo 2003.
14. Dr. Fawzia Abdul Sattar, Explanation of the Penal Code - Special Section, 2nd ed., Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2000.
15. Dr. Maher Abdul Shweish Al Durra, Explanation of the Penal Code - Special Section, Ibn Al Atheer Printing and Publishing House, Mosul, 2005.
16. Maysaa Hashem Al Samarrai, Legal Regulation of Foreign Investment, Zain Legal Library, Beirut, 2018.
17. Dr. Hala Mohamed Tareeh, The Limits of the Egyptian Legislature's Authority in Regulating Rights, Freedoms, and the Guarantees Established for Their Exercise, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2011.
18. Third: Theses
19. Enas Kamal Kamel, The Limits of the Legislature's Discretionary Power and the Foundations of Oversight Thereof, PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 2016.
20. Sahim Mohamed Sahim Hassan, Investment Guarantees and Incentives in Egypt, PhD Thesis, Faculty of Law, Assiut University, Egypt, 2009.
21. Karar Ali Mujbil Al-Madi, Legislative Deficiencies in Iraqi Investment Law No. (13) of 2006 as Amended - A Comparative Study, Master's Thesis, Al-Alamein Institute for Graduate Studies, 2020.
22. Mohamed Ahmed Ramadan, The Role of the Judiciary in Establishing the Legal Rule - A Comparative Study, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 1985, p. 54.
23. Nawar Ghadban Al-Kawam, Oversight of Legislative Omissions in the Constitutional Judiciary - A Comparative Study PhD Thesis, Faculty of Law, Mansoura University, Egypt, 2022.

#### Fourth: Studies and Research

1. Dr. Hakim Mohsen Mohammed, "Analysis of the Investment Environment for Foreign Financial Investment in Iraq," Ahl al-Bayt (Peace Be Upon Them) Magazine, Issue 6, Year 3, 2008.
2. Dr. Abdul Rahman Azawi, "Monitoring the Negative Behavior of the Legislator - Legislative Negligence as a Model," Journal of Legal, Administrative, and Political Sciences, Faculty of Law and Political Sciences, Abu Bakr Belkaid University, Tlemcen, Issue 10, Algeria, 2010.
3. Dr. Firas Issa Marza Al-Himyari, "The Impact of Legislative Negligence on the Principle of Constitutional Supremacy - A Comparative Study," Ahl al-Bayt (Peace Be Upon Them) Magazine, Issue 29, November 2021.
4. Dr. Muhammad Hussein Al-Hamdani, "Criminal Liability of Members of Parliament," Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, University of Kirkuk, Volume 10, Issue 38, 2021.



5.Dr. Musaddiq Adel Talib, The Responsibility of the Speaker of the Council of Representatives in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, Special Issue Three - Part Two, 2017.

#### **Fifth: Laws and Regulations**

- 1.Iraqi Civil Code No. (40) of 1951 (as amended)
- 2.Iraqi Real Estate Registration Law No. (43) of 1971
- 3.Customs Law No. (23) of 1984 (as amended)
- 4.Constitution of the Republic of Iraq of 2005
- 5.Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005
- 6.Iraqi Investment Law No. (13) of 2006 (as amended)
- 7.Investment Law in the Kurdistan Region of Iraq No. (4) of 2006
- 8.Law Amending the Investment Law No. (3) of 2010
- 9.Law on the Sale and Lease of State Property No. (21) of 2013 (as amended)
- 10.Jordanian Investment Law No. (30) of 2014
- 11.Amendment to Investment Law No. (50) of 2015
- 12.Egyptian Investment Guarantees and Incentives Law No. (72) of 2017
- 13.Investment Regulation No. (2) of 2009
- 14.Regulation for the Sale and Lease of State and Public Sector Real Estate and Land for Investment Purposes No. (7) of 2010
- 15.Regulation for the Sale and Lease of State and Public Sector Real Estate and Land for Investment Purposes and Building Concessions No. (6) of 2017

#### **Sixth: Judicial Rulings and Decisions**

- 1.Ruling of the Supreme Constitutional Court of Egypt, Case No. 3 of the First Constitutional Judicial Year, Session of June 25, 1983, Rulings of the Supreme Constitutional Court, Vol. 2, October 1983-December 1983, Rule 22.
- 2.Decision of the Iraqi Court of Cassation No. (79) Felonies - Second / 85/1986, dated January 29, 1986.
- 3.Decision of the Al-Bayaa Criminal Court, No. 115/T/ 1997, February 22, 1997, unpublished.
- 4.Ruling of the Supreme Constitutional Court of Egypt, Case No. 182 of the 19th Judicial Constitutional Year, Session (2) May 1999, Rulings of the Supreme Constitutional Court, Vol. 9, July 1998-August 2001, Rule 32.
- 5.Ruling of the Federal Supreme Court of Iraq No. 57/Federal 2011, dated August 10, 2011.
- 6.Ruling of the Supreme Constitutional Court of Egypt, Case No. 213 of the 32nd Judicial Constitutional Year, dated April 6, 2014.
- 7.Constitutional Lawsuit No. 17/Federal/2023, dated March 8, 2023, published in the Iraqi Gazette, No. 4415, dated September 5, 2016.

#### **Seventh: Websites**

- 1 .Dr. Muhammad Ismail Hanafi, Civil Liability of Foreign Investors, Hamaat Al-Haqq Encyclopedia, November 1, 2022, an article published on the website <http://jordan-lawer.com>

#### **Eighth: Foreign Publications**

- 1.Denise Teixeira De Oliveir: Le Controle Juridictionnel Des Omissions Legislatives in constitutionnelles Au Bresil, congress francais Droit constitutionnel -AFDC-LYON,2014.
- 2.Lauchair. F. introduction au colloque, conseil constitutionnel et conseil d'État, L.G.D.T, Paris,1988.
- 3.Michel Melchior: l'omission legislative dans la jurisprudence constitutionnelle claud courttoy, referendaire a la cour constitutionnelle, 4 decembre 2007.

