

ملخص البحث

تعد الهيئة الوطنية للاستثمار من هيئات الدولة ، التي تختص في مجال الاستثمار، إذ تعد هذه الهيئة ذات طبيعة مزدوجة ، إذ نجد إنها هيئة إدارية مرتبطة بالحكومة المركزية من جهة ، وفي الوقت ذاته تعد من المؤسسات اللامركزية ذات (طابع مرفقي) من جهة أخرى ، وتكون بطبيعة الحال خاضعة لأشراف الحكومة المركزية من الجوانب المالية والإدارية، فضلاً عن الدور الرقابي الذي من شأنه أن يؤدي الى تعيين مواطن الخلل والقصور الذي قد يعترى عمل الهيئة في مجال الاستثمار، إذ تمارس الهيئة الوطنية العديد من الاختصاصات المحددة لها على وفق قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والتي تهدف بالدرجة الأساسية إلى تشجيع الاستثمار وتطويره وما له من آثار وانعكاسات عدة على تطور النشاط الاقتصادي في العراق .

المقدمة

يشكل الاستثمار حجر الزاوية في البنى الاقتصادية للدول، إذ يعد عاملاً بارزاً في التنمية على المستويات كافة، وقد ازدادت أهمية الاستثمار وطرائق إدارته نتيجة للانتشار والتوسع في تقنية المعلومات. ولتحديد المركز والتكيف القانوني للهيئات الاستثمارية وتكييفها القانوني أهمية كبيرة بوصفها الآلية التنفيذية لتطبيق أحكام قانون الاستثمار وأداة ضرورية للنهوض بالعملية الاستثمارية، وتتجلى أهميته أيضاً في تحديد طبيعة عمل تلك الهيئات أو المؤسسات العامة التي منحها القانون العديد من الاختصاصات في مجال الاستثمار، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية عدة تفرضها طبيعة ذلك التكيف، ومنها الاستقلالية والأهلية القانونية اللازمة والذي بدوره ينعكس على عمل تلك الهيئات من الناحية الإدارية والتنظيمية وبإطارها الوظيفي والعضوي. ولتحديد طبيعة الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق، فإن ذلك يتطلب التعرف بداية على مفهوم الهيئة من حيث تعريفها وتكوينها، فضلاً عن البحث في تكييفها من الناحية القانونية من خلال التطرق إلى طبيعة ونوع الاختصاصات الممنوحة لها بموجب قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والأنظمة الصادرة بصدده لتسهيل تطبيق ذلك القانون .

أهمية البحث :-

تنبع أهمية البحث من خلال أهمية تحديد المركز القانوني للهيئة الوطنية للاستثمار فهي المسؤولة عن إدارة العملية الاستثمارية، وما لهذا من أثر كبير في جعل الهيئة الوطنية للاستثمار في المركز الذي يمكنها من ممارسة وأداء المهام الملقاة على عاتقها في مجال تحقيق أهداف الاستثمار .

مشكلة البحث :-

تتجسد مشكلة البحث بوجود إشكاليات عدة تتعلق بتكوين الهيئة والشروط الواجب توافرها في الأعضاء وكذلك الإجراءات المتبعة في إصدار القرارات من قبل الهيئة والخاصة بمنح إجازة الاستثمار أو طلبات التأسيس الخاصة بالمشاريع الاستثمارية ، فضلاً عن عدم تحديد المشرع العراقي التكييف القانوني للهيئة الوطنية من خلال التشريعات الخاصة بالاستثمار على الرغم من تعدد الأنظمة الخاصة بتنظيم الاستثمار في العراق ، إلا انه لم يتم تسليط الضوء على طبيعتها أو تكييفها القانوني بوصفها الأداة الرئيسية لإدارة الاستثمار على وفق قانون الاستثمار .

إذ ان القانون قد أشار إلى كونها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية دون التطرق إلى طبيعتها، فهل تعد هيئة عامة على غرار الهيئات العامة الأخرى ذات الطابع الإداري وخاضعة بطبيعة الحال إلى الحكومة المركزية ، أم تعد من المؤسسات العامة اللامركزية ذات الطابع المرفقي التي تتحدد على وفق طبيعة الهدف أو الغرض التي أنشئت من أجله ؟

منهجية البحث :-

سيتم اعتماد المنهج القانوني التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للاستثمار على وفق قانون الاستثمار والأنظمة الصادرة بصدده ، فضلاً عن التطرق إلى أهم الأسس والمبادئ التي اعتمدها القانون الإداري في تحديد طبيعة المؤسسات والهيئات العامة سواء أكانت إدارية أم مرفقية .

المبحث الأول

مفهوم الهيئة الوطنية للاستثمار

يعدُّ الاستثمار من أهم الأنشطة الاقتصادية التي تُسهم بشكلٍ فعالٍ في تحقيق التنمية على المستويات كافة ، وتعدُّ إدارة الاستثمار من الإدارات الحديثة التي تناطُّ بهيئة من الهيئات التي يمنحها القانون صلاحية إدارة العملية الاستثمارية، وأشار قانون الاستثمار العراقي إلى إنشاء هيئة مختصة بتنظيم الاستثمار. ولتسليط الضوء على ذلك، لابد من تحديد مفهوم الهيئة الوطنية من حيث تعريفها وآلية تكوينها، فضلاً عن الاختصاصات الممنوحة لها على وفق قانون الاستثمار، وسيتم التطرق إليه في المطالب الآتية :-

المطلب الأول

تعريف الهيئة الوطنية للاستثمار وتكوينها

سنتناول في هذا المطلب تعريف الهيئة على وفق قانون الاستثمار ومن ثم نتطرق في الثاني إلى آلية تكوين الهيئة الوطنية للاستثمار وكيفية سير العمل فيها.

الفرع الأول

تعريف الهيئة الوطنية للاستثمار

أشار قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل إلى تعريف الهيئة بأنها "تشكل بموجب هذا القانون هيئة تسمى الهيئة الوطنية للاستثمار ، تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وتكون مسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الخطط بالمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي" (١).

ونجد أن المشرع العراقي قد أشار إلى ان الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية إلا انه لم يحدد كونها هيئة عامة أم هيئة مستقلة على غرار الهيئات المستقلة الأخرى الواردة في المواد (١٠٣، ١٠٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ كالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف وجعل كل هيئة مرتبطة بجهة معينة، وإنما اكتفى المشرع بكلمة "هيئة" دون التطرق إلى طبيعتها على الرغم من إن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أشار في المادة (١٠٨) منه إلى إمكان استحداث هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة ويتم ذلك بناءً على قانون.

ومن أجل تطوير عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنمية الموارد البشرية وإيجاد فرص عمل للعراقيين من خلال تشجيع الاستثمارات، فقد دفعت الحاجة إلى إنشاء الهيئة الوطنية للاستثمار بناءً على قانون الاستثمار الصادر سنة ٢٠٠٦. ونلاحظ أن المشرع العراقي قد أشار إلى مصطلح هيئة ولم يشير إلى مصطلح مؤسسة أو جمعية، إذ نجد ان هناك بعض الفروقات ما بين تلك المصطلحات، إذ أشار القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل إلى تعريف المؤسسة والجمعية إلا انه لم يتطرق إلى تعريف الهيئة، إذ عرف القانون أعلاه في المادة (٥١) منه المؤسسة بأنها "شخص معنوي ينشأ بتخصيص مال لمدة غير معينة ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية دون قصد إلى أي ربح مادي". ونجد أن مفهوم المؤسسة يتفق مع طبيعة الهيئة الوطنية للاستثمار من حيث كونها شخص معنوي ومن حيث التخصيص المالي لها، إلا أنه يختلف عنها من حيث الصفة التي أشار إليها تعريف المؤسسة، إذ تعد الهيئة الوطنية للاستثمار ذات طابع اقتصادي وإداري في الوقت ذاته، فضلاً عن كون الهيئة تحقق أرباحاً مادية من خلال الأنشطة الاستثمارية التي تمارسها في مجال الاستثمار والتي تعود بالفائدة على الدولة. كما أشار القانون المدني العراقي إلى تعريف الجمعية في المادة (٥٠)

منه على أنها "جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية لغرض غير الربح المادي". ونجد أن مصطلح جمعية يتفق مع الهيئة من حيث كونها مكونة من أشخاص طبيعية وهم الموظفين والعاملين في الهيئة ومكونة أيضا من أشخاص معنوية والتي يقصد بها التشكيلات الإدارية للهيئة أو الشركات التابعة لها، إلا أنها تختلف عنها في كون الجمعية لا تستهدف الربح المادي. وبذلك نجد إن المشرع العراقي اخذ بمصطلح الهيئة تماشياً مع ما أشار إليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٨) حول إمكانية استحداث (هيئات) مستقلة .

كما ان المشرع أشار إلى صلاحيات الهيئة ضمن النص القانوني الخاص بتعريفها، وكان من الأفضل درج تلك الصلاحيات ضمن المادة القانونية الخاصة بمهام واختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار. ثم ان المشرع قد أشار إلى ان مركز الهيئة الوطنية للاستثمار يكون في بغداد وللهيئة أن تعين ممثلين لها في الأقاليم والمحافظات "(٢).

كما أن المشرع العراقي منح الهيئة صلاحية تعيين ممثلين لها في الأقاليم والمحافظات ، ونجد أن مصطلح "ممثلين" يعني أن للهيئة موظفين تابعين لها يمثلونها في الأقاليم والمحافظات، في حين نجد أن قانون الاستثمار قد منح الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية تشكيل هيئات استثمارية في المناطق الخاضعة لها تعد بمثابة مكاتب أو فروع استثمارية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها صلاحيات منح إجازات الاستثمار والتخطيط وتشجيع الاستثمار وذلك بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار لضمان حسن تطبيق القانون لها (٣).

وكان من الأفضل للمشرع العراقي أن يدمج الفقرة المذكورة آنفاً مع الفقرة الخاصة بتعريف الهيئة، فتكون الفقرة القانونية كالاتي " تشكل هيئة عامة تسمى الهيئة الوطنية للاستثمار ويكون مقرها في بغداد ولها أن تنشئ مكاتب فرعية لها في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم " . فضلاً عن ذلك فأن المشرع العراقي لم يراع الدقة في وضع المصطلحات الخاصة بالقانون وصياغتها صياغة قانونية صحيحة وعلى النحو الذي يحقق الغاية التي تفصح عن جوهر النص القانوني، وذلك عن طريق اختيار المفردات المناسبة للتعبير عن مضمون القاعدة القانونية وإعطائها الشكل العملي الذي يحقق الهدف الأساسي من التشريع (٤).

الفرع الثاني

آلية تكوين الهيئة الوطنية للاستثمار

أشار قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ إلى تكوين الهيئة وآلية سير العمل فيها من خلال الإشارة إلى أن الهيئة الوطنية للاستثمار تُدار من قبل مجلس إدارة خاص بها ، ويتكون هذا المجلس من (١١) احد عشر عضواً من ذوي الخبرة والاختصاص حائزين على شهادة جامعية أولية تتناسب واختصاص الهيئة (٥) :-

ومن خلال نص المادة المذكور آنفاً نجد إن المشرع العراقي قد أشار الى شروط لا بد من توافرها في أعضاء مجلس الإدارة، ومنها إن يكون العضو من أصحاب الخبرة والاختصاص، إلا انه لم يحدد الاختصاص المطلوب توافره في أعضاء مجلس الإدارة والذي يمكن ان يتناسب مع اختصاصات وأعمال الهيئة، فضلاً عن اشتراط حصول العضو على شهادة جامعية تتناسب واختصاص الهيئة. ونجد إن عدم تحديد الاختصاصات المطلوبة في الأعضاء قد يؤدي إلى إدخال اختصاصات أخرى لاعلاقة لها بعمل الهيئة بحجة أن النص القانوني قد جاء مطلقاً، وهذا بدوره قد يؤدي إلى عرقلة عمل الهيئة، لذا لا بد من تحديد الاختصاص المطلوب توافره في العضو بشكل واضح خاصة وإن طبيعة عمل الهيئة والاختصاصات الممنوحة لها تتعلق بالاختصاصات القانونية والاقتصادية والإدارية .
أما بالنسبة لكيفية اختيار الأعضاء فيتم وفق الآتي :-

١- يتم اختيار رئيس الهيئة الوطنية ونائبه بترشيح من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الوزراء ويكون رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار بدرجة وزير، أما نائب الرئيس فيكون بدرجة وكيل وزير ولمدة خمس سنوات ويعرض ترشيحهما على مجلس النواب للموافقة عليهما(٦).

٢- أما بقية الأعضاء فقد أشار قانون الاستثمار إلى كيفية اختيارهم وذلك على النحو الآتي :-

أ- يختار رئيس مجلس الوزراء وبترشيح من رئيس الهيئة خمسة أعضاء يمثلون القطاع العام من الجهات ذات العلاقة على أن لا تقل درجتهم عن مدير عام غير متفرغين في مجلس إدارة الهيئة ولمدة خمس سنوات وبدون مكافآت (٧).

ب- يقوم رئيس مجلس الوزراء باختيار أربعة أعضاء من القطاع الخاص لمدة خمس سنوات ممن لديهم مشروع استثماري داخل العراق غير محكومين بجناية أو جنحة عادية أو جنحة مخلة بالشرف أو ممن أشهروا إفلاسهم، بعد ترشيحهم من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وبدون مكافآت (٨).

ومن خلال ما سبق نلاحظ إن طريقة اختيار رئيس الهيئة ونائبه تتم من قبل رئيس مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، أما بالنسبة لبقية الأعضاء فيتم ترشيحهم من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار ويتم اختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، إذ أن طريقة التشكيلة العضوية لمجلس إدارة الهيئة تتم عن طريق التعيين من قبل مجلس الوزراء، وهذا بطبيعة الحال يعد سمة من سمات مجالس إدارة الهيئات العامة ذات الطابع الإداري، أي أن التعيين هو الأسلوب المتبع أساساً في اختيار مجالس إدارة تلك الهيئات (٩).

ونجد أن أسلوب التعيين غالباً ما يؤدي إلى خضوع الأعضاء إلى السلطة المركزية فهي إلى جانب تمتعها بحق تعيينهم، تملك الحق أيضاً في إقالتهم وعزلهم. ويرى جانب من الفقه الإداري إن إتباع أسلوب الانتخاب يؤدي بحد ذاته إلى تحقيق استقلالية أكثر في تسيير شؤون الهيئة، فضلاً عن ذلك فليس هناك ما يمنع من وضع ضوابط وشروط ومعايير معينة يخضع لها الأشخاص الذين سيتم

انتخابهم وبما يكفل وجود عناصر ذات كفاءة عالية. في حين يرى البعض الآخر أن الأخذ بأسلوب الانتخاب وان كان يجسد الاستقلالية والديمقراطية في تسيير مهام الهيئة ، إلا انه لا يمكن التسليم به بشكل كامل على اعتبار ان أسلوب الانتخاب ليس له قيمة مطلقة في منح اللامركزية والاستقلالية وإنما هو وسيلة لضمان تلك الاستقلالية (١٠).

ومن خلال ما سبق نجد إن المشرع العراقي أشار إلى أن الأعضاء الذين يتم اختيارهم من القطاع العام غير متفرغين ، وهذا يعني بطبيعة الحال أنهم ليسوا على ملاك الهيئة ، كما ان مسألة عدم تفرغهم تعني أنهم موظفون عاملون في جهات أخرى. وهذا بحد ذاته يتعارض مع المبدأ القانوني الخاص بعدم الجمع بين وظيفتين، فضلاً عن أن مسألة عدم التفرغ تجعل من الصعب الإلمام بالمهام كافة الملقاة على عاتق الأعضاء في تسيير الأمور الخاصة بمجلس إدارة الهيئة . في حين نجد انه اشترط في طريقة اختيار الأعضاء من القطاع العام شروطاً عدة تتعلق بالذمة المالية للعضو ، فضلاً عن تمتعه بسمعة حسنة من خلال عدم وجود سوابق أو أحكام قضائية صادرة بحقه نتيجة لارتكابه جرائم أو جنح عادية أو مخلة بالشرف .

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي قد حدد مدة خمس سنوات للعضوية ولم يجعلها أربع سنوات لتكون منسجمة مع مدة الدورة التشريعية لمجلس النواب والحكومة على وفق الدستور، ومن ثم فلا بد من جعل مدة العضوية أربع سنوات لتكون متلائمة مع مدة الدورة الانتخابية. كما نجد أن الهيئة الوطنية للاستثمار تكون مرتبطة إدارياً بمجلس الوزراء ، وكون مجلس الوزراء هو المسؤول عن ترشيح وتعيين أعضاء مجلس الإدارة وان مجيء رئيس مجلس وزراء جديد مع بقاء أعضاء مجلس إدارة الهيئة الوطنية للاستثمار ، وخاصة إن رئيس مجلس الإدارة هو بدرجة وزير فإن ذلك من شأنه ان يؤدي إلى عدم استقرارية العمل وثباته (١١).

أما فيما يتعلق بانتهاء عضوية الأعضاء في الهيئة ، فنجد أن المشرع قد حدد حالات انتهاء العضوية ، فنجد ان مدة العضوية تنتهي بانتهاء المدة المحددة لها والبالغة خمس سنوات، إلا ان المشرع قد أجاز تمديد ولاية رئيس الهيئة ونائبه عند انتهاء المدة المحددة والبالغة (خمس سنوات) خلال مدة لا تزيد عن (٦٠) يوماً من تاريخ انتهاء الولاية (١٢).

ونعتقد ان المشرع قد جعل هذه المدة الخاصة بتمديد ولاية الرئيس الهيئة ونائبه وذلك لإنهاء المتعلقات الخاصة بأعمال الهيئة لحين تعيين واختيار رئيس جديد للهيئة .

كما أشار القانون إلى حالة انتهاء العضوية عن طريق الإقالة ، إذ منح القانون حق الإقالة إلى لمجلس الوزراء، كما حدد الحالات التي يتم بها إقالة أعضاء مجلس إدارة الهيئة، إذ أشار القانون إلى ان " لمجلس الوزراء إقالة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار ونائبه بناءً على طلب رئيس الوزراء لأسباب موجبة للإقالة وبمصادقة مجلس النواب " (١٣) .

ونجد ان قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وفي المادة (٤/ثالثاً/هـ) منه كان قد منح حق إقالة رئيس الهيئة لمجلس النواب بصورة مباشرة أو بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء ، أي ان القانون جعل جهتين تملكان الحق بالإقالة وهما مجلس النواب وتكون إقالة الأعضاء بصورة مباشرة وبدون الحاجة إلى توصية من جهة حكومية أخرى، وأما الجهة الثانية فهي مجلس الوزراء من خلال رفع توصية من رئيس المجلس إلى مجلس النواب للموافقة على الإقالة، إلا ان المشرع العراقي قد تلافى هذا الخطأ في التشريع بموجب التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥ وجعله متماسكاً مع الإجراءات والسياقات المتبعة في حالات الإقالة على غرار الإجراءات المتبعة في حالة إقالة الوزراء والمنصوص عليها دستورياً في المادة (٧٨) والتي نصت على (... لرئيس الوزراء الحق بإقالة الوزراء وبموافقة مجلس النواب)، وخاصة ان رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار هو بدرجة وزير. ونظراً لخطورة الإقالة فقد اشترط القانون أن تكون هناك أسباب موجبة لها ، ومن بين هذه الأسباب قيام رئيس الهيئة أو نائبه بتقديم وثائق مزورة عن الشهادة الجامعية أو إهدار المال العام، أو تقاضيه الرشوة، فضلاً عن التقاعس والإهمال في أداء المهام الموكلة إليه^(١٤).

وأما فيما يتعلق بإقالة أعضاء الهيئة، فقد أشار القانون إلى " لمجلس الوزراء إقالة أي عضو من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار الآخرين أو إبداله بغيره في حالة عدم التزامه بمعايير ولوائح الهيئة"^(١٥).

ومن خلال ما سبق نجد انه إذا كان وجود العضو يشكل خطراً على عمل الهيئة ، أو كان غير مؤهل للعمل فيها ، أو قيامه بالتزوير مثلاً أو تقاضي الرشوة أو قيامه بأي جريمة في أثناء مدة العضوية فإن هذه الحالات وغيرها تستوجب الإقالة، كما إن عدم الالتزام بالتعليمات والضوابط التي تصدرها الهيئة تعد من أسباب الإقالة .

وفضلاً عن ذلك فإن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في استخدامه لعبارة (معايير ولوائح)، وكان من الأفضل أن تُستبدل بالأنظمة والتعليمات ، وذلك لعدم استخدام هذا المصطلح في العراق، وإنما نجد جميع التشريعات العراقية تستخدم مصطلح (الأنظمة والتعليمات) ، كما أن المشرع منح مجلس الوزراء الحق بإقالة أعضاء الهيئة في حين أعطى حق تعيينهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، لذا كان من الأجدر بالمشرع العراقي توحيد الجهة المختصة بالتعيين والإقالة ، إذ نجد انه لا مبرر لجعل الإقالة من قبل المجلس والتعيين من قبل رئيس المجلس خاصة وان رئيس مجلس الوزراء هو من يترأس جلسات مجلس الوزراء ومناقشاته ولا يتم التصويت على أي أمر من الأمور إلا بحضور رئيس مجلس الوزراء. أما بالنسبة إلى كيفية سير العمل في مجلس إدارة الهيئة فقد أشار النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة إلى أن مجلس إدارتها يجتمع مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيس الهيئة^(١٦). وتنعقد اجتماعات المجلس في مقر الهيئة أو أي مكان آخر يتم اختياره من قبل رئيس المجلس^(١٧). وقد أشار النظام الداخلي إلى أن نصاب انعقاد المجلس يكتمل بحضور أكثرية عدد

الأعضاء على أن يكون الرئيس أو نائبه من ضمنهم (١٨). ونجد أن المشرع قد اشترط حضور رئيس الهيئة أو نائبه لاكتمال نصاب الانعقاد، ونجد أن النص على هذا لا مبرر له، خاصة أن الجلسة لا يتم انعقادها أصلاً إلا من خلال دعوة رئيس مجلس الهيئة.

فضلاً عن ذلك نجد أن النظام قد أشار إلى أن رئيس الهيئة هو من يتولى رئاسة مجلس الإدارة ويحل محله نائب الرئيس عند غياب الرئيس (١٩). وفي حالة عدم اكتمال نصاب الانعقاد يتم توجيه الدعوة مجدداً قبل سبعة أيام من التاريخ اللاحق المقرر للانعقاد (٢٠). وتتم مناقشة المواضيع الواردة في جدول أعمال الجلسة، وللمجلس أيضاً مناقشة أية مواضيع أخرى إذا اقتضت الضرورة (٢١). ويتم اتخاذ القرارات الخاصة بالمجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس (٢٢).

ومن الجدير بالذكر أن النظام الداخلي الخاص بسير العمل في المجلس قد أجاز لمجلس الإدارة دعوة من يراه ضرورياً من داخل تشكيلات الهيئة أو من خارجها وذلك للاستئناس برأيه دون أن يكون له الحق بالتصويت (٢٣).

المطلب الثاني

اختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار

تعد إدارة الاستثمارات من الإدارات الحديثة والتي تتطلب هيئة خاصة بذلك من خلال منحها العديد من المهام والصلاحيات التي تمكنها من إدارة العملية الاستثمارية على وفق القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم الاستثمار في البلاد (٢٤).

وقد أشار قانون الاستثمار إلى أن الهيئة الوطنية للاستثمار تقوم بوضع سياسة إستراتيجية وطنية عامة للاستثمار وتحدد القطاعات الأكثر أهمية، وتقوم بإعداد خارطة بمشاريع الاستثمار في العراق على ضوء المعلومات التي تحصل عليها من هيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات. كما وتعد قوائم بفرص الاستثمار في المشاريع الإستراتيجية الاتحادية مع معلومات أولية عن هذه المشاريع وتوفيرها للمراغبين في الاستثمار (٢٥).

ثم نجد أن المشرع على وفق نظام الاستثمار الصادر ولتسهيل تنفيذ أحكام قانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩، قد تطرق إلى أن الهيئة تختص بالمشاريع الاستثمارية الإستراتيجية ذات الطابع الاتحادي (٢٦). وقد حدد نظام الاستثمار المشاريع الاستثمارية التي تعد ذات طبيعة اتحادية والتي تختص بها الهيئة الوطنية دون غيرها، ومنها المشاريع المتعلقة بالبنى التحتية والمشاريع المتعلقة باستخراج الثروات الطبيعية وكذلك المشاريع التي تنشأ بموجب اتفاقية ويكون العراق طرفاً فيها، وتعد أيضاً من المشاريع الاتحادية، المشاريع المتعلقة بالصناعات الهندسية والمعدنية والبتروكيمياوية والدوائية وتصنيع وإنتاج العجلات المختلفة، فضلاً عن المشاريع المتعلقة بتطوير المناطق الأثرية والتاريخية

ومشاريع النقل والمواصلات والموانئ والمطارات وسكك الحديد، فضلاً عن مشاريع الكهرباء وطاقاتها الإنتاجية (٢٧). كما إن المشرع العراقي قد أشار في نظام الاستثمار أيضاً إلى منح مجلس إدارة الهيئة مهام واختصاصات وهي كالآتي (٢٨) :-

١- وضع سياسة إستراتيجية وطنية عامة للاستثمار ووضع الخطط والأنظمة والضوابط لها.
٢- تحديد الإجراءات اللازمة لمراقبة ومتابعة وتقويم أداء المشاريع الاستثمارية من خلال لجان تشكل لهذا الغرض.

٣- تحديد القطاعات الاستثمارية الأكثر أهمية.

٤- إعداد خارطة بمشاريع الاستثمار في جمهورية العراق في ضوء المعلومات التي يحصل عليها من هيئات الاستثمار في الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وللمجلس أن ينسق مع الوزارات ذات العلاقة لإعداد هذه الخارطة الاستثمارية .

٥- إعداد قوائم بفرص الاستثمار في المشاريع الاستثمارية الإستراتيجية ذات الطابع الاتحادي.

٦- تحديد المناطق التنموية للمشاريع الاستثمارية .

٧- اقتراح المناطق الاستثمارية الآمنة وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.

٨- تشكيل لجان دائمة تتولى تسيير العمل في الهيئة.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الاختصاصات الممنوحة للهيئة لم ترد على سبيل الحصر، بل عمد المشرع العراقي إلى إدراج الاختصاصات الأساسية التي يمكن للهيئة القيام بها في مجال الاستثمار ، ونجد ان الحكمة من عدم تحديد تلك الاختصاصات بشكل حصري قد تكمن في كون انه من غير الممكن إحصاء أو الإحاطة بالنشاطات كافة التي من شأنها ان تؤدي إلى تطوير العملية الاستثمارية بمجالاتها كافة، وخاصة في ضوء تزايد واتساع التطورات الحديثة وخاصة في المجالات الاقتصادية. فضلاً عن ذلك نجد ان المشرع لم يحدد تلك الاختصاصات ضمن مادة قانونية واحدة بل جاءت الاختصاصات متناثرة ما بين قانون الاستثمار وما بين الأنظمة التابعة له ، كما ان المشرع قد منح الهيئة عدداً من الاختصاصات من جهة، ومن ثم منح اختصاصات منفردة أخرى لمجلس إدارة الهيئة من جهة أخرى، وكان من الأجدر بالمشرع العراقي أن يفرد مادة قانونية موحدة يجمع فيها كل الاختصاصات الممنوحة للهيئة تحت عنوان "اختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار" .

ويمكن إن نستنتج مما سبق بان اختصاصات الهيئة لا تكون ذات طبيعة واحدة ، وإنما نجدها تختلف حسب نوع وطبيعة كل اختصاص، فهناك اختصاصات تتعلق بالجانب التنظيمي واختصاصات ذات طابع تنفيذي، فضلاً عن الاختصاص الرقابي الذي تمارسه الهيئة على المشاريع الاستثمارية .

ويمكن أن يتم تصنيف تلك الاختصاصات حسب طبيعة العمل الذي تمارسه الى اختصاص تنظيمي يهتم بالأمور الإدارية وكيفية سير العمل في الهيئة و، والى اختصاص تنفيذي يتحدد بتطبيق القوانين والأنظمة الصادرة بصدد تنظيم الهيئة فضلاً القرارات الصادرة عن مجلس إدارتها ، اما فيما يتعلق بالاختصاص

الرقابي والذي تمارسه الهيئة للتأكد من حسن سير المشاريع الاستثمارية ، وهذه الاختصاصات كالآتي (٢٩) :-

اولا :- الاختصاصات التنظيمية

- ١ - إعداد ووضع السياسة الاستثمارية العامة للدولة .
 - ٢ - إعداد الخطط الخاصة بالمشاريع الاستثمارية الأكثر أهمية في العراق .
 - ٣ - جمع المعلومات عن الفرص الاستثمارية والمشاريع وتوفيرها للمستثمرين .
 - ٤ - وضع الضوابط القانونية والإجرائية الخاصة بتعريف المستثمرين بالضوابط الخاصة بالاستثمار .
- ثانيا :- الاختصاصات التنفيذية .

- ١ - تلقي طلبات المستثمرين ودراستها واتخاذ الإجراءات اللازمة للبت فيها .
- ٢ - تسهيل الإجراءات اللازمة للحصول على تخصيصات الأراضي لإقامة المشاريع الاستثمارية وذلك من خلال التنسيق مع الجهات ذات العلاقة .
- ٣ - استحصال الموافقات المطلوبة الخاصة بالمشاريع الاستثمارية من مجلس الوزراء
- ٤ - التنسيق مع الهيئات الاستثمارية في الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم حول المشاريع الاستثمارية ، فضلاً عن التنسيق مع الوزارات أو الجهات ذات العلاقة .
- ٥ - تنفيذ ما يكلفها به مجلس الوزراء من مهام وصلاحيات ذات الصلة بأهدافها أو تلك الصلاحيات التي من شأنها تشجيع الاستثمار في البلاد .
- ٦ - إصدار التعليمات الخاصة بتسهيل تنفيذ الأنظمة الخاصة بالاستثمار الصادر من مجلس الوزراء .

ثالثا :- الاختصاصات الرقابية .

- ١ - مراقبة تطبيق الضوابط والتعليمات المنظمة لمجالات الاستثمار من خلال اللجان المشكلة لهذا الغرض .
- ٢ - متابعة مستوى أداء الاستثمارات المباشرة من خلال تشخيص أهم المعوقات التي قد تعترضها والعمل على تقديم الحلول المناسبة لها .
- ٣ - مراقبة مراحل تنفيذ المشاريع الاستثمارية على وفق السقف الزمني المحدد لها والإبلاغ عن حالات التلكؤ في تنفيذها .

المبحث الثاني

التكليف القانوني للهيئة الوطنية للاستثمار

تمت الإشارة سابقاً إلى إن قانون الاستثمار قد أشار إلى الهيئة الوطنية للاستثمار على " أنها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية "، وتعد الهيئة على وفق مضمون النص القانوني المذكور آنفاً هيئة عامة ذات طابع إداري تخضع لرقابة الحكومة، وتعد أيضاً شخصاً معنوياً عاماً لامركزياً مرفقياً تتحدد على وفق الهدف الذي أنشئت من أجله، وتبعاً لذلك سيتم تقسيم المبحث إلى مطلبين، الأول// نبحث فيه الطبيعة القانونية للهيئة على أنها هيئة عامة ذات طابع إداري في حين نتطرق في المطلب الثاني // إلى كونها مؤسسة عامة ذات طابع مرفقي.

المطلب الأول

كونها هيئة عامة ذات طابع إداري

يعترف القانون لمجموعة من الأشخاص أو الأموال بالشخصية القانونية والتي تسمى بالشخصية المعنوية، وتعد الشخصية المعنوية نظرية مشتركة ما بين القانون العام والقانون الخاص وتكون تلك الشخصية المعنوية خاضعة لأحد القانونين (٣٠).

ونجد أن القانون المدني العراقي قد أشار إلى الجهات التي تمنح الشخصية المعنوية وهي المؤسسات والهيئات ومنها الدولة والإدارات العامة والمحافظات والاقضية والنواحي التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية وبالشروط التي يحددها، وكذلك الطوائف الدينية والأوقاف والشركات المدنية والتجارية، فضلاً عن الجمعيات المؤسسة على وفق الأحكام المقررة في القانون، وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية (٣١). وتندرج الهيئة الوطنية للاستثمار ضمن مجموعة الأشخاص أو الأموال التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية.

وقد أشار قانون الاستثمار إلى منح الشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للاستثمار ويترتب على اكتساب الهيئة للشخصية المعنوية نتائج عدة، وتعد هذه نتائج حتمية ومنطقية لمنح أي مؤسسة أو هيئة أو جمعية الشخصية المعنوية وذلك على وفق ما أشار إليه القانون المدني العراقي في المادة (٤٨) منه، ومن أهم هذه النتائج:-

اولاً:- الذمة المالية المستقلة

يقصد بالذمة المالية هي مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات (٣٢). وتبعاً لذلك تتمتع الهيئة الوطنية للاستثمار بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة بحيث تستقل بإيراداتها ومصروفاتها، ونجد أن قانون الاستثمار قد أشار إلى "أن للهيئة موازنة سنوية مستقلة تتكون مواردها من المبالغ التي تخصص لها من الموازنة العامة للدولة" (٣٣).

ونجد إن المشرع العراقي قد أشار إلى تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة بوجود موازنة مستقلة للهيئة تخصص لها من الموازنة العامة تتحدد فيها إيراداتها ونفقاتها، إذ تعتمد الهيئات العامة ذات الطابع الإداري عموماً في تمويل ميزانيتها أساساً على ما تقدمه الدولة من تخصيصات مالية . ومن خلال ماسبق نجد أن الاعتماد شبه الكلي على تخصيصات الدولة المالية للهيئة له آثار سلبية من ناحيتين: - الأولى/ زيادة العبء على الدولة ، أما من الناحية الثانية/ فعدم إمكان الهيئة على الإنفاق إلا في حدود التخصيصات المالية الممنوحة لها ، وهذا من شأنه أن يؤثر سلباً في نشاط الهيئة الاستثماري .

ونلاحظ أيضاً أن قانون الاستثمار لم يحدد الموارد المالية للهيئة بنص قانوني صريح واكتفى فقط بالإشارة إلى تخصيصاتها من الموازنة العامة للدولة ، إلا أننا نجد موارد مالية أخرى تستطيع الهيئة الحصول عليها من خلال تسديد الضرائب والرسوم والغرامات المستحقة من قبل المستثمر في حالة قيامه ببيع موجودات المشروع الاستثماري خلافاً لأحكام قانون الاستثمار (٣٤). وللهيئة الحق أيضاً في استحقاق الغرامات التأخيرية والتي يتناسب مقدارها طردياً مع طول مدة التفاوت الزمني والبالغة ١٠% من رأس مال المشروع (٣٥).

وعلى الرغم من إمكان حصول الهيئة على موارد مالية من الغرامات والضرائب والرسوم، إلا إن تلك الموارد غير كافية بحد ذاتها لإقامة المشاريع الاستثمارية الكبرى والتي تحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة ، فضلاً عن ذلك أن المشرع لم يشر صراحةً إلى إمكان قيام الهيئة بالحصول على قروض مالية سواءً أكانت خارجية أم داخلية والتي يمكن أن تُعقد لصالح الهيئة طبقاً للقواعد المقررة بهذا الشأن. ولم يتطرق المشرع إلى إمكان قيام الهيئة باستثمار مواردها بما يمكنها من أداء مهامها بشكلٍ أوسع من خلال الحصول على موارد مالية أكبر، وعدم الاكتفاء بما تخصصه الدولة لها من موارد عن طريق الموازنة السنوية .

ثانياً :- موطن الهيئة

يتمتع الشخص المعنوي بموطن مستقل عن موطن كل من أعضائه ويقصد بموطن الشخص المعنوي هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته (٣٦) .

إذ غالباً ما تكون المؤسسات أو الهيئات ذات الأهمية موجودة في العاصمة ، كما أن المشرع العراقي قد أشار في قانون الاستثمار إلى أن يكون مقر الهيئة الوطنية للاستثمار في بغداد ، إلا أنه لم يُشر إلى إمكان تحويل مقر الهيئة من مكان إلى آخر، إلا إن النظام الخاص بسير العمل في الهيئة قد أشار إلى إمكان انعقاد اجتماعات مجلس الإدارة في مقر الهيئة أو أي مكان آخر يختاره رئيس مجلس الإدارة (٣٧).

ثالثاً- حق الهيئة في التقاضي

من النتائج الأخرى والمهمة التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للهيئة هي حقها في التقاضي ، إذ ان للهيئة الحق في أن تلجأ للقضاء مدعية أو مدعى عليها، بوصف الهيئة تمتلك الأهلية القانونية في الحدود التي بينها القانون.

ولها ان تجري التصرفات القانونية كافة التي لا تتعارض مع أهدافها وذلك من خلال أهليتها القانونية المستقلة عن أهلية الأعضاء المؤسسين لها، والتي تمكنها من التقاضي عن طريق ممثلها القانوني(٣٨).

وتقوم الهيئة في أثناء ممارستها لنشاطها بجملة من الأعمال المادية والتصرفات القانونية والتي قد تؤدي إلى حدوث منازعات بينها وبين المستثمرين أو المنتفعين ، إذ قد تكون الهيئة في موقع المدعي تارة وفي موقع المدعى عليها تارة أخرى.

١- حالة كون الهيئة في موقع المدعي :-

في هذه الحالة قد أشار قانون الاستثمار إلى حق الهيئة في التقاضي في حالة حدوث أية منازعة بين الهيئة وبين أية جهة حكومية أخرى أو بين الهيئة وبين أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون أن تلجأ إلى القضاء(٣٩). كما أن المنازعات الناشئة بين الهيئة وبين أي من الجهات التي حددها القانون تكون خاضعة للقانون العراقي والمحاكم العراقية، في حالة إذا كانت المنازعة متعلقة بالمسائل المدنية. أما إذا كانت المنازعة متعلقة بالمسائل التجارية، فقد أجاز قانون الاستثمار لأطراف النزاع اللجوء إلى التحكيم(٤٠).

٢- حالة كون الهيئة في موقع المدعى عليه (الطعن بقرارات الهيئة):-

أما في حالة كون الهيئة مدعى عليها، فإن قانون الاستثمار أجاز للمستثمرين الطعن لدى محكمة القضاء الإداري على قرارات الهيئة الوطنية للاستثمار الخاصة بمنح إجازات الاستثمار والترخيص، فضلاً عن قراراتها الخاصة بإصدار إجازة تأسيس المشاريع، وذلك بعد إتباع المستثمر للإجراءات الخاصة بالتظلم الخاص بكل نوع من تلك القرارات، إذ يكون لصاحب الطلب المرفوض بالحصول على إجازة الاستثمار التظلم من قرار الرفض أمام مجلس إدارة الهيئة الوطنية للاستثمار خلال(١٠) عشرة أيام من تاريخ تبليغه بقرار الرفض حقيقة أو حكماً، وتقوم اللجنة المشكلة من قبل رئيس مجلس إدارة الهيئة أو من يخوله وعضوية اثنين من أعضاء مجلس الإدارة احدهما ممثل من القطاع الخاص بالنظر في التظلم المقدم من قبل صاحب الشأن، ويبت مجلس الإدارة أو اللجنة المشكلة في التظلم خلال (١٥) يوماً من تاريخ تقديمه ويعد عدم البت بالتظلم خلال المدة المحددة رفضاً للتظلم(٤١)، ويحق للمتظلم بعد رفض تظلمه حقيقة أو حكماً من قبل مجلس إدارة الهيئة ان يعترض أمام رئيس مجلس الوزراء خلال (١٠) أيام من تاريخ تبليغه برفض التظلم (٤٢) ، وعلى مجلس الوزراء البت في الاعتراض المقدم خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعد عدم البت بالاعتراض خلال المدة المذكورة أعلاه رفضاً

له (٤٣). وللمعتز الذي رفض اعتراضه من قبل مجلس الوزراء أن يطعن بقرار الرفض لدى محكمة القضاء الإداري (٤٤).

أما فيما يخص قرارات الهيئة الخاصة بطلبات التأسيس فقد أجاز القانون لمقدم الطلب الاعتراض لدى الهيئة الوطنية للاستثمار خلال (١٥) يوماً من تاريخ صدور قرار الرفض وعلى الهيئة البت في الاعتراض خلال (١٥) يوماً من تاريخ التسجيل في مكتب رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار (٤٥).

وإذا رفضت الهيئة الوطنية طلب التأسيس المقدم إليها ، فقد أجاز قانون الاستثمار لصاحب الشأن ان يطلب من الهيئة إعادة النظر في الطلب خلال (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه بالرفض، وعلى الهيئة البت في الطلب خلال (٧) أيام من تاريخ تسجيله في مكتب رئيس الهيئة ، ويكون قرار الهيئة قابلاً للاعتراض عليه لدى مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ التبليغ به (٤٦) .

ونجد ان المشرع العراقي قد أشار إلى ان طلب التأسيس المعتز عليه لدى مجلس الوزراء إلا انه وبالمقابل لم يحدد نتيجة الاعتراض ، وهل يعد عدم البت في الاعتراض رفضاً لطلب التأسيس على غرار السياقات الإدارية المتبعة والتي تعد عدم البت في التظلم رفضاً له ، كما ان المشرع لم يشر إلى إمكان قيام صاحب الطلب المرفوض اعتراضه من قبل مجلس الوزراء بشأن طلب التأسيس اللجوء إلى القضاء الإداري .

ومن خلال ماسبق نجد ان ما نص عليه قانون الاستثمار في هذا الشأن فيه الكثير من العوائق والإطالة في الإجراءات القانونية المتبعة والتي تعد من ابرز العوائق القانونية التي تواجه المستثمر للحصول على إجازة الاستثمار أو طلب التأسيس للمشاريع الاستثمارية . إذ نجد ان الإجراءات الخاصة بالتظلم والطعن متناثرة ما بين نظام الاستثمار وما بين التعديلات الواردة على قانون الاستثمار ، إذ أشار المشرع العراقي الى إجراءات خاصة يتبعها المستثمر في حالة رفض طلبه في الحصول على إجازة الاستثمار ، في حين نجد هناك إجراءات ثانية تتبع في حالة رفض الهيئة لطلبات التأسيس ، وكان من المفروض ان تُدرج جميع الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن ضمن مادة قانونية واحدة لكي يتسنى للمستثمر الاطلاع عليها وبشكل مفصل ، فضلاً عن توحيد الإجراءات القانونية المتبعة في حالة رفض الطلبات الخاصة برفض إجازة الاستثمار أو طلبات التأسيس .

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي قد استخدم العديد من المصطلحات الخاصة بتلك الإجراءات ومنها (الاعتراض وإعادة النظر) ، وكان من الأجدر بالمشرع استخدام مصطلح التظلم على وفق السياقات الإدارية المعتمدة من خلال تظلم صاحب الشأن لدى الهيئة الوطنية وعند رفض طلبه من قبل الهيئة يتم التظلم في هذه الحالة لدى مجلس الوزراء دون الحاجة إلى تقديم طلب آخر إلى الهيئة بإعادة النظر ، ومن ثم يتم الطعن على قرار مجلس الوزراء لدى محكمة القضاء الإداري .

وبما إن القانون قد منح الشخصية المعنوية للهيئة وما ترتب على ذلك من نتائج قانونية ، فالسؤال الذي يمكن أن يثار في هذا المجال ، هل أن الشخصية المعنوية التي منحها القانون للهيئة الوطنية للاستثمار

هي شخصية معنوية عامة أم خاصة ؟ للجواب عن هذا التساؤل نجد أن المشرع لم يتطرق بصورة واضحة ومباشرة إلى أنها هيئة عامة، إلا انه يمكن ان نستنتج أنها هيئة عامة من خلال تسميتها (بالهيئة الوطنية)، وبهذا تعد الهيئة شخصاً معنوياً عاماً تشكل جزءاً من هيئات الدولة. ويترتب على كون الهيئة شخصية معنوية عامة نتائج هامة ومن أهم تلك النتائج :-
اولاً:- تمتع الهيئة بامتيازات السلطة العامة

تمتع الهيئة بامتيازات عدة تمكنها من القيام بالمهام الأساسية التي منحها القانون ، إذ منح القانون للهيئة سلطة تقديرية في منح إجازة الاستثمار والتراخيص الخاصة بالمشاريع الاستثمارية وغيرها بما تراه متفقاً مع المصلحة العامة. وللهيئة أيضاً الحق في إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة وحق التنفيذ المباشر لتلك القرارات، وكذلك إبرام العقود مع الشركات الاستثمارية والحق في فسخها من جانبها وحق تعديلها بإرادتها المنفردة ودون الحاجة لموافقة الطرف الآخر، فضلاً عن حقها في محاسبة المتعاقد في حالة تأخره عن تنفيذ التزاماته أو إهماله في ذلك (٤٧).

ونجد ان قانون الاستثمار قد أعطى للهيئة الحق باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة كافة دون الحاجة إلى موافقة الطرف المتعاقد في حالة تلوّك الشركات الاستثمارية في التنفيذ أو قيام المستثمرين بمخالفة أحكام قانون الاستثمار، وذلك من خلال قيام الهيئة بتوجيه إنذار الى المستثمر بإزالة تلك المخالفة أو البدء بتنفيذ المشروع خلال المدة التي تحددها الهيئة في حالة تلوّك المستثمر عن تنفيذ المشروع ، وفي حالة عدم استجابة المستثمر لذلك فيتم توجيه إنذار نهائي للمستثمر لمدة (٣٠) يوماً من تاريخ الإنذار وبانتهائها تفرض غرامة تأخيرية تتناسب ومقدار التفاوت الزمني على ان لا يزيد المجموع التراكمي عن (١٠%) من كلفة المشروع، وللهيئة في حالة عدم التزام المستثمر بذلك على الرغم من توجيه الإنذار إليه في الحالتين أعلاه الحق في سحب إجازة الاستثمار من تاريخ تحقق المخالفة مع احتفاظ الغير بحقه في المطالبة بالتعويض تجاه المستثمر عن الضرر الذي سببه له من جراء المخالفة دون الإخلال بأي عقوبات أخرى (٤٨).

ومن امتيازات السلطة العامة الأخرى التي منحها القانون للهيئة الوطنية للاستثمار هو حقها في سحب التراخيص من مالكي المشروع الاستثماري في حالة قيام نزاع بين الشركاء أو بين مالكي المشروع والغير، وترتب على ذلك النزاع توقف المشروع لمدة ثلاثة أشهر، وفي حالة عدم تسوية النزاع فأنت للهيئة الوطنية اتخاذ الإجراءات القانونية بتصفية المشروع ، وإيداع مبلغ التصفية في احد البنوك بعد استيفاء حقوق الدولة أو أية حقوق أخرى للغير وذلك بعد صدور حكم قضائي باستحقاقها (٤٩).

ثانياً :- أموال الهيئة أموال عامة

تعد الأموال العامة تابعة للدولة وقد أولاها المشرع حماية خاصة وذلك لتبقى مؤدية وظيفتها في تحقيق المنفعة العامة، وتلك الحماية تتجلى بمظهرين الأول حماية مدنية من حيث عدم جواز التصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، أما المظهر الثاني فيتمثل بالحماية الجنائية، فقد أحاط المشرع

العراقي حماية هذه الأموال من الاعتداء المادي عليها أو تخريبها بشكل مباشر أو من خلال الانتفاع بها (٥٠).

ونجد ان الهيئة لكي تقوم بتسيير مهامها الموكلة إليها في مجال الاستثمار وتأمين الحاجات العامة المنوطة بها ، فهي تمتلك أموالاً عدة بوصفها شخصية معنوية ، ونجد إن الأموال العامة تنقسم بطبيعتها إلى أموال مادية منقولة تتمثل بالأثاث والآلات وغيرها ، أما الأموال غير المنقولة فتتمثل بالأراضي والمباني المخصصة للهيئة الوطنية فضلاً عن العقارات وغيرها ، أما النوع الثاني فيتألف قطعاً من الأموال النقدية المتمثلة بالموارد المالية الخاصة بالهيئة، وتعد أموال الهيئة بنوعها أموالاً عامة إذ لا يجوز نقلها أو استملاكها أو التصرف بها إلا في الحدود المبينة قانوناً (٥١). وبما أن أموال الهيئة تعد من قبيل الأموال العامة فأنها بطبيعة الحال تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له الأموال العامة من الحماية بنوعها، لذا فإن الهيئة ملزمة بالمحافظة على تلك الأموال، ولها أن تلجأ في سبيل ذلك إلى اتخاذ الوسائل والإجراءات كافة المقررة قانوناً لحمايتها (٥٢).

أما فيما يخص كيفية استخدام تلك الأموال وكيفية التصرف بها من قبل الهيئة، فقد أجاز المشرع العراقي إيجار تلك الأموال إلى المستثمرين للأغراض الاستثمارية وبالشكل الذي حدده القانون، على ان تكون تلك الأموال مُستثناة من قوانين وقرارات عدة وهي قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ وتحدد بدلات البيع والإيجار وفق نظام خاص يصدر لهذا الغرض، وقانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٧ وقانون تأجير الأراضي الزراعية المستصلحة رقم (٧٩) لسنة ١٩٨٥، وقانون الاستثمار الصناعي رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ والمتعلق بشأن احتفاظ المستثمر بقطعة الأرض المخصصة له بموجب أحكامه ، فضلاً عن بعض القرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل)، ومنها القرار رقم (٨٥٠) في ٥/٧/١٩٧٩ المعدل بالقرار رقم (٩٤٠) في ٢١/١٢/١٩٨٧، وكذلك القرارات المرقمة (٥٨١) في ٥/٥/١٩٨١، و(١١٨٧) في ١٨/٩/١٩٨٢، و(٢٢٢) في ٢٦/٢/١٩٧٧ و(١٦٥) في ١/١/١٩٩٤ (٥٣).

ونجد ان المشرع العراقي قد منح المستثمر سواءً أكان عراقياً أم أجنبياً حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للدولة من خلال بدل يقدم إلى الدولة ويحدد هذا البديل على وفق النظام القانوني الخاص بذلك (٥٤). وقد تم إصدار النظام القانوني الخاص ببيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم ٧ لسنة ٢٠١٠، والذي أشار إلى العديد من المسائل المتعلقة بتحديد بدلات بيع وتقدير الأراضي والعقارات الخاصة بالدولة على وفق أسس محددة، فضلاً عن كيفية التصرف بالأراضي وكيفية تنفيذ المستثمر لالتزاماته بخصوص المشاريع الاستثمارية.

وأما اعتبار الهيئة ذات طابع إداري، فنجد أن الطبيعة الإدارية تستمد من خلال طبيعة المهام التي تقوم بها والتي تختلف بطبيعتها عن الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري، إذ يخضع كل نوع من تلك الهيئات لنظام قانوني مختلف يتناسب مع طبيعة النشاط الذي تمارسه كل منها.

وتتجلى الطبيعة الإدارية للهيئة من خلال قيامها بمنح إجازات الاستثمار والترخيص الإدارية الخاصة بالنشاط الاستثماري، فضلاً عن تسهيل الإجراءات الإدارية للمستثمرين والتنسيق مع الهيئات الاستثمارية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك قيام الهيئة بالتنسيق مع الجهات الإدارية الأخرى ذات العلاقة من أجل تسهيل الحصول على تخصيص العقارات اللازمة لإقامة المشاريع، كوزارة المالية ووزارة الإسكان والزراعة والبلديات والأشغال العامة وإدارة الضرائب والكمارك وغيرها (٥٥).

المطلب الثاني

كونها مؤسسة عامة ذات طابع مرفقي

تعد المؤسسة العامة أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة ويتميز هذا الأسلوب بكون الهيئة تتمتع بنوع من الاستقلال نتيجة منح الشخصية المعنوية كما أسلفنا، وذلك لتسهيل تأدية وظيفتها على أكمل وجه، وهذا الاستقلال يجعل من المؤسسة العامة نوعاً من اللامركزية المرفقية (٥٦). ومن النتائج المترتبة على كون الهيئة الوطنية للاستثمار مؤسسة عامة ذات طابع مرفقي هو كونها محددة على وفق الهدف الذي أنشئت من أجله، فضلاً عن خضوعها للرقابة الإدارية.

أولاً: - خضوع الهيئة لمبدأ التخصص

تخضع الأشخاص المعنوية العامة لمبدأ عام وهو مبدأ التخصص الذي يقصد به ضرورة تقيد الشخص المعنوي (المؤسسة العامة) عند ممارسته لنشاطه بالغرض الذي وجد من أجله، فهو لا يتمتع بالأهلية القانونية الا بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الهدف، ولكون المؤسسة العامة تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري فإنها عند ممارسة نشاطها لا تتحدد على وفق مكان أو إقليم معين وإنما يتحدد على وفق نشاطها بغض النظر عن مكان وجودها، على عكس الهيئات الإقليمية التي تتحدد طبيعتها ونشاطاتها على وفق الإقليم الذي توجد فيه (٥٧).

والدليل على كون الهيئة تتحدد وفقاً لنشاطها دون الاقتصر على مكان وجودها، يبدو من خلال كون النشاط الاستثماري لا يقتصر على الهيئة الوطنية للاستثمار في مقرها في العاصمة فحسب، بل نجد ان الهيئة تمارس نشاطها في تنمية العملية الاستثمارية من خلال مكاتبها وفروعها في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد أشار قانون الاستثمار إلى إمكان تشكيل هيئات استثمارية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد منحها القانون صلاحيات إصدار الإجازات الاستثمارية وإجراء التخطيط الاستثماري وتشجيع الاستثمار وذلك بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار (٥٨).

وقد أشار المشرع العراقي إلى الهدف الأساسي من تشريع قانون الاستثمار وإنشاء هيئة وطنية متخصصة في هذا المجال، هو لتشجيع الاستثمارات ونقل واستخدام التقنيات الحديثة إلى البلاد وذلك

للإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية وتطويرها وتوسيعها (٥٩). فضلاً عن دور الهيئة في تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي والمختلط وذلك من أجل تأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الأسواق المحلية والأجنبية ،ومن أجل توسيع الصادرات وتنمية الموارد البشرية مما ينعكس أثره في المجال الاقتصادي من خلال المساهمة في تعزيز الميزان التجاري (٦٠).

ومن الجدير بالذكر ان قيام الهيئة ببعض الأعمال الملحقة والمكملة لمهامها والخاصة بمجال الاستثمار لايعني بالضرورة خروج الهيئة عن أهدافها المرسومة لها خاصة وان المشرع العراقي لم يقيد الهيئة باختصاصات ومهام حصرية كما أسلفنا، بل جعل من شأن تلك المهام والاختصاصات جميعها تنصب بشكل أساسي في تحقيق الهدف الرئيس للهيئة وهو تشجيع الاستثمار وتطويره من جهة، ومنحها العديد من الوسائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وممارسة اختصاصاتها من جهة أخرى .

إذ نجد ان قانون الاستثمار قد أشار إلى مجموعة من الوسائل التي تستطيع الهيئة ان تتخذها من أجل تحقيق أهدافها في هذا المجال ، وتمثل تلك النشاطات بتعزيز الثقة في البيئة الاستثمارية وتحفيز الاستثمار والترويج له (٦١). وقيام الهيئة بتبسيط إجراءات التسجيل ومنح إجازات الاستثمار واستكمال الإجراءات الخاصة بطلبات المستثمرين وإستحصال الموافقات اللازمة لذلك (٦٢).

فضلاً عن قيامها بتقديم المشورة والمعلومات والبيانات للمستثمرين ووضع البرامج لترويج الاستثمار (٦٣)، من خلال تسهيل الحصول على العقارات اللازمة لإقامة المشاريع وبالشكل الذي تحدده الهيئة ، وكذلك العمل على إقامة المناطق الاستثمارية الكبرى وبموافقة مجلس الوزراء ، فضلاً عن تشجيع المستثمرين والأجانب بالمشاركة مع العراقيين من خلال توفير القروض والتسهيلات المالية اللازمة لهم وبالتنسيق مع وزارة المالية والمؤسسات المالية الأخرى ذات العلاقة ، على ان يراعى انجاز المستثمر نسبة ٢٥% من المشروع وبضمان منشآت المشروع على ان تمنح قروض ميسرة بالنسبة للمشاريع السكنية وللمستفيد النهائي على ان يراعى استخدام الأيدي العاملة العراقية وبما يتناسب مع حجم القروض (٦٤).

ومن خلال ما تقدم نجد إن مبدأ تخصص الأشخاص المعنوية العامة بنشاط معين من شأنه ان يؤدي إلى استقلال المؤسسة العامة إلى حد كبير من الناحية الإدارية والمالية ، فضلاً عن استطاعة تلك المؤسسات إتباع قواعد وأنظمة أكثر مرونة في تحقيق نشاطها وأهدافها من خلال عدم تحديد تلك الاختصاصات حصرياً ومنح الهيئة العديد من الوسائل التي تجعل ممارستها لاختصاصاتها أكثر مرونة وتماشياً مع التطورات الحاصلة في المجال الاستثماري والذي يمكنها من تحقيق الهدف المرسوم لها .

ثانياً: - خضوع الهيئة للرقابة

تعد كل من المركزية واللامركزية من الأساليب الإدارية لإدارة مؤسسات الدولة، ويتجلى الفرق بين كل من الأسلوبين من خلال تقاسم الدولة الوظيفة الإدارية مع المؤسسات العامة وخاصة في

مجالات الاقتصاد والاستثمار، وعلى الرغم من منح الاستقلالية الإدارية لتلك المؤسسات، إلا ان من ابرز سمات اللامركزية هو خضوع تلك المؤسسات للرقابة من قبل الحكومة المركزية (٦٥). وان تمتع الهيئة الوطنية للاستثمار بالاستقلالية التي منحها القانون لها بوصفها شخصاً معنوياً عاماً ، لايعني بالضرورة ان تكون الهيئة بمنأى عن رقابة الدولة، وتتجلى تلك الرقابة بصورة واضحة من خلال ما يأتي:-

١- رقابة السلطة التشريعية :- وتتمثل تلك الرقابة بقيام السلطة التشريعية بممارسة الدور الرقابي من خلال محورين:- الأول يتمثل من خلال تحديد اختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار وكيفية ممارستها لاختصاصاتها عن طريق تشريع القوانين الخاصة بها وتحديد القواعد القانونية الأساسية لعمل تلك الهيئة في مجال الاستثمار (٦٦).

أما المحور الثاني فيتمثل بصلاحيات مجلس النواب في الرقابة على حسن تطبيق تلك التشريعات والقوانين وذلك من خلال الحق في طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو بحقوق الشعب أو بأي شأن يتعلق بتنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات الدولة (٦٧). كما ان لأعضاء مجلس النواب الحق في القيام بزيارات تفقدية إلى وزارات ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القوانين الصادرة منه (٦٨). هذا فضلاً عن الدور الرقابي الذي تمارسه اللجان الدائمة التابعة لمجلس النواب والتي تتحدد مهامها في تشخيص مواطن الخلل في تطبيق القوانين والأنظمة ذات العلاقة والخاصة بعمل وزارات ومؤسسات الدولة . إذ أشار النظام الداخلي لمجلس النواب إلى ان بعض اللجان الدائمة تختص بالرقابة على مؤسسات ودوائر الدولة من خلال الصلاحيات الرقابية الممنوحة لها بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب ، ومنها اللجنة القانونية التي تمارس صلاحياتها الرقابية من خلال تحسين وتطوير النظم القانونية والقضائية الخاصة بشؤون الدولة (٦٩)، ولجنة النزاهة التي تختص بمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة (٧٠)، واللجنة المالية التي تتولى متابعة السياسة المالية لمختلف الوزارات والمؤسسات التابعة للدولة (٧١). فضلاً عن الدور الرقابي للجنة الاقتصادية المختصة بشؤون الاستثمار والإعمار ومتابعة كل ما يتعلق بشؤون الاستثمار سواءً أكان وطنياً أم أجنبياً واقتراح القوانين والقرارات التي من شأنها ان تدعم وتشجع المشاريع الاستثمارية في العراق (٧٢).

٢- رقابة السلطة التنفيذية:- ويتمثل هذا النوع من الرقابة من خلال ارتباط الهيئة بمجلس الوزراء ، إذ أشار قانون الاستثمار إلى " ترتبط الهيئة الوطنية للاستثمار برئيس مجلس الوزراء " (٧٣).

ومن خلال نص المادة أعلاه نجد ان المشرع لم يتطرق إلى طبيعة ونوع الارتباط ، إلا ان ارتباط الهيئة برئيس مجلس الوزراء يكون ارتباطاً إدارياً ومالياً. ويبدو ارتباط الهيئة الوطنية بمجلس الوزراء من الناحية الإدارية من خلال قيام مجلس الوزراء بتعيين وإقالة أعضاء الهيئة ، كما ان لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بعمل الهيئة من أجل تسهيل تطبيق أحكام قانون الاستثمار ، إذ أشار القانون ان لمجلس الوزراء إصدار نظام داخلي تحدد فيه مهام وتشكيلات الهيئة الإدارية وهيكلها

التنظيمي (٧٤)، فضلاً عن إصدار النظام الداخلي الخاص بكيفية سير العمل في مجلس إدارة الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩. وكذلك قيام مجلس الوزراء بتكليف الهيئة بأية مهام أخرى ذات علاقة بطبيعة عملها في المجال الاستثماري إضافة إلى الاختصاصات المقررة لها وفق القانون (٧٥). ومن الملاحظ ان ارتباط الهيئة بمجلس الوزراء في المجالات أعلاه من شأنه ان يعزز الدور الرقابي للسلطة التنفيذية على الهيئة بشكل كبير.

وتتجلى رقابة مجلس الوزراء على الهيئة من خلال ما يأتي :-

أولاً:- ضرورة استحصال الهيئة على الإذن السابق واللاحق للموافقة على المشاريع الاستثمارية ، إذ أجاز قانون الاستثمار ان تقبل الهيئة الطلبات الخاصة بإجازة الاستثمار للمشاريع التي لا يقل رأس مالها عن الحد الأدنى الذي يقرره مجلس الوزراء ، وكذلك على الهيئة الحصول على موافقة مجلس الوزراء قبل منحها إجازات الاستثمار إذا كانت قيمة المشروع الاستثماري أكثر من مائتين وخمسين مليون دولار (٧٦). فضلاً عن ذلك، منح القانون الحق للهيئة بتعديل الحد الأدنى لرأس المال المشروع المشمول بأحكام قانون الاستثمار على ضوء التغيرات الاقتصادية الحاصلة في مستوى التضخم وأسعار الصرف أو أية أسباب أخرى ، وكذلك منحها الحق في تعديل الحد الأدنى لرؤوس أموال بعض المشاريع وبما يتماشى مع الخطط الإستراتيجية التي تضعها الهيئة بشرط الحصول على موافقة مجلس الوزراء على التعديل في الحاليتين (٧٧)، كما أجاز القانون للهيئة اقتراح المناطق الاستثمارية الآمنة وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها (٧٨)، فضلاً عن ان للهيئة الحق بتخصيص العقارات والأراضي اللازمة للمشاريع الاستثمارية من خلال وضع نظام خاص بأرقامها ومساحتها وعانديتها واستخداماتها بعد التنسيق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة والمتمثلة بوزارة المالية والبلديات والأشغال العامة وأمانة بغداد بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء بذلك (٧٩).

ثانياً:- رقابة مجلس الوزراء على القرارات التي تصدرها الهيئة برفض طلبات الاستثمار ، وتتمثل في إعطاء الحق للمستثمر المرفوض طلبه من قبل الهيئة الاعتراض لدى مجلس الوزراء خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، وهذا بحد ذاته يعد نوعاً من الرقابة على قرارات الهيئة في حالة تعسفها في استخدام سلطتها التقديرية بشأن قبول طلبات الاستثمار أو الخروج عن نطاق التخصص أو الهدف الذي أنشئت من أجله (٨٠).

٣- الرقابة المالية :- وتتمثل تلك الرقابة بديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يعد أعلى هيئة رقابية ومالية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري (٨١)، إذ تخضع لرقابة وتدقيق الديوان جميع مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام ، فضلاً عن فرض رقابته على أي من الجهات التي تتصرف في الأموال العامة سواءً أكان هذا التصرف جباية أم إنفاقاً أم تخطيطاً أم صيرفة أم تجارة أم إنتاج أم غير ذلك (٨٢) ويمارس الديوان رقابته على تلك المؤسسات والهيئات من خلال القيام بوظيفته الأساسية المتمثلة بفحص وتدقيق النفقات العامة والالتزامات المالية، وفحص الموازنات والحسابات الختامية والقرارات

ذات العلاقة بالشؤون المالية والتأكد من سلامتها وعدم حصول أية تجاوزات في الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، فضلاً عن التحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة والتأكد من فاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بهذا الصدد (٨٣). وبما ان الهيئة الوطنية للاستثمار من هيأت الدولة فإنها تخضع بطبيعة الحال إلى رقابة ديوان الرقابة المالية فيما يتعلق بالموارد المالية التي تملكها الهيئة للقيام بالمشاريع الاستثمارية الكبرى والتي تتحدد وظيفتها الأساسية باستثمار تلك الأموال التي تخصص لها من الموازنة السنوية للدولة ، خاصة وانه لا يوجد نص قانوني في قانون الاستثمار أو في قانون ديوان الرقابة المالية أو أي قانون آخر يستثني الهيئة الوطنية للاستثمار من تلك الرقابة، مع العلم ان قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي قد أشار في المادة (٩) منه إلى استثناء الاختصاص القضائي للسلطة القضائية فقط من رقابة وتدقيق الديوان.

الخاتمة

بعد ان تم البحث في موضوع التنظيم القانوني للهيئة الوطنية للاستثمار تم التوصل إلى نتائج وتوصيات عدة نجلها بما يأتي :-

اولاً :- النتائج

- ١- تعد الهيئة الوطنية للاستثمار هيئة عامة منحها القانون الشخصية المعنوية التي ترتب مجموعة من النتائج التي تجعل الهيئة تمارس المهام الملقاة على عاتقها بكل استقلالية من الناحية المالية والإدارية .
- ٢- منح قانون الاستثمار العديد من الاختصاصات للهيئة في مجال الاستثمار، إلا ان تلك الاختصاصات لم ترد على سبيل الحصر ، بل أشار المشرع إلى مجموعة من المهام الأساسية التي يمكن للهيئة ان تمارسها في مجال الاستثمار، ولها في سبيل تحقيق ذلك القيام بالعديد من النشاطات والوسائل الكفيلة بتنفيذ تلك الاختصاصات المرسومة لها .
- ٣- تستمد الهيئة الطبيعية الإدارية من خلال طبيعة المهام الإدارية التي تقوم بها الهيئة إلى جانب المهام الأخرى الخاصة بمجال الاستثمار.
- ٤- تعد الهيئة الوطنية للاستثمار إحدى أجهزة الدولة بعدها هيئة عامة ذات طبيعة مزدوجة، إذ أنها هيئة عامة ذات طبيعة إدارية من خلال طبيعة اختصاصاتها وبحكم ارتباطها بالحكومة المركزية من ناحية، وفي الوقت ذاته هي هيئة لامركزية ذات طابع مرفقي تتحدد من خلال طبيعة الهدف الذي أنشئت من اجله في تطوير العملية الاستثمارية من ناحية أخرى.
- ٥- تخضع الهيئة الوطنية للاستثمار للرقابة بغض النظر عن ازدواجية تكييفها القانوني سواء أكانت هيئة عامة خاضعة للدولة أو تتمتع بقدر من الاستقلالية عن الحكومة المركزية من خلال عداها هيئة لامركزية مرفقية ، وتتمثل تلك الرقابة برقابة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وما تملكه تلك السلطتين من وسائل رقابية عدة على الهيئة ، فضلاً عن الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية بعده أعلى جهاز رقابي مالي في الدولة .

ثانياً :- التوصيات

- ١-نوصي المشرع العراقي بتوحيد الجهات المسؤولة عن تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار وإفالتهم ، فضلاً عن تحديد الإجراءات الخاصة باستقالة الأعضاء ، أو الإشارة إلى إتباع الإجراءات الخاصة باستقالة موظفي الدولة على وفق قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- توحيد الفقرات القانونية الخاصة باختصاصات الهيئة الوطنية للاستثمار وحصرها في مادة قانونية واحدة ضمن قانون الاستثمار بدلاً من جعل تلك الاختصاصات متوزعة ما بين قانون الاستثمار والأنظمة الصادرة بشأنه.

٣- ضرورة قيام المشرع بتوحيد الإجراءات الخاصة بالطعن بقرارات الهيئة سواء أكانت قرارات خاصة بمنح إجازة الاستثمار أو الإجازة الخاصة بطلبات التأسيس، ودرجها في مادة قانونية واحدة تحت عنوان "الطعن في قرارات الهيئة" ليتسنى للمستثمرين معرفة إجراءاتها بشكل يسير وواضح بدلاً من جعلها متوزعة ما بين قانون الاستثمار والأنظمة الصادرة بصدده.

٤- الحرص على التوسع في تطبيق اللامركزية الإدارية في عمل الهيئة لأن ذلك أصبح ضرورة حتمية من أجل تسيير شؤون الدولة من خلال منح الهيئة قدرًا معقولاً من الاستقلال الحقيقي على الصعيد المالي بالنص على إتاحة الفرصة للهيئة ودعمها في الحصول على موارد مالية أخرى، من خلال إنشاء شركات تجارية تمارس النشاط الاستثماري وتدر عوائد مادية للهيئة، فضلاً على إمكان الحصول على القروض الخارجية لتمويل تلك النشاطات، بوصف المشرع قد منح الهيئة عدداً من الوسائل التي تسهم في تطوير وتشجيع الاستثمار دون الخروج عن مبدأ تخصص الهيئة في المجال الاقتصادي.

٥- تحديد التكليف القانوني المناسب للهيئة الوطنية للاستثمار من حيث كونها هيئة ذات طابع إداري وتدار بأسلوب المركزية الإدارية أم كونها مؤسسة عامة ذات طابع مرفقي تخضع من الناحية القانونية إلى مبدأ تخصصها بالهدف من إنشاء تلك الهيئة وإدارتها بواسطة أسلوب اللامركزية الإدارية وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية في حالة إتباع أي من الأساليب الإدارية في تسيير شؤون الهيئة وتطوير اختصاصاتها .

الهوامش

- ١- المادة (٣/اولا) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٩٣) في ٢٠١٦/٤/١.
- ٢- المادة (٤/رابعاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٣- المادة (١/اولا) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤١٤٣) في ٢٠١٠/٢/٨.
- ٤- زهير المالكي، نظرة نقدية في الصياغة القانونية لقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني:-

/12-Mars-2013

www.KITABAT.com/ar/12/3/2013/9709

- ٥- المادة (٣/ثانياً) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ٦- المادة (٤/ثالثاً/الفقرة أ) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٧- المادة (٣/ثالثاً/الفقرة ب) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ٨- المادة (٣/ثالثاً/الفقرة ج) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ٩- د. عبد الغني بسبوني، القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها) منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٤٥.
- ١٠- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٩٤.
- ١١- د. باسم علوان طعمة، قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، كربلاء، السنة الخامسة، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ٢٦.
- ١٢- المادة (٣/ثالثاً/الفقرة د) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ١٣- المادة (٣/ثالثاً/الفقرة هـ) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ١٤- د. باسم علوان طعمة، مصدر سابق، ص ٢٩.
- ١٥- المادة (٤/ثالثاً/الفقرة و) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ١٦- المادة (١/اولا) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ١٧- المادة (١/ثالثاً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ١٨- المادة (١/رابعاً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ١٩- المادة (١/ثانياً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٠- المادة (١/خامساً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٢١- المادة (١/سابعاً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٢- المادة (١/سادساً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٣- المادة (١/ثامناً) من النظام الداخلي الخاص بسير العمل في الهيئة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

- ٢٤- د. دريد كامل آل شبيب، الاستثمار والتحليل الاستثماري، دار اليازوري العلمية، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣.
- ٢٥- المادة (٤/ خامسا) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٢٦- المادة (٤/ اولا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٧- المادة (٤/ ثانيا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٨- المادة (٥) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٢٩- د. دريد كامل آل شبيب، المصدر السابق، ص ٥٤.
- ٣٠- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٢٦.
- ٣١- المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٣٢- د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٢٢.
- ٣٣- المادة (٨) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٣٤- المادة (١٨) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٣٥- المادة (١٩/ ثانيا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٣٦- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري بغداد، ٢٠١٥، ص ٩١.
- ٣٧- المادة (١/ ثالوثا) من النظام الداخلي لسير العمل في مجلس إدارة الهيئة الوطنية للاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- ٣٨- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق، ص ٩١.
- ٣٩- المادة (١/ اولا، ثانيا، ثالثا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٠- المادة (٢٧/ الفقرة ٥) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٤١- المادة (٢٧/ اولا / الفقرات أ، ب، ج) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٢- المادة (٢٧/ ثانيا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٣- المادة (٢٧/ ثالثا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٤- المادة (٢٧/ رابعا) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٥- المادة (٤/ ب) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠.
- ٤٦- المادة (٤/ ج) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠.
- ٤٧- د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٦٢٣.
- ٤٨- المادة (١٥) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ٤٩- المادة (٢٧/ الفقرة ٣) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٥٠- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق، ص ٣٩٥ وما بعدها.
- ٥١- المادة (٧١/ الفقرة ١-٢) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٥٢- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٣٩٦.
- ٥٣- المادة (٧/ خامسا) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.
- ٥٤- المادة (٢/ أولا/ الفقرة ب) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠.

- ٥٥- المادة (١٤/ثانياً) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٥٦- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق، ص ٩٧ .
- ٥٧- المصدر نفسه، ص ٩٨ .
- ٥٨- المادة (١/أولاً) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ .
- ٥٩- المادة (٢/أولاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٦٠- المادة (٢/ثانياً، ثالثاً، خامساً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٦١- المادة (٩/أولاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٦٢- المادة (٩/ثانياً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٦٣- المادة (٩/رابعاً، خامساً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٦٤- المادة (٦) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥ .
- ٦٥- د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ١٧٩ .
- ٦٦- رائد الجابري، الرقابة الإدارية، مقال منشور، مجلة النبأ، بيروت، العدد ٨٤، ٢٠٠٦، ص ٢، على الموقع الإلكتروني

www.annabaa.org.nbahome/index.htm15-April-2015

- ٦٧- المادة (٣٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٦٨- المادة (٣٢/خامساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٦٩- المادة (٩٠/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٧٠- المادة (٩٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٧١- المادة (٩٣/سادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٧٢- المادة (٩٤/سادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .
- ٧٣- المادة (٤/ثالثاً) /الفقرة ح) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٧٤- المادة (٩) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٧٥- المادة (٩/تاسعاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٧٦- المادة (٧/الفقرة أ، ب) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ٧٧- المادة (٣٧/رابعاً، خامساً) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٧٨- المادة (٥/سابعاً) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٧٩- المادة (٥) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ .
- ٨٠- المادة (٤/ج) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ .
- ٨١- المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .
- ٨٢- المادة (٨/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .
- ٨٣- المادة (٦/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

المصادر

أولاً: الكتب العربية

- ١- د. دريد كامل آل شبيب، الاستثمار والتحليل الاستثماري، دار اليازوري العلمية، الأردن، ٢٠٠٩.
- ٢- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- ٣- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٤- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها) منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- ٥- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ٦- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.

ثانياً: البحوث والدراسات

- ١- د. باسم علوان طعمة، قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، كربلاء، السنة الخامسة، العدد ٢، ٢٠١٣.
- ٢- راند الجابري، الرقابة الإدارية، مجلة النبأ، بيروت، العدد ٨٤، ٢٠٠٦، منشور على الموقع الإلكتروني

www.annabaa.org/nbahome/index.htm 15-April-2015

- ٣- زهير المالكي، نظرة نقدية في الصياغة القانونية لقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، منشور على الموقع الإلكتروني:-

12-Mars-2013

www.KITABAT.com/ar/12/3/2013/9709

ثالثاً: الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

رابعاً :- القوانين

- ١- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٢- قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
- ٣- قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠.

التنظيم القانوني للهيئة الوطنية للاستثمار (دراسة في ضوء أحكام قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثالث / السنة التاسعة ٢٠١٧

٤- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

٥- قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥.

خامساً: - الأنظمة والتعليمات

١ - النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

٢ - نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.

٣ - النظام الداخلي الخاص بسير العمل في مجلس إدارة الهيئة الوطنية للاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

٤ - النظام القانوني الخاص ببيع وإيجار أموال الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم ٧ لسنة

٢٠١٠.

Abstract

The national of agency investment is regarded as one of the agencies of the state which cares for investment . it is regarded that it works on dualism mechanism ,At one time we find it as an agency related to the central government,at the same time it is regarded as decentralized one .

consequently, it will be under the supervision of the central government financially and by administration as well as the role of supervision the state undertakes to diagnose the faults in its performance.

the agency exercises many multitask according to the code no13,2006 which aims to encourage the investment and developing it for its positive economical impact on the development of economic activities in Iraq .

التنظيم القانوني للهيئة الوطنية للاستثمار (دراسة في ضوء أحكام قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الثالث / السنة التاسعة ٢٠١٧

Legal Regulation of the National Investment Authority

(Study in light of the provisions of the Iraqi Investment Law
No. 13 of 2006 amended)

A.Lec.Batol Majeed Jassim