دور التنمية التشريعية في تطوير مركز الأجنبي

-دراسة مقارنة-

م. د نصيف جاسم محمد الكرعاوي
كلية القانون كلية المستقبل الجامعة
naseefjassim@mustaqbal-college.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٥-١٢-٢٠٢١
تاريخ قبول النشر: ٢٨-٣-٢٠٢٢

المستخلص

لاشك إن سعي المشرع الوطني لتطوير تشريعاته الداخلية وخاصة فيما يخص تطوير وضع الأجنبي لتحسين مركزه القانوني ينعكس دائماً في الحياة السياسية والاقتصادية للدولة وتظهر الدولة عالميا بوضع ايجابي وتكون محل للثقة العالمية أمام المجتمع الدولي، ولذلك فإن الدولة تحاول بكل جهودها زيادة الموارد البشرية والمالية على أراضيها من خلال عدّة منافذ، ومنها قد يكون لغرض الاستثمار أو السياحة أو الدراسة أو المعالجة أو الزيارة أو البحث عن فرص عمل أو لغرض اتخاذها ملاذ آمن، وأمام هذه الزيادة في الموارد بمختلف أنواعها وعناوينها سترافق كل فئة من فئات الأجانب أموال ستحملها هذه الفئات للدولة المستضيفة حسب عناوينها وأهدافها وحاصل جمع تلك الأموال سيكون هناك للدولة احتياطي من العملات الأجنبية له تأثير ايجابي في تقوية عملتها الوطنية، وتنمية الجانب الاقتصادي، والتنمية القومية فيها، ولأجل تلك الأهداف وغيرها فإن هذه الدراسة سلطت الضوء على أهم التشريعات التي تم تطويرها لتساهم في تعزيز مركز الأجانب عند دخولهم لأراضي الدولة بمختلف عناوينهم وللإحاطة بهذا الموضوع سوف يتم تقسيمه على مطلبين، سنبحث في الأول دور المشرَع الوطني في تنظيم المركز الإجرائي للأجنبي في حين سنخصص الثاني لدراسة حقوق الأجنبي والتزاماته وفقاً للتطور التشريعي، ومن ثم خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية : تنمية – تشريع – تطوير - مركز – أجنبي.

Abstract.

There is no doubt that the endeavor of the national legislator to develop its internal legislation, especially with regard to developing the status of the foreigner to improve his legal status, is always reflected in the political and economic life of the state. Through several outlets, including it may be for the purpose of investment, tourism, study, treatment, visit, search for job opportunities, or for the purpose of taking a safe haven, and in the face of this increase in resources of various types and addresses, each category of foreigners will be accompanied by funds that these categories will carry to the host country according to their addresses Its objectives and

the outcome of collecting those funds. The state will have a reserve of foreign currencies that will have a positive impact on strengthening its national currency, developing the economic aspect, and national development in it. For state lands with their various addresses, and to take note of this issue, it will be divided into two demands. In the first, we will discuss the role of the national legislature in Organizing the procedural center for the foreigner, while we will devote the second to studying the role of the national legislator in organizing the substantive center of the foreigner, and then a conclusion that includes the most important results and proposals.

Key words: **: Development - legislation - development - state -foreign**.

أولاً : مشكلة البحث

تتمحور مشكلة الموضوع بصعوبة التوفيق والتوازن بين حماية الدولة لمقتضيات أمنها وسلامتها مقابل رغبتها في تحقيق التنمية وجذب الاجانب من خلال تطوير مركز الاجنبي ومنحه التسهيلات والضمانات لاسيما في ظل تنامي الارهاب والهجرة وغسيل الأموال وهي أخطر الظواهر التي يتعرض لها المجتمع الدولي، والمحلي والتي ترافق حركة الأجنبي عبر الحدود فهذه الظواهر تتطلب مواجهة تشريعية، كما أن رغبة الدولة في جذب الاجنبي تحتاج الى مواجهة تشريعية هي الأخرى، وبين هذين التوجهين تظهر صعوبة التوفيق بينهما واذا أحسنت الدولة في ذلك ستكون دولة معيارية ، لذا سنجد هناك تفاوت بين الدول في تحقيق التوفيق وتظهر صعوبة التوفيق في العراق على اشدها وخاصة بعد عام ٢٠٠٣، حيث ظهرت الى السطح كثير من الظواهر أعلاه فوضعت العراق بين حاجتين الحاجة الى التنمية والحاجة الى الأمن. أما المشكلة الفرعية للبحث تتمثل في تعدد فئات الأجانب الذي يتطلب تنوع، وتعدد في أساليب تطوير مركز الأجانب، فأساليب تطوير مركز العامل تختلف عن أساليب تطوير مركز المستثمر وهكذا بالنسبة للسائح والمهاجر واللاجئ وكذلك الممثل السياسي. فالدولة يجب أن تحرص على الحفاظ على حياة أو أموال الرعايا الأجانب بقدر حرصها على أمنها فلا يجوز أن تضحي بأحدهما لحساب الأخرى، لان التوازن مطلوب، وبصورة حكيمة. وان من بين الاسئلة المركزية التي يطرحها البحث عديدة ومهمة لذلك سوف نقصرها على سؤالين فقط ليكونا محور البحث، ما هو الاثر المترتب على تطوير المركز القانوني للأجنبي على المستوى الدولي والداخلي؟ وكيف نستثمر وضع الأجنبي داخل الدولة لتحقيق التنمية التي تهدف لها هذه الدراسة.

ثانياً : أهمية البحث

من خلال ما تقدم تبرز أهمية موضوع البحث من الناحيتين النظرية والعملية وهاتين الناحيتان تتكاملان لغرض خلق مناخ ملائم لتطوير مركز الأجنبي لتحقيق هدفين هدف بعيد يدخل في تحقيق التنمية بكل مجالاتها لعزيز موقفها المالي والاقتصادي، وهدف قريب هو جذب الأجانب، ولذلك سيكون تركيز هذه الدراسة من الناحية النظرية لتظهر أهمية البحث في تطوير المركز القانوني للأجنبي من خلال تنمية تشريعاتها من الجانب الموضوعي لتحقيق بيئة جاذبة للأجانب تتضمن منحهم مجموعة الضمانات والتسهيلات وبعض الامتيازات التي يتطلبها الأجنبي حسب الصفة والعنوان الذي يكون عليه، وكذلك من الناحية العملية التي تتمثل في تطوير الجانب الاجرائي للأجنبي من حيث تخفيف بعض القيود المفروضة بما لا يؤثر على

مصالح الدولة لتسهيل آلية الدخول والإقامة والخروج بما يساعد على تحقيق مستوى أعلى من الانسيابية في حركة الأجانب عبر الحدود باتجاه الدولة، مما يعني ذلك اتساع دائرة دخول الأجانب وما يترتب عليه من عوائد مالية على مستوى رسوم سمة الدخول وما يترتب على إقامة الأجنبي من نفقات تعود بإيرادات مؤكدة تعزز من اقتصاد الدولة، فضلا عن استقطاب رؤوس أموال المستثمرين داخل الدولة.

ثالثاً: منهجية البحث

سنعتمد في هذه الدراسة المنهج المقارن بين القانون العراقي من جهة والقانون الفرنسي والمصري وبعض القوانين ذات الصلة، ومن جهة أخرى سنعتمد المنهج التحليلي من خلال الوقوف على نصوص التشريعات العراقية والمقارنة والتوجهات الفقهية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

رابعاً : خطة البحث

يقتضي تقسيم موضوع هذه الدراسة على مطلبين، سنبحث في الأول دور المشرّع الوطني في تنظيم المركز الإجرائي للأجنبي، في حين سنخصص الثاني لدراسة حقوق الأجنبي والتزاماته وفقاً للتطور التشريعي ، ومن ثم خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

دور المشرّع الوطني في تنظيم المركز الإجرائي للأجنبي

إن حركة الأجنبي عبر الحدود تجري وفقا للقواعد الاجرائية المقررة في دولته والدولة المستضيفة له والأخيرة تتعامل بحذر في ذلك، فهي تستلزم توافر عدَة شروط تكاد تكون متفق عليها عالميا، منها أن يكون الأجنبي حامل جواز سفر ساري المفعول، ومؤشر فيه سمة الدخول التي تعني موافقة الدولة على دخول الاجنبي لأراضيها بصورة رسمية، وقد أشارت الى هذا المعنى المادة (١/ ثانيا) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ وان منح سمة الدخول يكون حسب الشروط الواردة في المادة (٣/ ثانيا) وان الأجنبي مثلما يدخل بشكل مشروع على الوضع المتقدم يمكن أن يدخل بشكل غير مشروع ويكون بعنوان مهاجر، وهذا يعني ان الأجنبي يدخل بأوضاع وصفات وعناوين متنوعة فقد يدخل بصفة سائح، أو مستثمر، أو طالب، أو عامل، أو لاجئ أو مهاجر، كما يمكن أن يدخل بصفته شخص رسمي كأن يكون ممثل سياسي أو دبلوماسي، أو قنصلي، أو فرد من أفراد بعثة دولية ممثل عن منظمة دولية أو إقليمية. سنتناول هذه الجوانب الاجرائية من حيث الدخول والاقامة والخروج في هذا المطلب وعلى فرعين سنتناول في الاول تنمية وتطور إجراءات دخول الأجنبي في حين سنبحث في الفرع الثاني تنمية وتطور إجراءات إقامة الأجنبي وخروجه.

الفرع الاول

تنمية وتطور إجراءات دخول الأجنبي

إن تتبع وضع الأجنبي وأحواله داخل الحدود الاقليمية للدولة المستضيفة يتطلب أن نبحث عن المنظومة التشريعية التي تختص بتنظيم أحكام مركزه القانوني منذ لحظة دخوله الأراضي الوطنية حتى لحظة خروجه منها، والأجنبي يمكن أن يدخل بوصفه شخصا طبيعياً، كما يمكنه الدخول بوصفه شخصاً معنوياً.

ففي العراق مثلاً عندما وضعت القوانين العراقية فإن الأجهزة التنفيذية المختصة تمارس رقابة مشددة على الحدود، وهي بدورها تمتلك قوائم تتضمن أسماء الأجانب المطلوبين والمبعدين وغير المرغوب فيهم بدخول أراضي الدولة، فضلاً عن الممنوعين من الخروج من الأراضي العراقية، لذلك يجب على كل أجنبي يرغب بدخول الاراضي العراقية، لابد أن يكون دخوله من أحد المراكز الحدودية الشرعية، سواء كانت هذه المراكز أو المنافذ برَية أو بحرية وكذلك الجوية، بحيث يمتثل لكافة الإجراءات التي نصت عليها مواد قانون الاقامة، وتنطوي هذه الاجراءات على جملة من الشروط الواجب توافرها في الأجنبي والاذونات التي تسمح له بالموافقة بالدخول، ومن بين تلك الإجراءات حصوله على سمة الدخول، وسوف نعرض عن تفاصيل تلك الإجراءات الشكلية على النحو الآتي:

أولا: الشروط الواجب توافرها ابتداءً في الأجنبي سنعرض عنها وفقًا للآتي:

يجب على كل أجنبي يرغب بدخول الأراضي العراقية حاملاً لجواز سفر نافذ ، أو وثيقة سفر تقوم مقام جواز السفر نافذة المفعول أيضاً [١].

ويشترط في جواز السفر أن يكون صادر من الجهة المختصة في الدولة التي ينتمي إليها ويحمل جنسيتها باعتباره الوثيقة الرسمية المعتمدة من قبل الجهات المعنية في المراكز التي تراقب دخول الأجنبي للتأكد من هويته، وهذا الحال متبع في أغلب دول العالم بعد ان زال نظام الدخول الحر وحل محله نظام الدخول المقيد، وأيضاً يجب أن يتضمن كافة البيانات المطلوبة لحامله، والتي منها وجود صورته الشخصية وتوقيعه، ويكون مختوم من قبل السلطة التي صدر منها، ويكون نافذ المفعول من حيث مدة صلاحيته المحددة قانوناً وهذه البيانات يجب توافرها ليس فقط في الجواز، وإنما في الوثيقة الرسمية التي تحل قانونا محل جواز السفر، والتي تسلم للأشخاص الذين لا يتمتعون بحماية سلطات دولتهم الأصلية، كما هو الحال بالنسبة للاجئين السياسيين وعديمي الجنسية، أما بالنسبة للأشخاص غير البالغين لسن الرشد أشار لهم المشرع العراقي مؤخراً بعدم اضافتهم بجواز سفر من يرافقهم، من خلال إصدار جوازات خاصة بهم بحسب المادة (٣) من قانون جوازات السفر النافذ بموافقة الولي أو الوصي على عليهم[٢].

١. **الدفتر الصحي**: يجب على الأجنبي الراغب في دخول الأراضي الوطنية أن يكون حاصلاً على دفتر صحي أو بطاقة صحية مستوفية للشروط المطلوبة والمعمول بها دوليًّا ومستوفية لشروط التنظيم الصحي المعتمدة في جمهورية العراق، ويُعد هذا الدفتر أو البطاقة الصحية وسيلة للتأكد من خلو الأجنبي من الأمراض السارية والمعدية وخاصة في حالة انتشار وباء كورونا، وغيرها من الأمراض الأخرى التي تؤثر سلبًا على الصحة العامة، وهذا الإجراء يكفل حماية موانئ العراق صحيًّا والأجانب الموجودين على الاراضي العراقية. وقد نظم قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل فضلاً عن بعض الأحكام المتعلقة بصحة الوافدين لأراضي جمهورية العراق[٣].

٢. **تأشيرة السفر:** لابد من الإشارة الى أن جواز السفر أو وثيقة السفر قد لا تكفي لدخول الأجنبي إلى أراضي جمهورية العراق، ولذلك أوجب المشرَع الوطني على الأجنبي أن يحصل على سمة الدخول (الفيزا) التي تمنح من قبل السلطات القنصلية أو الهيئات الدبلوماسية العراقية المعتمدة بالخارج، لكي يسمح له بموجبها الدخول للعراق من خلال أحد المنافذ المشروعة، بحيث تتضمن تلك السمه أو التأشيرة مدة الإقامة المسموح بها للأجنبي عند دخوله للأراضي العراقية بمدّة أقصاها (٩٠) يوماً، وعند حصوله على هذه التأشيرة يتم السماح له من قبل الجهات المختصة بدخول العراق، وسوف نعرض عن تفاصيل وأنواع سمات الدخول لاحقاً ولضرورة المرحلة الحالية والوضع الراهن في عراقنا الحبيب تدعوا الضرورة الى التركيز على المادة (٣) من قانون الاقامة العراقي رقم (٧٦) لسنة (٢٠١٧) وعلى الفقرة الثالثة منها بالتحديد والتي تناولت شرطا حتى يسمح للأجنبي بدخول الاراضي العراقية هو التأكيد على أن يكون خالياً من الامراض السارية والمعدية و العوز المناعي المكتسب على وفق القانون[٤].

واذا كانت هناك بعض الأمراض الثابت انها معدية وهناك آلية للتعامل معها وتحديدها الا انه في الوقت الحاضر ظهر نوع آخر من الأمراض، وهو (جائحة كورونا) وهذا الوباء خفي غير محدد الأعراض بشكل دقيق وليس هناك جهاز يستطيع كشف المرض بشكل مؤكد في فترة الحضانة مما يشكل خطورة على الصحة العامة والأمن المجتمعي، وفي هذه الحالة يقتضي تطبيق دقيق لقانون الصحة العامة سالف الذكر فضلاً عن الإجراءات المتبعة حالياً للوقاية من هذه الجائحة والتي فرضتها دوائر وزارة الصحة العراقية.

ثانياً : سمات الدخول

لاشك إن المشرَع الوطني في كل دولة يأخذ بنظر الاعتبار وضع قانون ينظم آلية دخول وإقامة وخروج الأجانب من والى أراضيه ويأخذ بكافة الاحتمالات التي يتصف بها الاجنبي، ويفرَق في الحكم بحسب العنوان الذي يظهر فيه الأجنبي، وطبيعته فيما اذا كان شخص طبيعي أو معنوي، فقانون إقامة الأجانب يرسم الوضع الإجرائي للأجنبي، وعند هذا الوضع يغيب التمييز في الصفة العامة للأجنبي، ولكن التمييز يظهر في الصفة الخاصة لوضع الأجنبي وهذه الصفة تتنوع فيما اذا كان شخص رسمي أم عادي معنوي أو طبيعي، دخل بصفة مشروعة أم غير مشروعة، فالجميع سيدخل من بوابة قانون الاقامة بطريقة وآلية واحدة، ولكن التمييز يظهر في نوع سمة الدخول الممنوحة له والاقامة المحددة فيها، كما إن نوع السمة ستؤثر في المركز القانوني الذي يظهر فيه، والذي سيكون لكل مركز قانون خاص به وهذا يشير الى وجود تكامل بين قانون الاقامة كقانون إجرائي مع القوانين التي ستطبق على المركز القانوني الذي سيكون عليه الأجنبي بعد الدخول (قانون الاستثمار، قانون اللاجئين السياسيين، قانون وزارة الهجرة والمهجرين قانون العمل، قانون مكاتب السياحة والسفر الخ، لذلك فإن كل قانون مما ذكر أعلاه سيمنح الأجنبي حقوق، ويرتب عليه التزامات، ومخرجات هذه المنظومة من القوانين يقتضي أن تصب في التنمية، لان كل عنوان يظهر فيه الأجنبي له بعد اقتصادي بالنتيجة ولعل أقوى العناوين التي يظهر فيها الأجنبي ذات

التأثير الواضح في التنمية هو عنوان المستثمر، ويأتي بعده السائح وهكذا بالنسبة للعامل، والطالب والزائر، وصولاً الى المهاجر واللاجئ، وحتى بالنسبة للأجنبي الذي يظهر بالصفة الرسمية، فإن لكل عنوان من العناوين التي يظهر فيها الأجنبي سيكون حتماً لها انعكاس على التنمية، بعد أن نعمل إن فئات من الأجانب تحقق التنمية البشرية، ومثال ذلك الخبراء الاجانب في تخصص معيَن لرفع أو تطوير المهارات في مجال معيَن، وهناك فئات تحقق التنمية الطبيعية، وهم المستثمرون والعمال وكذلك السائحون فكل هذه الفئات سيتكامل عملها لتنتهي الى ما يسمى بالتنمية الشاملة التي ستكون لها أبعاد اقتصادية، واجتماعية، وسياسية وادارية. وعلى وفق ما تقدم فإن على حامل السمة أن يكون دخوله للأراضي العراقية من أحد المنافذ الرسمية المحددة من قبل السلطات الحكومية المختصة، سواء كان دخوله عن طريق البر، أو البحر، أو عن طريق الجو، على أن يكون جواز سفره أو وثيقة سفره نافذة المفعول لمدة لا تقل عن ستة أشهر وتخول حاملها حق العودة إلى البلد الذي صدرت منه الوثيقة أو أي بلد آخر، وتجدر الإشارة بأن سمة الدخول تمنح بموافقة الجهة المختصة في وزارة الداخلية بعد أن تملئ الاستمارة الخاصة بالحصول على السمة المطلوبة، ويتم تدقيقها من قبل القنصلية، وبعد ذلك يتم ارسالها الى الوزارة المختصة / مديرية الإقامة ومن ثم تمنح له السمة المطلوبة ، بعد ذلك يتم إبلاغ السفارة من قبل القنصلية بالموافقة أو عدمها ، وتجدر الاشارة بأن هناك حالات استثنائية يمكن لتلك الدائرة أن تمنحها دون مفاتحة مركز الوزارة، وعليه فإن أول أنواع هذه السمات هي سمة الزيارة أو السياحة التي تخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ منحها والاقامة فيه لمدة شهر واحد. وهي تمنح لغرض زيارة المناطق السياحية والاثرية والتي يكون لها الدور الاكبر في تشغيل الاسواق المحلية وزيادة الواردات من خلال الاموال التي تدفع كأجور لدخول الأراضي العراقية وسمة الزيارة تخول حاملها عادةً لدخول العراق مره واحده خلال شهر واحد من تاريخ منحها والإقامة فيه لمدة شهر واحد حينما تكون لغرض زيارة العتبات المقدسة في المناسبات الدينية، والتي سيكون لها الاثر في تزايد الحركة الاقتصادية من خلال الاقبال على السلع الوطنية ودخول العملة الصعبة للبلد[٥].

أما النوع الثاني من السمات وهي السمة الاعتيادية والتي" تخول حاملها دخول العراق مرة واحدة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ منحها والاقامة فيه مده لا تزيد على ثلاثة اشهر وعليه مراجعة مديرية الاقامة لتثبيت خبر وصوله بعد عشرة ايام من وصوله ودخوله الاراضي العراقية " والتي تمنح بصورة اعتيادية ولا يخفى مالها من اثر في تحريك الاقتصاد الداخلي العراقي من خلال التعامل مع اشخاص من جنسيات مختلفة (أعمام الدائرة القنصلية ٨ / ٣ / ٨ / ٩٨٦٠٩ في ١٤ / ١٠ / ٢٠٠٩، أما النوع الثالث من السمات فهي السمه السياسية والتي " تمنح للمسؤولين في الدول الاخرى الذين يزورون العراق بمهمة رسمية وكذلك العاملين في البعثات الدبلوماسية والدولية والاقليمية والعربية في جمهورية العراق مع عوائلهم بناءً على مذكرة رسمية ويمنحون بموجبها اقامة خاصة مما يعزز الجانب السياسي العراقي مع الدول التي تربطه بها علاقات

سياسية. وتليها سمة الخدمة وهي التي تمنح للأشخاص الذين يحملون جوازات سفر خدمه بناء على مذكره رسميه من قبل وزارة خارجية البلد المعتمدة فيه البعثة عملا بمبدأ المقابلة بالمثل ويقومون بأداء بعض الاعمال مقابل ان يقوم هذا البلد بتقديم نفس الخدمة للعراقيين. وكذلك من السمات التي تمنح سمة المرور وهي التي تخول حاملها دخول العراق مرة واحدة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ منحها والاقامة فيه مدة لا تزيد على سبعة أيام، ويضاف للسمات المتقدمة سمة أخرى وهي سمة المرور بدون توقف والتي بموجبها تخول حاملها المرور من الأراضي العراقية تحت اشراف السلطات المختصة بدون توقف ولمرة واحدة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ منحها وتسمى بالترانزيت. ومن السمات كذلك ما تعرف بالسمة الاضطرارية وهي يمنحها ضابط الاقامة في المنافذ الحدودية للأجنبي الذي يصل العراق قاصداً دخوله ولم يكن حائزاً على سمة الدخول من بعثاتنا في الخارج اذا اقتنع بالأسباب التي حالت دون حصوله على السمة والتي لا تمنح الا اذا تحققت الضرورة، أما السمة المتعددة والتي تمنح لمدة ثلاثة اشهر او سته اشهر او سنة واحدة بعد توفر الشروط القانونية وهذه السمة تعطي من يمتلكها العديد من الخيارات . وبما ان الحديث يتناول الجوانب الاجرائية لدخول الاجنبي للأراضي العراقية فان الضرورة تدعوا لبيان الشروط العامة و الواجب توافرها في الاجنبي اجرائيا حتى يكون له الحق بالحصول على السمة أيا كان نوعها وهي عدم وجود مانع من دخول اراضي جمهورية العراق لسبب يتعلق بالصحة العامة او الامن الوطني او الآداب العامة او الاقتصاد القومي ويصار لمفاتحة الجهات العراقية المختصة للوقوف على رايها بشأن الموضوع، أما بالنسبة لدخول الأطفال من هم دون سن الخامسة عشرة فمنهم يطلب تقديم الشهادة الصحية التي تثبت تلقيحهم بلقاح شلل الاطفال بشكل كامل أي ما لا يقل عن ٥ جرع لقاح من شلل الأطفال الفموي واستثناء العربيات المتزوجات من عراقيين من قرار منع دخول الرعايا العرب الى العراق بعد اثبات واقعة الزواج حسب الاصول (اعمام الدائرة القنصلية المرقم ٨/ ٣/ ٢٨/ ٤٠٦١٨في٢٣/ ١/ ٢٠٠ (السماح بدخول الرعايا العرب والاجانب الذين لديهم اقامة مشروعة في العراق حصراً، أما فيما يتعلق بمنح السمة الاضطرارية هي من صلاحية ضابط الاقامة الذي يعمل في مركز الاقامة الحدودي اذا اقتنع بالأسباب التي حالت دون حصوله على السمة (يشمل الأشخاص المشمولين بصلاحية منح السمة من البعثة) وتوجه المخاطبات الخاصة بشؤون سمات الدبلوماسيين الأجانب لدخول العراق (منح سمات الدخول) الى دائرة المراسم، وتعطى نسخة الى الدائرة القنصلية للعلم[٦].

وفي حالة انتهاء مدة الإقامة المسموح بها بموجب سمة الدخول يمكن تجديدها قبل مدة نفاذيتها من خلال تقديم طلب واستحصال موافقة دائرة الإقامة ورفع الرسم المطلوب باستثناء بعض الحالات التي يسمح من خلالها لبعض الأجانب دخول أراضيها وسوف نشير لذلك لاحقاً، لذلك وفي ضوء ما تقدم نجد أن نوع سمة الدخول يتوقف على الصفة أو العنوان الذي يدخل به الأجنبي الى العراق فان كان يدخل بصفة أو بعنوان رسمي فان سمات الدخول ستكون أما سياسية أو خدمة أو خاصة أو دبلوماسية، أما اذا

أراد الدخول بعنوان غير رسمي فهنا ستكون السمة اعتيادية اذا كان بمركز مستثمر أو عامل أو زائر كما يمكن ان يمنح العامل والمستثمر سمة دخول لسفرة واحدة أو لعدّة سفرات في أحوال معينة، وذلك بحسب الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون التي خولت المدير العام أو السفير هذه الصلاحية، وهنا يشير الى عناية المشرع العراقي بالأجنبي اذ وسع من نافذة دخول الاجنبي بشتى العناوين بشكل مرن وهذا حتما سينعكس بشكل ايجابي على المواطن العراقي في الخارج لأنه سيلقى معاملة مماثلة ، أما اذا كان الاجنبي بمركز سائح فيمنح سمة سياحية اما اذا دخل بصفة للاجئ او مهاجر فسيمنح سمة اضطرارية وهكذا نجد السمات تتنوع بالنظر لتنوع الاحتمالات التي يدخل بها الاجنبي ولو تتبعا مثلا قانون الاقامة رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٨ فقط كانت اربع سمات فقط وهذا يشير الى محدودية الاحتمالات في ذلك الوقت وان المشرع في ذلك محق لان الدولة العراقية كانت في بداياتها اضافة الى ان ملف ادارة العراق خارجيا لا يعود اليه بشكل كامل. ويستتبع اختلاف وتعدد وتنوع السمات على النحو المتقدم اختلاف وتعدد وتنوع في القوانين التي تحكم كل فئة من الاجانب فان دخلوا بصفة رسمية سياسية فيكونوا محكومين بموجب قانون التمثيل السياسي رقم (٤) لسنة ١٩٣٥ اما اذا دخل بسمة دبلوماسية فسيكون الحكم لقانون مصادقة العراق على اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٣ والحال ينسحب على المستثمر فيستقبل بقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ واذا كان عامل بموجب قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ والحال ينسحب على من دخل بصفة سائح بموجب قانون تنظيم شركات ووكالات السفر والسياحة رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٧ ، أما اللاجئ بموجب قانون اللاجئين السياسيين رقم ٥١ لسنة ١٩٧١ ، أما المهاجر بموجب قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٩. ورغم تعدد وتنوع واختلاف احكام كل فئة من فئات الاجنبي وما ترتب على ذلك من سمات وقوانين على النحو المتقدم فيبقى الاجنبي في كل الفئات قد دخل ابتداء عن طريق البوابة العريضة لوضعه الاجرائي من خلال قانون الاقامة رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ كما انه يعد القانون العام عند تعذر تنظيم جانب من وضع الاجنبي بموجب القوانين الخاصة سيتم العودة للقانون الاول، ومن الجدير بالذكر ان تعدد السمات جاء نتيجة طبيعية لتعدد الاحتمالات التي يكون عليها الاجنبي فضلا عن ان كل احتمال يتكامل مع غيره وهذا ما يفيد ان كل دولة في العالم تحتاج لفئات متنوعة من الاجانب لان لكل فئة مورد يضاف الى موارد الدولة فالمستثمر والعامل والزائر والطالب يعود عليها بالمورد البشري والمالي كما ان السائح يعود عليها ايضا بالمورد المالي ،في حين يعود المهاجر واللاجئ على الدولة بالفائدة الانسانية الذي يرفع من شانها في رعاية حقوق الانسان وهذا يزيد من فرص دعمها ماليا ومعنويا أي سيعود بالنتيجة على الدولة بالمورد الاقتصادي بشكل غير مباشر ،كما انها على المستوى العالمي ستكون موضع ثقة من قبل المجتمع الدولي، في حين الدخول الى الدولة من نافذة رسمية بصفة سياسية او دبلوماسية مثلا سيقوي علاقة الدولة بباقي دول العالم ،ويوسع من مساحة التعاون على كافة المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ويظهر في كل

ما تقدم النتيجة المتحققة ستكون حاصل جمع من كل ما يعود من كل فئة من الاجانب سيصب في النهاية في مصلحة الدولة لأنه حتما سيحقق معنى التنمية الطبيعية والبشرية على نحو متكامل لنصل الى مرحلة التنمية الشاملة والتي هي غاية مشتركة تسعى اليها أغلب دول العالم، وأخيراً كلما أحسنت الدولة من معاملة الاجانب على اراضيها تحت أي عنوان يكونوا عليه كلما احسن الى مواطنيها عبر الحدود والتعامل سيشمل عدد السمات نوعها واليات انفاذ القوانين عليهم فالتعامل بالمثل لا يقتصر على الجانب الاجرائي انما يمتد الى ابعد من ذلك.

الفرع الثاني

تنمية وتطور إجراءات إقامة الأجنبي وخروجه

لا توجد دولة في العالم ليس فيها اجانب ومن المؤكد ان كل شخص عند عبور الحدود الدولية باتجاه دولة اخرى يقع تحت وصف الاجنبي نسبة للأخيرة وقد وصف تقرير فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات عملا بالفقرة الثانية من قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢١٧٨ لسنة ٢٠١٤ [٧].

في تطور حديث لمعنى الاجنبي بمناسبة تناوله للمقاتلين الارهابيين الأجانب بان الشخص يكون بهذا الوصف نسبة لدولة ينتقل اليها لا يحمل جنسيتها او لا يقيم فيها[٨].

وبحسب هذا الوصف وكتطور في هذا المجال لا يقتصر معنى الأجنبي على اعتماد معيار الجنسية فقط ، وإنما اعتماد معيار الإقامة والتوطن ، وبأثر ذلك تكتسب صفة الأجنبي بشكل نسبي أو مطلق بسبب الانتقال وممارسة حرية التنقل وتختلف مقاصد ممارسة هذه الحرية، فقد تكون الغاية السياحة أو العمل أو الاستثمار أو اكمال الدراسة أو لتلقي العلاج أو الحج وغيرها ، بمعنى منذ ظهور نظام الدولة ازدادت الحاجة الى انتقال الاشخاص. وتجدر الاشارة بأن الأجنبي يمكن تعريفه بأنه " كل من لا يحمل الجنسية الوطنية " وحتى عديم الجنسية يعتبر أجنبيا أمام جميع الدول بمعنى أنه لا يحمل الصفة الوطنية وان مقتضيات العدالة ومبادئ حقوق الانسان يستوجبان معاملته بصورة حسنة وعدم الاساءة اليه على نحو يحفظ كرامته الانسانية لأنه اكثر الاجانب ضعفا وشقاء ومن ثم يمكن ان نشتق من خلال معنى الاجنبي تعريف مركز الاجنبي وهو الذي يهمنا بانه (الوضع القانوني للأجنبي في دولة لا ينتمي اليها بجنسيته، ولا يقيم فيها والذي تحكمه مجموعة من القواعد القانونية لتحدد ماله من حقوق وما عليه من التزامات) [٩].

وعلى مستوى العراق يمثل قانون الاقامة الجديد خطوة مهمة اعتمد فيها المشرع العراقي بعض التوجهات الحديثة في العالم الا انه اخفق في البعض الاخر فما يحسب اليه انه توسع في سمات الدخول نسبة للقانون الملغي الا انه لم يوفق في المادة (١/ ثالثا) منه عندما حدد فئات لا يسري عليهم القانون في الوقت الذي خص بعضهم بسمات معينة مثل السمة الدبلوماسية وسمة الخدمة والسمة السياسية ، فهل كان مقصود المشرع في القانون الجديد استثناء وضعهم الموضوعي أم وضعهم الاجرائي ؟ لا تظهر صياغة المادة أعلاه الوضوح المطلوب في الكشف عن ذلك ، فمن خلال مطالعة نصوص القانون بشكل متكامل يظهر بأن المشرّع لم يستثني الفئات الواردة في المادة أعلاه من

الحصول على سمة الدخول ، اي ان الجميع يمرون بدون استثناء من خلال هذه النافذة في الوضع الاجرائي ، وبعد دخوله سوف لا يتابع القانون وضع اقامته أو خروجه بسبب انه دخل بأحد السمات المذكورة أعلاه وهي لا تحدد بمدة اقامة حتى يعنى بها قانون الاقامة، وبالنظر لارتباط الدخول بالإقامة من جهة ، وبالخروج والاخراج والابعاد من جهة اخرى ، لذلك ومن حيث الإقامة نجد ان المشرع العراقي قد تناول ذلك في القانون الجديد فيما يخص مسألة إقامة الأجانب بالإشارة الصريحة كونها تخص الوضع الاجرائي للأجنبي بعد دخوله وفقاً لما نصت عليه المادة (١٨) واجبة التنفيذ من قبل المختصين في شؤون الإقامة [١٠].

كما ذهب المشرع العراقي الى تنظيم وضع الأجنبي في ظل رغبته بالاستمرار في الاقامة وتجديدها أو انهائها وذلك حسب المادة (١٩) التي أشارت الى تفاصيل ذلك [١١].

أما بخصوص فقدان الأجنبي جواز سفره أو بطاقة إقامته، فقد نظم المشرّع لمثل هذا الاحتمال وبشكل تفصيلي لمعالجة تلك الحالات وذلك في المادة (٢٠) من القانون [١٢].

وفي اطار موقف المشرع المصري نجد ان المادة (١٦) من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المعدل نظمت وضع دخول واقامة الاجنبي عندما اكدت على ان " كل اجنبي مقيم في جمهورية مصر العربية يجب ان يكون حاصلا على ترخيص بالإقامة وعليه ان يغادر حال انتهاء اقامته" وعند دخول الاجنبي اشترطت عليه المادة (٨) من قانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٥ الحضور الى مكتب تسجيل الاجانب شخصيا مقابل ذلك اعفت المادة (١١) من القانون من الحضور شخصيا بناء على اعتبارات المجاملة او الاعذار المقبولة. وقد نظم المشرع المصري تجديد الترخيص بالإقامة حسب نوعها فيما اذا كانت اقامة خاصة بمعاملة متميزة حيث يكون تجديد الترخيص لهم وجوبي اي لا تملك الادارة هنا سلطة تقديرية الا في حالة كون ان وجود الاجنبي يهدد الامن العام او سلامة الدولة وفيه ضرر للصحة العامة كما ان تجديد ترخيص الاجنبي يشمل افراد التابعين له من القصر في حين تجديد ترخيص الاقامة لذوي الاقامة العادية او المؤقتة يكون جوازي للإدارة بين القبول او الرفض وفي كل الاحوال اذا غاب الاجنبي خارج مصر لمدة تزيد عن ستة اشهر و لم يحصل على اذن قبل انتهائها تلغى مدة الاقامة المرخص بها وحتى لو حصل على اذن قبل انتهائها ، فإن غيابه يجب أن لا يتجاوز غيابه عن مصر سنتين في كل الاحوال، كما أكدت المادة (٢٨) من قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ على ان " لا يجوز للأجانب مزاولة الاعمال الا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الوزارة المختصة وان يكون مرخص لهم الدخول الى البلد والاقامة فيه بقصد العمل" [١٣].

أما موقف المشرع الفرنسي فقد نظم القواعد الرئيسية المعنية بحقوق الأجانب في مرسوم عام ١٩٤٥ بشأن شروط دخول وإقامة الأجانب في فرنسا ؛ الذي تم تعديله عدة مرات بحيث اشترط الدخول الى فرنسا حصول الاجنبي على ترخيص مسبق بالإقامة من السلطات المختصة، وهذا يعني ان هناك تلازم بين الدخول والاقامة وهو شأن باقي القوانين أعلاه ، فضلاً عن ذلك وضع المشرع الفرنسي عدة انواع للإقامة [١٤].

ثانياً : إخراج الأجنبي وإبعاده

من الحقوق التي يتمتع بها الأجنبي هو حق المغادرة من الدولة التي يقيم فيها ، وهذا الحق مكفول له من قبل القوانين الوطنية والمواثيق الدولية ، ولدى مطالعتنا لنص المادة (١٢) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨[١٥].

نجد أن تلك المادة قد أشارت لهذا الحق بشكل صريح وواضح ولا يمكن حرمانه منه ، إلا إن هذا الحق لم يعد مطلقاً بل خضع لبعض القيود التنظيمية التي أشار لها المشرّع العراقي في المادة (١٥) من قانون إقامة الأجانب[١٦].

وكذلك يجب على الأجنبي الحصول على سمة المغادرة من الجهة المختصة على أن تكون مثبتة في جواز سفره ، وهذا ما أشارت له المادة ١٩ / رابعاً من نفس القانون ، على أن يغادر الأجنبي من أحد المنافذ المشروعة للمغادرة، وتجدر الاشارة بأن الفقرة ثانياً من المادة (١٥) أجازت للوزير أو من يخوله، وكذلك للسلطة القضائية في حالة وجود سبب له مساس بالأمن أو النظام العام تأجيل مغادرة الشخص الأجنبي من الأراضي العراقية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وأوجب المشرّع العراقي بحسب المادة(١٨/ ثانياً) سالفة الذكر كافة أصحاب الفنادق أو أي مكان يتواجد فيه الأجنبي لأغراض السكن بتبليغ ضابط الإقامة عن تواريخ إقامة ومغادرة الأجنبي، وأيضاً على كل من يستخدم شخصاً أجنبياً لغرض العمالة تبليغ ضابط الإقامة خلال (٤٨) ساعة فضلاً عن ايداعه مبلغ مالي كتأمينات تعادل قيمة تذكرة سفر لضمان عودة الأجنبي وعلى الأجنبي في حالة رغبته بالبقاء في العراق مدة غير المسموح بها في السمة الاعتيادية أن يحصل موافقة مديرية الإقامة، ويجوز له أن يطلب تمديد آخر لمدة سنة وبإمكانه تكرار ذلك طالما لديه مبرر لإقامته، أما بخصوص إبعاد الأجنبي وإخراجه وفقاً للقانون النافذ لابد من توضيح الفرق بين قرار الإبعاد وقرار الإخراج:

الأول: هو إجراء إداري يصدر من طلب السلطة المختصة (مديرية الإقامة العامة) بحق أجنبي مقيم في جمهورية العراق بصورة مشروعة ، للخروج منها في حالة فقدان الأجنبي شرعية إقامته في تلك الدولة.

والثاني: أيضاً هو إجراء إداري يصدر بحق الأجنبي الذي دخل أراضي جمهورية العراق بصورة غير مشروعة لإعادته خارج الحدود لكن يجب أن يكون إبعاده بقرار قضائي ، في حين أن قرار الاخراج يصدر من الوزير أو المدير العام أو من يخوله وهو ما أشارت له المادة(٢٦) من قانون الإقامة العراقي وبهذا الإجراء الجديد يكون المشرّع العراقي قد الغى الصلاحية التي منحها في القانون السابق بالمادة (١٤) للمحافظين في المحافظات الحدودية من قانون الإقامة الملغي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ ، وجعلها حصراً بيد الوزير والمدير العام أو من يخوله ذلك[١٧].

لذلك يتبين من خلال ما تقدم ان الاخراج هو قرار يحمل بين طياته معنى العقوبة كون الاجنبي لم يسلك الطرق المشروعة للدخول للعراق، بينما في الابعاد نجد ان الاجنبي هو مقيم بصورة قانونية غير ان المصلحة العامة هي من تتطلب إبعاده، وعليه لابد من أن يصدر قرار الابعاد حصراً من وزير الداخلية أو من يخوله ذلك، ولا يمكن للمدير العام أن يصدر هذا القرار ، كما حدد المشرع الحالات القانونية التي توجب إبعاد الأجنبي والتي تتمثل بعدم استيفاء الأجنبي لاحد الشروط القانونية الواردة في المادة الثامنة أو

في فقدانه لأحدى شروط الإقامة، أو إذا ثبت على الأجنبي حكم قضائي بات يتضمن الإيصاء بإبعاده من أراضي جمهورية العراق. والأصل إن قرار الإبعاد هو قرار شخصي لا يسري إلا على شخص الأجنبي غير إن المادة (٣٠) من القانون الجديد أجازت أن يشمل قرار إبعاد الأجنبي أفراد عائلته المكلف بإعالتهم بشرط أن يتم ذكرهم في قرار الإبعاد[١٨].

أيضاً يمكن تسليط الضوء على إن هناك أمور تم استحداثها في القانون الجديد منها تحديد الجهة التي تتولى مسألة نفقات إبعاد وإخراج الأجنبي، وهو ما أشارت له المادة (٣٣/ أولاً) من القانون العراقي الجديد والتي نصت على أنه " تكون نفقات إبعاد الأجنبي واسرته أو اخراجه واسرته من أراضي جمهورية العراق على نفقته الخاصة أو على نفقة كفيله واذا لم يكن لديه مال كافٍ فيكون على نفقة الدولة التي ينتمي اليها وبخلافه تتحمل الوزارة نفقات الإبعاد أو الإخراج على أن يمنع من دخول جمهورية العراق مرةً اخرى "، بمعنى إن النفقة الخاصة تكون على الأجنبي المبعد أو الذي تم إخراجه ، أو على نفقة كفيله وفي حالة إذا لم يكن لديه مال كافٍ فتكون تلك النفقات على دولته التي يحمل جنسيتها، أما إذا تعذر ذلك فتكون تلك النفقات (الإبعاد أو الإخراج) على وزارة الداخلية العراقية وسوف يمنع هذا الأجنبي من الدخول للعراق مرة أخرى، وعلى مديرية الإقامة أن تقوم بمتابعة هؤلاء الأجانب ممن تنتهي مدة الإقامة التي منحتها لهم دولة الإقامة ، دون القيام بطلب تمديدها وأشارت لذلك المادة (٢٥) من قانون الإقامة النافذ[١٩].

وقد نص قانون الإقامة الجديد على مجموعة من العقوبات وردت في الفصل السابع منه حيث يعاقب قائد اية وسيلة من وسائل النقل أو المسؤول عنها اذا أدخل شخصا أو حاول ادخاله خلافا لأحكام القانون، هذا كل ما تناوله قانون الاقامة فيما يتعلق بخروج الاجنبي أو إبعاده أو إخراجه من العراق، وفي إطار موقف المشرع المصري نجد أن المادة (٢٥) من قانون ١٩٦٠ والتي لم يتم تعديلها بالقانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٥ بان قرار الإبعاد يصدر عن وزير الداخلية، في حين نظم المشرَع في المادة ٢٦ منه أسباب إبعاد الأجنبي على سبيل الحصر لمن يملك إقامة خاصة، ونصت على أنه "لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إلا إذا كان في وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها في الداخل أو في الخارج أو اقتصادها القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة أو كان عالة على الدولة بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة ٢٩ وموافقتها"، كما نصت المادة ٣١ على أنه " لا يسمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي الجمهورية العربية المتحدة إلا بإذن من وزير الداخلية "، أما المشرَع الفرنسي فإنه يسمح لوزارة الداخلية وفقاً لقانون (٣) ديسمبر لسنة ١٨٤٩، في حالة اضطراب النظام العام، باتخاذ تدابير لإبعاد الأجانب من الأراضي الفرنسية. وهذه التدابير تخص فقط الأجانب الحاصلين على تصريح إقامة ساري المفعول، لأن الأجانب الذين ليس لديهم تصريح إقامة للوزارة الحق المطلق لإبعادهم في أي وقت، وحالياً، هناك تدابير مختلفة لإبعاد الأجانب المقيمين بشكل منتظم أو غير منتظم في الأراضي الفرنسية ، كلها مذكورة في الفصل الخامس من القانون المنظم لدخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء ورمز الإجراءات الجنائية. هذه التدابير،

لذلك يجب على المشرَع الوطني أن لا يتعامل بإجراءات مشددة بخصوص إقامة الأجنبي وخروجه وابعاده وان يراعي المعايير الدولية في ذلك، ويتمتع الأجنبي المهاجر واللاجئ بوضع خاص في مجال الخروج والإبعاد، فمن المسلم به إن اللاجئ بحسب قواعد اللجوء لا يجوز إخراجه ولا إبعاده بأي حال من الأحوال، إنما يمكنه العودة الطوعية خروجا لا إخراجاً نظراً لأنه في وضع مرتبك من الناحية الانسانية وتمثل دولة الملجأ ملاذه الآمن، أما المهاجر فانه يتمتع بدرجة أقل من اللاجئ في ذلك أي يجوز إبعاده وإخراجه بطريقة أقل تشدداً ولكن يقتضي أن يكون ذلك لأسباب قوية، أما بالنسبة للمبعوث الدبلوماسي أو القنصلي لا يمكن إبعاده وإنما تكتفي الدولة بإبلاغه بالمغادرة اذا أصبح في وضع غير مرغوب فيه، أما باقي الفئات من الأجانب فيمكن إبعادهم أو إخراجهم.

المطلب الثاني

حقوق الأجنبي والتزاماته وفقاً للتطور التشريعي

عند تتبع حقوق الاجنبي والتزاماته في الجانب الموضوعي نجد ان هناك نوعين: الاولى الحقوق والالتزامات التي يستوي عندها كافة فئات الاجنبي سواء دخلوا الى اقليم الدولة كأشخاص رسميين ام كأشخاص عاديين ففي اطار الحقوق نجد ان كافة الاجانب تقف عندها على درجة واحدة وبدون تمييز او امتيازات في منحها ، وهذه الحقوق تتمثل بحقوق الانسان وهي حقوق طبيعية اغلبها كونية عالمية تنبثق من الاعتراف للكل انسان بالشخصية القانونية وهذه الحقوق وردت في الاعلانات العالمية ومنها الاعلان العالمي للحقوق الانسان لعام ١٩٤٥ والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦[٢٠].

وهذه الحقوق تمثل الحد الادنى للحقوق واهمها حق الانسان في الحياة والحرية والكرامة وحرية المعتقد والرأي والحق في الزواج والتنقل وهي حقوق يتم الاعتراف بها دفعة واحدة وبشكل لا يقبل التبعيض او التجزئة لأنها تتكامل مع بعضها. أما في اطار الالتزامات فتتمثل بضرورة احترام الاجنبي للقوانين والانظمة ذات الطبيعة الامرة والتنظيمية في الدولة التي دخل في محيطها الاقليمي، ولا يتمتع بامتياز في عدم الخضوع اليها فضلاً عن ضرورة حمله ما يؤيد الصفة التي دخل بها فيما اذا كان دبلوماسي او سائح او طالب او عامل او مستثمر من الجهة التي يرتبط بها، ومن الجدير بالذكر ان هذا النوع من حقوق الاجنبي والتزامات لا تتأثر او تتغير بين وضعين: الوضع الذي كان عليه قبل انتقاله من دولته والوضع الذي اصبح عليه بعد دخوله الى الدولة الاجنبية انما يبقى محتفظ بها الاجنبي في كل الاوضاع بالنظر لطبيعته الانسانية بوصفه انسان لا بالنظر الى طبيعته القانونية بوصفه اجنبي فهي غير محددة بزمان او مقيدة بمكان، ويمكن ان نستنتج تحقق المساواة اعلاه من ان القوانين التي تتولى تنظيم كل فئة من فئات الاجانب بعد دخولهم لا ارضي الدولة ، فهي لا تتناول الحقوق والتزامات اعلاه انما تنظم حقوق والتزامات تتلاءم مع طبيعة كل فئة والغرض من دخولها ونستطيع ان نقول ان حقوق الاجنبي والتزاماته في النوع الاول هي تنظيمية بديهية طبيعية ومفترضة وعدم تنظيمها يعود الى انها موجودة وقائمة بقواعد فوق الوطنية اي دولية لها نفاذية على مستوى القوانين الوطنية

ففيها تتفوق الصفة الانسانية التنظيمية على الصفة المهنية التفصيلية، أما حقوق الاجنبي والتزاماته في النوع الثاني فاذا كان فيها في النوع الاول المتقدم لا يتأثر بانتقاله من دولته الى دولة اخرى ففي ظل هذا النوع سنجد التأثير واضح ، والسبب في ذلك اختصاص كل قانون بفئة معينة من الاجانب وهذا يعني ان كل قانون سيكون له نطاق للتطبيق من حيث الاشخاص والموضوع مما يعني ان اختلاف صفة الشخص بين القوانين يفضي الى الاختلاف في الحقوق والتزامات من اجنبي لأخر تبعا لصفته وغرضه من دخول اراضي الدولة فمثلا حقوق الممثل السياسي تختلف عن حقوق المستثمر وحقوق الاخير تختلف عن حقوق العامل وكذلك عن الطالب والاخير عن السائح واللاجئ والمهاجر. وعلى هذا الاساس سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الاول حقوق الأجنبي ونخصص الثاني لدراسة أهم التزاماته.

الفرع الاول

حقوق الأجنبي

كل فئة تدخل الى البلد لديها غرض معين ، وان اكثر الاغراض احتراما هو تمثيل الدولة في الخارج والتفاوض باسم الدولة ، وهنا يتمتع الدبلوماسي بامتياز خاص لأنه يستهدف مصلحة عامة، وبالمقابل هناك فئات من الاجانب تستهدف تحقيق مصلحة خاصة ويأتي اقوى هذه الفئات المستثمر فهو يبحث عن الوسائل التي يطور بها امواله بشكل امن وسهل، وبعده العامل الذي يستهدف الحصول على فرصة عمل للعيش بشكل افضل ، والسائح الذي يستهدف تغيير مزاجه النفسي والاطلاع على ثقافات البلدان او ارضاء الجوانب الروحية في بناء الفكري والنفسي ، في حين يستهدف المهاجر واللاجئ البحث عن ملاذ امن له ولأفراد اسرته نتيجة تعرضه الى تهديد او ضغط معين تجعله لا يستطيع الاستمرار في العيش بدون تغيير بيئته ، اما طالب العلم فهو يستهدف استكمال بنائه الفكري والعملي، وعلى هذا الاساس تتوزع الحقوق والالتزامات بين الفئات المختلفة ، بحسب عناوينهم والغاية والهدف الذي يرمون اليه ، وترافقهم أينما ذهبوا[٢١].

علما ان هناك نوع من الحقوق التي يستأثر بها الوطني وهي الحقوق العامة فهذه الحقوق خاصة بالوطنيين ومنها الحقوق السياسية التي تسمح للشخص بان يشارك بصورة فعلية في نظام الحكم للدولة وهي تشمل حق الترشح والانتخاب وحق تولي الوظائف العامة في الدولة ، وينعقد اجماع الفقهاء في القانون الدولي على عدم تمتع الاجانب بالحقوق السياسية لأنها قاصرة على الوطنيين دون الاجانب لان الوطني هو العنصر الاساس للدولة ، وان نظامها لم ينشأ الا لأجلهم [٢٢].

وحق تولي الوظائف العامة والمناصب العليا والانتفاع بالتعليم المجاني بحسب قانون التعليم الالزامي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٦ المعدل وبالمقابل جعل دستور العراق لعام ٢٠٠٥التعليم مجاني في جميع المراحل استنادا لنص المادة (٣٤/ ٢) من الدستور[٢٣].

أما التملك العقاري فيقتصر على الوطنيين ، وقد نظم المشرّع العراقي حق التملك للأجنبي بصورة استثنائية في قانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦١الملغي حسب شروط معينة استمرت لغاية عام ١٩٩٤ اذ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٣لسنة ١٩٩٤والذي تم بموجبه

ايقاف العمل بكل قانون أو قرار يبيح حق التملك للأجنبي، الى جانب الحقوق المتقدمة توجد حقوق اخرى يتساوى فيها الاجنبي مع الوطني، وتثبت له باعتباره انسان وفقاً للعدل وحقوق الانسان التي تعَد من مقومات الشخصية الانسانية للعيش تعكس مدى التزام الدولة بتطبيق معايير حقوق الانسان كون الأجنبي عند السماح له بدخول إقليم الدولة والإقامة فيها على مختلف العناوين التي يدخل بها يجب ان يتمتع بالحد الادنى من الحقوق العامة ومنها حق السكن، وحرية المعتقد، وحقه في الكرامة، والزواج، والتمتع بالتأمين الصحي، والمرافق العامة كمرفق الأمن العام، والمواصلات، والتعليم حتى وإن كان بمقابل، لان الأصل في هذه المرافق تنشأ لمصلحة من يقيم في اقليم الدولة وتقوم على اعتبارات انسانية وتقتضي الحرية الشخصية للأجنبي بهذه الحقوق على شرط عدم مخالفتها للنظام العام والآداب العامة[٢٤].

ولابد من الإشارة هنا الى ان القوانين الداخلية المنظمة لحالة الاجنبي لم تنص عليها لأنها اصبحت من الثوابت والبديهيات ،على سبيل المثال الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، كذلك المواثيق والاتفاقيات الدولية وذهب اتجاه من الفقه بعدم الاعتراف للأجنبي بالمساواة مع الوطني في الانتفاع بالمرافق العامة ، كون الأخيرة تكونت من ايرادات الوطنيين، وهناك اتجاه اخر مع الاعتراف بالمساواة [٢٥].

ولابد من الاشارة هنا الى اننا مع الاتجاه الثاني وذلك محاولة في امكانية جذب الاجانب للدخول والاستثمار في العراق وهذا اصبح من الاوضاع الثابتة على مستوى التعامل الدولي، تتجه أغلب دول العالم في وقتنا الحاضر نحو التوسع في مجال منح الحقوق الموضوعية بالنسبة للأجنبي لخلق بيئة استثمارية جاذبة حتى تصل الى مرحلة تفوق الأجنبي على الوطني وذلك في حالتين :

الحالة الأولى: اذا وجد الأجنبي في دولة لا تراعي احترام الحد الأدنى من الحقوق بالنسبة لوطنييها فهنا عليها أن تراعي ذلك الحد بالنسبة للأجانب وهو ما يفضي الى تفوقه على الأجنبي.

الحالة الثانية: يتفوق الأجنبي على الوطني عندما يدخل بصفة دبلوماسية، وله امتياز بعدم جواز التعرض الى مقر البعثات الدبلوماسية، وأفرادها، ولا يجوز الدخول اليها ففي اطار حقوق الممثل السياسي ورد مبدأ عام بشأنها في قانون امتيازات المثليين السياسيين رقم ٤ لسنة ١٩٣٥ النافذ اذ منح هذا القانون الممثلين وافراد حاشيتهم مصونون وفق التعامل الدولي عن سلطة المحاكم المدنية في الامور المدنية والتجارية والجزائية كما تصان اموالهم واشخاصهم ضد إجراءات القبض أو التوقيف أو الحجز من قبل المحاكم والسلطات[٢٦].

ويبدوا ان هذا القانون رسم قواعد عامة ومنح حصانة قضائية مطلقة للممثل السياسي كان يكون سفير او قنصل او اي صفة اخرى للتمثيل وبعدها تم تقييد هذه الحصانة بقانون مصادقة العراق على اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٢[٢٧] ، وكذلك قانون مصادقة العراق على اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٦٨[٢٨]. فمن حقوقه المبعوث الدبلوماسي او القنصلي هو تمتعه بالحصانة القضائية والتي تتمثل بعدم الخضوع لسلطة المحاكم القضائية الوطنية تبعا

لرقي واهمية المهمة التي يؤديها عن دولته فضلا عن تمتع مباني البعثة بالحرمة.

ويتمتع بالحصانة القضائية اذا كان النزاع بمناسبة عمل رسمي يقوم به السفير او القنصل وذلك استنادا لنص المادة (٣١) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية ، واذا كان العمل بمناسبة اقتناء حاجات شخصية مثلا او اعمال خارج نطاق العمل الرسمي لا يتمتع بهذه الحصانة، اذ يمكن ان يكون السفير مدين عادي ،اذا كان تصرفه شخصي مثلا شراء الهداية لأفراد عائلته او بعض الحاجات الخاصة به، وبالرجوع الى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ اعفت الدبلوماسيين من التزام الضرائب في المادة (٢٣) على ان تكون الضرائب بمناسبة الاعمال الرسمية وليست لحسابه الخاص او لقاء خدمات خاصة (شان عائلي) والاعفاء لا يشمل الرسوم، ولا يستفاد من هذا الاعفاء من تم التعامل معه من الاشخاص العاديين مثلا شراء عقار للسفارة لا يعفى البائع من دفع الضرائب. لا نه امتياز خاص بالسفير دون غيره ،وهذا ما عليه الحال في اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣، كما تدخل ضمن الحالة أعلاه حالة المستثمر خاصة في الدول الراغبة بالتنمية، ففي العراق مثلا نجد ان هذه الفئة من الأجانب تدخل ضمن نطاق تطبيق قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، فهناك جملة من الحقوق والالتزامات وردت هذه الحقوق وأهمها هو الاعفاء من الرسوم والضرائب لمدة ١٠ سنوات من تاريخ التشغيل التجاري كما منح حق تملك العقار لأغراض استثمارية كما منح ضمانة وهي التزام الدولة بعدم سريان تشريعاته باثر رجعي على النشاطات الاستثمارية قبل تعديل التشريع في ما يتعلق بضمانات المستثمر وامتيازاته. وفي هذا الاطار نذكر بان العراق يحتاج بعد المصادقة على اتفاقية واشنطن لعام ١٩٦٥ اصدار قانون التحكيم والمصادقة على اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨ بشان الاعتراف وتنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية لان في ذلك توفير بيئة ملائمة جاذبة للمستثمرين الاجانب ورؤوس الاموال الأجنبية فالمستثمر سيطمئن مسبقا بوجود تقنية التحكيم، وتنفيذ أحكامه داخل العراق اذا صدرت في الخارج، لذا نجد ان الدولة اذا كانت في حاجة للتنمية الاقتصادية واجتذاب رؤوس الاموال الأجنبية فتلجأ للاستثمار كمنفذ لتغذية اقتصادها الوطني وتطويره ، لذلك تمنح المستثمرين الأجانب امتيازات وحقوق يتفوقون فيها على الوطنيين لغرض جذبهم للاستثمار داخل حدودها الإقليمية وقد ذهبت أغلب تشريعات الاستثمار في هذا الاتجاه ونذكر منها على سبيل المثال قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (١) لسنة ١٩٧٩، كما ذهب المشرع العراقي في قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل في المادة (١٠) الخاصة بإمكانية التملك العقاري والمادة (١١) المتعلقة بجواز اخراج الاموال بحسب تعليمات البنك المركزي والتداول في سوق العراق للأوراق المالية ،والمادة (١٣) الخاصة بالثبات التشريعي بان اي تعديل على القانون لا يترتب عليه اي اثر رجعي يمس حقوق المستثمر، ومنح في المادة (١٥) الإعفاءات الضريبية والرسوم لمدة ١٠ سنوات من تاريخ بدا التشغيل التجاري ولا يشمل الاعفاء من الرسوم اذ اجاز حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل تحدد أسس احتسابه وفق نظام خاص والحق في تملك العقارات العائدة للقطاع الخاص

لغرض اقامة مشاريع الأسكان حصرا ويعد حق التملك من أهم الحوافز التي تجذب الأجنبي وعلى سبيل المثال أن تركيا قد توسعت في أمكانية التملك بالنسبة للأجانب مما جعلها دولة جاذبة للأجانب ولاستفادة من وجودهم على أراضيها بمنحه الاقامة عند التملك، وبالرجوع الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نظمت المادة(٢٣ـ٣ـ١) أحكام التملك العقاري أذ نصت على " للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ،ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثني بقانون" ولحد الآن لم يصدر هكذا قانون علما ان اصدار مثل هكذا قانون سيشجع الأجانب على المجيئ إلى العراق ،ومن أسباب صدور تعديل قانون الاستثمار تشجيع الاستثمار وتنمية الاقتصاد الوطني ،والعراق يحتاج في الوضع الحالي إلى ذلك ويكمن أن نصف الاستثمار في حالة توفير مناخ صالح لجذب رؤوس الأموال الأجنبية لأنه أحد أهم مصادر تمويل الاقتصاد الوطني، أما بخصوص حقوق العمال الاجانب ، نظمها المشرع العراقي في قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ تحديد العامل الأجنبي في المادة الاولى الفقرة (٢٣) والمادة (٦) حضرت كل اشكال التمييز بين العمال ، ومن ثم تحديد ساعات العمل والاجور الخاصة بالعامل والحد الادنى من الاجور وهي حقوق عالمية ، واذا كان ماهرا فهو ينقل خبراته لتطوير الكوادر العاملة الوطنية في القطاع العام والخاص وسواء كانت اقتصادية أو صحية أو اي مجالات تنموية أخرى تساهم في تطوير الدولة لكننا بالرجوع الى قانون الإقامة لم يمنح العامل سمة دخول خاصة به وكان الأولى به عدم أتباع الدور التقليدي والاتجاه نحو الموقف المستحدث بما ينوع العناوين التي يدخل بها الاجنبي، ولابد ان يتمتع الصحفي الاجنبي ، بحقوق تميزه عن غيره وذلك لان عمل الصحفي يعكس الواقع المعاش أمام الدول بما يسهم في تحسين سمعة الدولة [٢٩].

على المستوى العالمي، اما بخصوص السائح او الزائر غالبا ما تكون فترة اقامته قصيره وبذلك يكون تنظيم حقوقه بحسب القواعد العامة دون الخوض في الجزئيات ، اما ما يخص حقوق الطلبة والاساتذة الاجانب فان الاهتمام بها وزيادتها تؤدي الى تحقيق جذب هذه الفئة العلمية وفي ذلك تعظيم لواردات الدولة من خلال الاجور التي يدفعها الطلبة الخبرات التي يحملها التدريسيين الاجانب كل ذلك سيساهم في الارتفاع بمستوى التصنيف العالمي للجامعات العراقية ويجعلها مبعث ارتياح لكل مستفيد منها، أما ما يخص حقوق اللاجئ ، حسب قانون اللاجئين السياسيين رقم (٥١)لسنة ١٩٧١ اشارت المادة (١١) منه الى حقه في الاستفادة من الخدمات العامة والصحية وممارسة المهن والاقامة وتغييرها والتوظيف بعد موافقة الوزير، وأخيراً في اطار حقوق المهاجر، نظمها المشرع العراقي في قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ ، في المادة (٣) بشان السعي لتحسين اوضاعهم في ضوء المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة والقوانين والعراف الدولية ، وان كان موقف المشرع العراقي ممتثلا للتوجهات الحديثة ، في مجال منح الحقوق بالنسبة للأجنبي الا انه لم يكن بمستوى الطموح، ونذكر على سبيل المثال هنا حكم عام يمتد لفئات الاجانب في غير ما ورد اعلاه بصورة عامة في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ في المادة(١) اذ خص المشرع الاجنبي الذي يقع دون مستوى

خط الفقر بمعاملة مساواة للوطني وادخله في نطاق تطبيقه وهي نظرة انسانية متقدمة من قبل المشرع العراقي.

الفرع الثاني

التزامات الأجنبي

دخول الاجنبي واقامته في اقليم دولة ما ، يؤدي بالنتيجة الى تمتعه بالحقوق المنصوص عليها في قوانينها وهي متفاوتة من دولة الى اخرى ،وهنا يثار التساؤل عن مدى تحمل الاجنبي للالتزامات مقابل الحقوق التي يتمتع بها ، فلا بد للأجنبي ان يتحمل الالتزامات اسوة بالوطني والا كان الاجنبي بمركز غير متكافئ بحيث يأخذ ولا يعطي وهذا ما يتنافى مع المنطق والقواعد العامة. لذا بات من المسلم به داخليا ودوليا ان يلتزم الاجنبي بمجموعة من الالتزامات تجاه الدولة التي يقيم بها وتختلف من وضع الى اخر بحسب وجهة نظر الدولة تجاه وضع الاجانب ، توجد تكاليف عامة، يقصد بها الالتزامات التي تفرضها الدولة على عاتق الافراد مساهمة في حفظ النظام العام والآداب العامة ، و دفع عجلة الحياة للمجتمع وصونا لأمنه واستقراره ، فاذا سمح للأجنبي بدخول اراضيها بنية الاقامة او التوطن فانه يلتزم بكافة الالتزامات التي يخضع لها غيره على اقليم الدولة وبمعنى اخر ان مقتضى اقليمية القوانين يتمثل بخضوع جميع الافراد الموجودين على اقليمها لتشريعاتها المحلية ومنها احترام الدين الرسمي للدولة ، واحترام القوانين والتعليمات واللوائح المعمول بها كما يجب عليهم أن لا تتضمن معاملتهم وسائر تصرفاتهم خروجا على قوانين تلك الدولة ،ومن الملاحظ أن الأجنبي يتساوى مع الوطني في هذا الالتزام تطبيقا لمبدأ إقليمية القوانين الذي يقوم على اساس سيادة الدولة على اقليمها، أذ لا تتحقق السيادة الا عن طريق بسط سلطان قانونها داخل اقليمها على الوطنيين والأجانب على حد سواه فضلا أن السيادة تتنافى مع وجود قانون اجنبي ينازع قانون الدولة، ويدعي الاختصاص على اقليمها في مسائلة تدخل في صميم القانون الداخلي للدولة، فمثلاً يقع على عاتق الدبلوماسيين تنفيذ اعمالهم الرسمية وفق مبدا حسن النية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المعتمد لديها لأنه يتنافى مع المواثيق والاعراف الدولية ، وعدم جواز التخابر مع جهات معادية او منظمات ارهابية لأنه يعد مساس بأمن الدولة وعدم ممارسة اي نشاط لمصلحته الشخصية او يقصد به الاضرار للدولة المعتمد لديها والالتزام بدفع الرسوم دون الضرائب مقابل بعض الخدمات، مقابل ذلك نجد المستثمر وبحسب المادة(١٤) من قانون الاستثمار العراقي يخضع الى اجهزة الدولة الرقابية وحماية البيئة ،وتشغيل نسبة معينة من العمالة العراقية والمحافظة على النظام العام والآداب العامة، وهكذا بالنسبة للعامل عليه ان يؤدي اعماله بما اشتمل عليه العقد والالتزام بساعات العمل المطلوبة واكمال العمل على افضل وجه، اما اللاجئ فيقتضي ان يكون بالشروط المحددة قانونا فمثلا في العراق يقتضي ان يكون سياسيا وحسن النية ولا يكون قصده مجرد العيش استنادا لنص المادة ٨ من قانون اللجوء العراقي. في حين توسعت كثير من الدول في معنى اللاجئ حيث خصت اللاجئ لاعتبارات لا فقط سياسية انما ايضا الانسانية في حين في الفترة الاخيرة تم استبعاد اللاجئ لاعتبارات اقتصادية من معنى اللجوء

وذلك بعد تنامي الهجرة الدولية منذ عام ٢٠١٤ على اثر تنامي موجة الارهاب وخاصة في سوريا والعراق، هناك تكاليف مالية على الاجنبي ، يقصد بها الأعباء التي يتحملها الأجنبي في ماله تتمثل بدفع الضرائب والرسوم، لأن العبرة في وجود نشاط تجاري أو مالي ينجم عنه دخل أو منفعة أو الحصول على خدمة فيفرض هذا التكليف بغض النظر عن جنسية المستفيد، وقد نظم المشرع العراقي أحكام ضريبة الدخل في قانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ لم يميز بين عناوين الاجنبي وفرض التزام واحد بدفع الضرائب على جميع الاجانب، ويمكن أن يتمتع الأجنبي بإعفاء من بعض الضرائب أو كلها أذا وجد نص في قانون خاص أو اتفاقية يقضي بذلك، وقد أعفا المشرع العراقي المستثمر الأجنبي من دفع الضرائب لمدة عشر سنوات تبدأ من تأريخ النشاط الاستثماري أستنادٍ لنص المادة (١٥/ ١)من قانون الاستثمار العراقي النافذ، وحسناً فعل المشرع في اتخاذه هكذا موقف متسامح مع الأجنبي تشجيعا منه لجذب الاستثمار الأجنبي. وعليه واجب دفع الرسوم كذلك كما هو الحال بالنسبة للدبلوماسيين بخصوص وجوب دفع الرسوم. اما العمال يجب عليهم دفع الضرائب كما هو الحال في باقي الفئات. كما يمكن أن يواجه الأجنبي تكليف أخر يتمثل بنزع الملكية العقارية من قبل الدولة ،أذ يجوز للدولة أن تجرد ألأجنبي من ممتلكاته حتى المستثمر نتيجة الظروف التي يفرضها الأمن أو الدفاع الوطني في حدود القانون مع مراعاة عدم التفرقة بين الوطني والأجنبي، ويمكن أن تقوم الدولة بتأمين المشروعات الأجنبية[٣٠].

وهنا يجب تأكيد على عدم التوسع في فرض هذه الإجراءات لأنها تعد تصرفا طاردٍ ومنفر للاستثمار الأجنبي وكذلك للأجنبي بشكل عام، وعلى ضوء ما تقدم فإن أغلب التكاليف يتساوى أمامها الوطني والاجنبي باستثناء الخدمة العسكرية حيث تقتصر على الوطنيين فقط ، ويمكن ان يتميز الاجنبي على المستثمر الوطني في مجال تحمله الضرائب في اوضاع معينة [٣١].

أخيراً نستنتج ان هناك أكثر من قانون نظم الحقوق الموضوعية للأجنبي على اختلاف عناوينهم مع ملاحظة عدم تطرق القوانين الى الحد الأدنى من هذه الحقوق لأنها تطرح نفسها ثوابت عالمية، وكليات شمولية بحسب الاعلانات والمواثيق الدولية، وفئة الدبلوماسيين لها امتياز خاص بعدها المستثمر يدخل بعنوان متميز عن غيره وقانون الاستثمار خضع للتعديلات بما يتلاءم مع جذبه وكانت له حقوق اوفر وفي موقع الصدارة لما له من تأثير على التنمية وبعدها يأتي السائح ، فالطالب فالعامل واللاجئ والمهاجر ، وان اختلاف الحقوق والالتزامات حسب قوانين متعددة افضى الى اختلاف حقوق كل فئه ، مقابل ذلك تتساوى جميع الفئات في المعاملة الانسانية بوصف ان ذلك يعد من قبيل المبادئ العالمية، والنتيجة الاهم ان المشرع الوطني في كل دولة ومنها العراق عند الاهتمام بفئة معينة من خلال منحها حقوق اوفر والتزامات اقل تبعا لتأثير هذه الفئة في تحقيق التنمية والتطور الاقتصادي فعناية المشرع وضماناته تمتد الى فئات الاجانب الاكثر تأثيرا في الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الا وهو المستثمر ولا يعني ذلك اهمال باقي فئات الاجانب انما سيكون هناك تفاوت في هذه العناية

بين تلك الفئات وتبقى الفئة الاكثر جدوى للتنمية محتفظ بالدعم الاقوى والعناية الاكثر من قبل المشرع .

الخاتمة

توصلت هذه الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات سنعرض ذات الأهمية منها كونها تنسجم مع تحقيق تطويراً بارزاً لمركز الأجنبي تترتب علية آثاراً ايجابية للدولة المستضيفة في مجالات متعددة وعلى النحو الآتي:

أولاً : أهم النتائج

١. أوضحت هذه الدراسة بأن استقطاب وجذب الأجانب بمختلف العناوين يزيد من فرص دخول العملة الصعبة، مما ينعكس ايجابا على التنمية في كل المجالات ولدى أغلب الدول، ولاسيما في العراق.

٢. ظهر بأن للمشرَع الوطني دور فعَال في تغيير المركز القانوني للأجنبي تبعاً للعنوان الذي يدخل فيه، من خلال تحسين معاملته، لأن ذلك سينعكس إيجابياً على معاملة مواطني دولته في الخارج.

٣. أثبتت هذه الدراسة بأن للاتفاقيات التي عقدت في ظل وجود الأجنبي داخل إقليم الدولة لتنظيم العمل أو السياحة أو الاستثمار تشكل عناصر ايجابية من شأنها تقوية موقف الدولة المضيفة أمام استقطاب الأجانب.

٤. تبين بأن اعتماد إجراءات الإبعاد والإخراج هي إجراءات يقصد بها فصل وعزل العناصر الأجنبية الغير مرغوب بها لما لها من تأثير سلبي على السياحة والاستثمار، بحيث ينتج عنها تهيئة بيئة صالحة ينعم بها الاجنبي.

٥. كذلك أشارت هذه الدراسة الى أن سلطة الدولة في تنظيم المركز الإجرائي والموضوعي للأجنبي واسعة، ولكنها غير مطلقة، فهي مقيدة بجملة من القواعد العرفية والتشريعية والاتفاقية، واحترامها يُعد امتثال للمعايير الدولية في هذا الاطار.

٦. وأيضاً أظهرت هذه الدراسة بأن المشرَع العراقي لم يخص بعض فئات الأجانب بسمة دخول، ومنهم المستثمرين والعمال، وهم من الفئات الأكثر تأثيراً في تنمية اقتصاد الدولة.

ثانياً : أهم التوصيات

١. نتمنى من المشرَع الوطني أن يوفق بتحقيق حالة تكامل بين منظومة القوانين التي تنظم مركز الأجنبي في الوضعين الإجرائي والموضوعي، لتجاوز حالات التعارض، أو عدم الانسجام بينها، والتي يتم من خلالها تشخيص فئة الأجانب المستهدفة في القانون وتكامله مع باقي القوانين، وأيضاً لبيان مدى حاجة المشرَع لتعديل أو إلغاء أو تحديث القوانين التي لا تحقق مستوى مقبول في خلق بيئة تشريعية صالحة لجذب أكبر عدد من الأجانب بمختلف العناوين، على أن لا تتعارض تلك التعديلات أو التحديثات مع القوانين ذات الصلة.

٢. نوصي المشرَع العراقي باستحداث أنواع أخرى من سمات الدخول لان في تنوعها ستتسع دائرة المستفيدين منها من الأجانب كتخصيص سمة دخول للمستثمر والعامل والطالب، نظراً لما لهذه الفئات من دور في تحقيق التنمية لتكون إضافة لسمات الدخول المشار اليها في المادة (٧) من قانون إقامة الأجانب النافذ، كما فعل المشرَع البريطاني

والفرنسي والتأكيد على دخول رأس المال الأجنبي لاستثماره في العراق وليس دخول المستثمر وحده.

٣. كذلك يتوجب على المشرَع الوطني وبقدر ما يسعى لتوسعة استقطاب الأجانب بمختلف العناوين، لابد له من تشديد النصوص الجزائية التي تطبق على الأجانب الذين يرتكبون مخالفات قانونية في قطاع السياحة والاستثمار والعمل .

٤. يجب أن تكون هنالك فرق تعمل على البحث والتحري على الأجانب الوافدين إلى العراق والذين يعملون داخل العراق ، وهذه الفرق التفتيشية تكون في المحافظات كافة تعمل على ترصد مواقع عملهم والبحث عن المخالفات القانونية للعمالة الأجنبية في العراق، لحفظ الأمن في البلد، فهناك الكثير من الأجانب وجودهم قد يشكل خطراً كبيراً على العراق، بسبب عدم محاسبتهم من قبل السلطات المختصة بالعمل.

٥. نوصي المشرَع العراقي بالمصادقة على اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨ التي لا تعترف بأحكام التحكيم الأجنبية، وتنفيذها لما لها من أهمية في جذب المستثمرين الأجانب الى العراق، كما يجب عليه أن يصدر قانون التحكيم لما له من أبعاد ايجابية على جذب المستثمرين، كونهم الفئة الأكثر تأثيراً في التنمية .

٦. يجب على المشرَع العراقي مراعاة الأحوال المشتركة بين الأجانب والوطنين في تنظيم القوانين الخاصة ذات الصلة بموضوع تحسين وضع الأجنبي بشكل ايجابي، ويخصه بمعاملة لائقة من أجل خلق حزمة من التشريعات المتوافقة من حاجة السوق ومتطلبات التنمية في ظل تلك الظروف المعاصرة

الهوامش

(١) تجدر الاشارة بأن المادة (٣/ أولاً/ أ) من قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ نصت على "

اولا: أ – يصدر جواز سفر لكل عراقي بشكل مستقل ولا يجوز الإضافة عليه وتثبت فيه صورة حامله وبياناته الشخصية".

وعززت هذا المعنى المادة (٥) التي نصت على ان:

اولا: للعراقي الذي أكمل (١٨) الثامنة عشر من عمره الحصول على جواز سفر.

ثانيا : يجوز إصدار جواز سفر لمن يقل عمره عن (١٨) ثماني عشر سنة بموافقة وليه او وصيه".

(٢) ينظر المادة (١/ تاسعاً) من قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ على أن "وثيقة السفر: المستند الذي تصدره الدولة للسفر الى خارج العراق او العودة اليه في الظروف الاستثنائية" والمنشور بالوقائع العراقية في العدد ٤٣٨١ في ٢٠١٥/٩/٢١ .

(٣) نصت المادة(٣١) من القانون أعلاه على ان "على معهد الأمراض المتوطنة والمديريات التابعة له فحص الوافدين الى القطر للعمل للتأكد من خلوهم من الأمراض الانتقالية والأمراض المتوطنة في القطر وتزويدهم بشهادات تثبت سلامتهم " كما اشارت الى تفصيل اكثر المادة (٢٦) اذ الغي البند (ثانيا) من هذه المادة بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الثامن لقانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١، بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠١ حيث تم استبدالها بالنص الآتي :

"يقوم مختبر الصحة العمة المركزي بما يلي:

أولا : وضع مقاييس نموذجية لفحوص مختبرات الصحة العامة في محافظات القطر .

ثانيا : إجراء الفحوص البيولوجية والكيمياوية والفيزيائية اللازمة على المواد الغذائية والمياه والمشروبات والأدوية والمستحضرات الطبية ومواد التجميل وغيرها من المواد الأولية التي تدخل في صناعتها وكذلك أوعية حفظها يحدد بموجب تعليمات قبل إخراجها من الكمارك او من المعمل لتقرير صلاحياتها للاستهلاك او الاستعمال البشري وفي حالة صلاحيتها لذلك يزود المختبر أصحاب العلاقة في القطاع الاشتراكي او المختلط او الخاص بشهادة صحية تمكنهم من التصرف بهذه المواد أما في حالة عدم صلاحيتها للاستهلاك او الاستعمال البشري فتتلف ويتحمل صاحب العلاقة نفقات الاتلاف او يسمح بإعادة تصديرها الى المجهز في خارج العراق".

(٤) ينظر المادة (٣/ ثالثاً) من قانون اقامة الأجانب النافذ رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧.

(٥) ينظر في ذلك اعمام الدائرة القنصلية رقم ١/ ٣/ ٤٦٦٤ في ١٦/ ٢/ ٢٠١١ ، كذلك الاعمام رقم ٦/ ٣/ ١٢١٦٢ في ٢٦/ ٣/ ٢٠١٣ المتضمن منح سمة الزيارة للشخصيات السياسية العامة ، رجال الأعمال ، المستثمرين .

(٦) ينظر في ذلك نص المادة ١٩ من قانون إقامة الأجانب النافذ.

(7) Distr.: General 19 May 2015Arabic Original: English

رسالة مؤرخة ١٩ ايار ٢٠١٥ موجهة الى رئيس مجلس الامن من رئيس لجنة مجلس الامن المشكلة عملا بالقرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩(٢٠١١).

(2) Khaled Ramadan Bashir and Abdulrasool A.S.Al-Asadi,State Responsibility For Involvement OF Nationals AND Residents' IN Acts OF Terrorism ABORAD :IRAQ AS ACASE STUDY ،Florida journal of international law ،Volume XXIX Number 2,Augst 2017 ,p 155-160.

(٩) د. نصيف جاسم محمد الكرعاوي، المركز القانوني للمهاجر، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ٢٣ – ٢٤ .

(١٠) ينظر المادة (١٨) من قانون إقامة الاجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ والتي نصت على أنه " اولا : على الاجنبي ان يملا و يوقع استمارة خبر الوصول و يقدمها الى ضابط الاقامة في المنفذ حين وصوله

ثانيا : على القائمين بإدارة الفنادق او النزل او أي محل اخر يسكن فيه الاجنبي ان يبلغوا ضابط الاقامة عن تاريخ دخول و مغادرة الاجنبي خلال (٢) يومين من تاريخ نزوله او مغادرته و على كل من اوى او سكن اجنبيا معه في غير المحلات المذكورة ان يبلغ ضابط الاقامة المختص بدخول و مغادرة الاجنبي خلال المدة المذكورة

ثالثا :

أ. على كل من يستخدم اجنبيا ان يبلغ ضابط الاقامة خلال (٤٨) ثمان و اربعين ساعه من تاريخ استخدام ذلك الاجنبي او اذا غادر جمهورية العراق و عليه ان يرفق جواز سفر الاجنبي او بطاقة العمل ان وجدت و على الكفيل مراجعه مديرية الاقامة لأنهاء اجراءات الغاء اقامة مكفولة او تبديل كفالته

ب. على كل من استقدم اجنبيا لغرض العمالة ان يودع تأمينات مالية او بطاقة عودة صالحة (تذكرة سفر) لضمان عودة ذلك الاجنبي" .

(١١) ينظر المادة (١٩) من قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ والتي نصت على أنه " اولا : على الاجنبي الذي يرغب بالبقاء في جمهورية العراق اكثر من المدة المسموح له بها في السمة الاعتيادية ان يحصل قبل انتهاء تلك المدة على بطاقة الاقامة من ضباط الاقامة مدة لا تزيد على (١) سنة واحدة و له قبل (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ انتهائها ان يطلب تمديدها لمدة سنة اخرى و يجوز ان يتكرر ذلك عدة مرات ما دام مبرر منح الاقامة موجودا

ثانيا : لمدير عام مديرية الاقامة العامة ان يرفض منح الاجنبي الاقامة او تمديدها اذا اقتضت المصلحة العامة بذلك، و للأجنبي حق الاعتراض على قرار الرفض لدى الوزير خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه على ان تتم الاجابة على الاعتراض خلال مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الاعتراض

ثالثا : للوزير في أي وقت الغاء اقامة الاجانب قبل انتهاء مدتها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة

رابعا : على المقيم المنتهية مدة اقامته تسليم بطاقة الاقامة الممنوحة له من ضابط الاقامة عند مراجعته للحصول على سمة المغادرة في المنفذ

خامسا : اذا غادر الاجنبي جمهورية العراق مدة تزيد على (٦) سته اشهر تلغى المدة الباقية الممنوحة له و عليه عند عودته ان يحصل على وثيقة جديدة للإقامة " .

(١٢) كذلك ينظر المادة (٢٠) من قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ التي نصت على " الأجنبي الذي فقد جواز أو وثيقة سفره أو بطاقة إقامته أن يبلغ ضابط الإقامة خلال (٣) ثلاثة أيام من تاريخ الفقدان على وفق النموذج المعد

لـذلك وان يعلـن ذلـك علـى نفقتـه بصـحيفتين محليتـين وبعـد مـرور (١٥) خمسـة عشـر يومـاً مـن تـاريخ النشـر يمـنح وثيقـة إقامـة (بـدل ضـائع) ومنحـة كتـاب إلـى سـفارة بلـده مـن خـلال وزارة الخارجيـة العراقيـة متضـمناً بيانـات الإقامـة وعنـد حصـوله علـى الجـواز الجديـد يجـوز تثبيـت مـا تبقـى مـن إقامتـه عليـه وتتخـذ نفـس الإجـراءات في حالـة التلـف باسـتثناء النشر في الصحف المحلية ".

(١٣) ينظر نص المادة (٢٨) من قانون العمل المصري المعدل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ .

(١٤) تجـدر الاشـارة بـأن قـانون إقامـة الأجانـب الفرنسـي (Droit des etranger france) رقـم (١١١٩) لسـنة ٢٠٠٣ تضـمن مـنح نـوعين مـن بطاقـة الإقامـة: الأولـى بطاقـة مقـيم دائمـة (carte de résident) بصـلاحية (١٠) سـنوات قابلـة للتجديـد بقـوة القـانون ، والثانيـة بطاقـة مؤقتـة (carte de sejour temporaire) بصـلاحية عـام واحـد قابلـة للتجديـد في حالـة تـوافر الشـروط التـي كانـت مطلوبـة في حالـة المـنح الأولـى، وهـذا النـوع مـن البطاقـات يمـنح للأجانـب الـذين ليسـت لـديهم رغبـة الإقامـة الدائمـة في فرنسـا أو ممـن لا تتـوافر فـيهم شـروطها . لمعرفـة المزيـد مـن التفاصـيل انظـر الموقـع الالكـتروني www-m-ahewer.org ، هايـل نصـر، دخـول الأجانـب الـى فرنسـا ، ٢٠٠٧، لمعرفـة المزيـد مـن التفاصيل ينظر د. نصيف جاسم محمد الكرعاوي، مصدر سابق، ص ٥٠.

(١٥) ينظـر نـص المـادة (١٢) مـن الاعـلان العـالمي لحقـوق الانسـان لعـام ١٩٤٨والتـي تـنص علـى " يحـق لكـل فـرد أن يغـادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة اليها" .

(١٦) ينظـر المـادة (١٥/ أولاً) مـن قـانون إقامـة الأجانـب رقـم ٧٦ لسـنة ٢٠١٧ علـى " أن لا يكـون هنالـك مـانع قـانوني يحـول دون مغادرتـه، لـذلك وفقـاً للمـادة ١٩ التـي نصـت " لا يجـوز للأجنبـي الـذي لديـه عقـد عمـل أو التزامـات أخـرى مغـادرة جمهوريـة العـراق الا بعـد أن تتثبـت السـلطة المختصـة مـن بـراءة ذمتـه اسـتناداً الـى وثيقـة صـادرة مـن الجهـة التـي يعمـل لديها" .

(١٧) ينظر المادة (٢٦) من قانون الإقامة العراقي النافذ .

(١٨) ينظر نص المادة (٣٠) من نفس القانون أعلاه.

(١٩) نصـت المـادة (٢٥) مـن قـانون إقامـة الأجانـب النافـذ " علـى الـوزارة ان تقـوم بحمـلات تفتيشـية للتأكـد مـن عـدم مخالفـة القوانين و القرارات و اتباع الاجراءات القانونية المقررة للتفتيش و لضبط المخالفين من الفئات الاتية:

اولا : المتسللين و من يقمون بتهريبهم و مساعدتهم للدخول الى الاراضي العراقية و البقاء فيها

ثانيا : من يقومون بتشغيل غير مكفوليهم

ثالثا : من لا يقمون بتشغيل مكفوليهم و يتركونهم للعمل لدى الغير

رابعا : المكفولين الهاربين من كفلائهم و الذين يعملون لدى الغير

خامسا : مرتكبي اية مخالفة اخرى " .

(٢٠) تجـدر الاشـارة بـأن العـراق صـادق علـى العهـدين بالقـانون رقـم (١٩٣) لسـنة ١٩٧٠ والمنشـور بالوقـائع العراقيـة في العـدد ١٩٢٧ والصادر في ٧/ ١/ ١٩٧٠.

([٢١]) د. ممدوح عبد الكريم حافظ ، القانون الدولي الخاص ، جامعة بغداد دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٣، ص٢٠٩.

([٢٢]) د .جابر ابراهيم الدوري ، مبادئ القانون الدولي الخاص ،مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٧٦، ص١٥٣.

([٢٣]) د. عبد الرسول عبد الرضا ، القانون الدولي الخاص ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٥، ص١٩٣.

([٢٤]) د. جابر ابراهيم الدوري ، مصدر سابق ، ص١٥٥ .

([٢٥]) د . عبد الرسول الأسدي ، مصدر سابق ، ص ١٩٤ .

([٢٦]) نصت المادة (١) من قانون امتيازات الممثلين السياسيين رقم (٤) لسنة ١٩٣٥ منشور في الوقائع العراقية العدد ١٤١٢ في ١٨/ ٤/ ١٩٣٥

([٢٧]) منشور في الوقائع العراقية العدد ٦٦٧ في ١٩٦٢/٠٤/٢٤.

(٢٨) منشور في الوقائع العراقية العدد ١٦٨٨ في ١٩٦٩/٢/٢.

([٢٩]) د. احمد محمد احمد، التنظيم القانوني لدخول الاجنبي ومعاملة الاجانب في مصر ، بحث متاح على الانترنت.

(٣٠) د . عباس العبودي ، القانون الدولي الخاص ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٥، ص٢٠٠.

(٣١) د .احمد محمد احمد، مصدر سابق ، ص٣.

([٣٢]) د . عبد الرسول عبد الرضا الأسدي ، مصدر سابق ، ص ١٩٧ .

المصادر

أولاً : الكتب القانونية

١. د. جابر ابراهيم الدوري، مبادئ القانون الدولي الخاص ،مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٧٦.

٢. د. عباس العبودي ، القانون الدولي الخاص ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٥.

٣. د. عبد الرسول عبد الرضا الاسدي، القانون الدولي الخاص ،مكتبة السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.

٤. د. ممدوح عبد الكريم حافظ ، القانون الدولي الخاص ، جامعة بغداد دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٣.

٥. د. نصيف جاسم محمد الكرعاوي، المركز القانوني للمهاجر، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.

ثانياً : الرسائل والبحوث والمقالات

١. د. احمد محمد احمد، التنظيم القانوني لدخول الاجنبي ومعاملة الاجانب في مصر ، بحث متاح على الانترنت.

2. Khaled Ramadan Bashir and Abdulrasool A.S.Al-Asadi,State Responsibility For Involvement OF Nationals AND Residents' IN Acts OF Terrorism ABORAD :IRAQ AS ACASE STUDY ،Florida journal of international law ،Volume XXIX Number 2,Augst 2017 ,p 155-160 .

ثالثاً: الاتفاقيات الدولية

١. اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨.

٢. اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

٣. اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

٤. اتفاقية واشنطن لعام ١٩٦٥.

رابعـاً : القرارات

١. اعمام الدائرة القنصلية المرقم ٨/ ٣/ ٢٨/ ٤٠٦١٨ في ٢٣/ ١/ ٢٠٠٦.

٢. أعمام الدائرة القنصلية ٨ / ٣ / ٨ / ٩٨٦٠٩ في ١٤ / ١٠ / ٢٠٠٩.

٣. اعمام الدائرة القنصلية رقم ١/ ٣/ ٤٦٦٤ في ١٦/ ٢/ ٢٠١١.

٤. الاعمام رقم ٦/ ٣/ ١٢١٦٢ في ٢٦/ ٣/ ٢٠١٣.

٥. قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢١٧٨ لسنة ٢٠١٤.

خامسـاً : مواقع الانترنت

1- www-m-ahewer.org .

سادسـاً : القوانين

أ- القوانين العراقية

١. قانون امتيازات الممثلين السياسيين رقم ٤ لسنة ١٩٣٥.

٢. قانون المصادقة على العهدين رقم ١٩٣ لسنة ١٩٧٠.

٣. قانون جوازات السفر رقم ٣٢/ ٢٠١٥.

٤. قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧.

ب- القوانين العربية

١. قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣.

ج- القوانين الأجنبية

١. قانون إقامة الأجانب الفرنسي رقم ١١١٩ لسنة ٢٠٠٣.

سابعاً: المجلات والدوريات

١. الوقائع العراقية العدد ١٤١٢ في ١٨/ ٤/ ١٩٣٥.

٢. الوقائع العراقية العدد ٦٦٧ في ٢٤/ ٠٤/ ١٩٦٢.

٣. الوقائع العراقية العدد ١٦٨٨ في ٢/ ٢/ ١٩٦٩.

٤. الوقائع العراقية العدد ١٩٢٧ في ٧/ ١/ ١٩٧٠.

٥. الوقائع العراقية العدد ٤٣٨١ في ٢١/ ٩/ ٢٠١٥