The Legal regulation of foreign Labours recruitment in Iraq

Researcher: Ali Abdul Nabi Abdul Hassan Al-Maliki
E-mail: Wrali704@gmail.com

Dr. Abdul-Rasul Abdul-Redha Al-Asadi
Professor of private international law
E-mail : Rasol1970@yahoo.com
Special Department , College of Law, University of Babylon

Abstract:

This study came to demonstrate the adequacy of the legal rules in controlling and organizing the mechanism used in the recruitment of foreign workers in Iraqi legislation in line with the circumstances and changes that affect the interests of the state at the national or international level. The mechanism that we are interested in looking at is nothing more than a form of regulatory measures that the state monopolizes. And it is governed by its internal laws. In terms of the general principle, there is nothing in most of the constitutions and legislations of countries that prohibits foreigners from the right to work and practice professional economic activity in the territory of a country whose nationality does not hold, unless a special prohibition is stipulated in this, so that a foreigner can start work on the land of a country other than his own. He must be allowed to enter its territory and reside in it in a legal manner, and this can only be done through the foreigner obtaining a visa or entry visa that enables him to enter the territory of the state and this feature may entail the necessity for him to obtain his project residence in order to practice his work and continue in it without obstacles or any accountability Legal from the host country.

Key Words: Legal regulation, foreign labor, Foreign Labor's Visa, Foreign Labor's Residence, Foreign Labor's Cover

التنظيم القانوني لاستقدام العمالة الأجنبية في العراق[*]

الباحث:علي عبد النبي عبد الحسن المالكي
E-mail: Wrali704@gmail.com

أ.د. عبد الرسول عبد الرضا الاسدي
E-mail : Rasol1970@yahoo.com

كلية القانون / جامعة بابل

الملخص:

جاءت هذه الدراسة لبيان مدى كفاية القواعد القانونية في ضبط و تنظيم الآلية المتبعة في استقدام العمالة الأجنبية في التشريع العراقي بما ينسجم مع الظروف والمتغيرات التي تؤثر في مصالح الدولة على الصعيد الوطني أو الدولي والآلية التي يعنينا بحثها لاتعدو أن تكون عبارة عن إجراءات تنظيمية تستأثر بها الدولة وتكون محكومة بقوانينها الداخلية. فمن حيث الأصل العام لا يوجد في معظم دساتير الدول وتشريعاتها ما يفيد بمنع الأجانب من حق العمل وممارسة النشاط الاقتصادي المهني على إقليم دولة لا يحملون جنسيتها مالم ينص على حظر خاص بذلك و لكي يستطيع الأجنبي من مباشرة العمل ومزاولته على أرض دولة غير دولته يجب أن يسمح له بالدخول على إقليمها والإقامة فيها بطريقة مشروعة وهذا لا يتم الا من خلال حصول الأجنبي على سمة أو تأشيرة دخول تمكنه من الدخول إلى إقليم الدولة، وقد يستتبع هذه السمة ضرورة حصوله على إقامة مشروعة من أجل ممارسة عمله والاستمرار فيه بدون معوقات أو اية مسائلة قانونية من الدولة المضيفة .

الكلمات المفتاحية: العماله الاجنبيه ، سمة دخول العامل الاحنبي ، اقامة العامل الاجنبي ، كفالة العامل الاحنبي

[*] بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة : (**التنظيم القانوني للعمالة الأجنبية – دراسة مقارنة**).

المقدمة:

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

كان للتطور الكبير الحاصل في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي وبالخصوص في ظل التنظيم الدولي الحديث واتساع مبادئ حقوق الإنسان وتشابك العلاقات الدولية، وكذلك التقارب بين رعايا الدول، دور مهم في قيام كثير من الدول بإعادة حساباتها بشأن الاعتراف للأجانب بالعديد من الحقوق التي جاءت كنتيجة للاعتراف للأجنبي بالشخصية القانونية، وأصبح هنالك عرف سائد بين الدول يتمثل بضرورة الاعتراف للأجانب الذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ، لهم بالحد الأدنى من الحقوق التي يجب أن يتمتع بها مواطنو تلك الدولة .

وفي مقدمة الحقوق التي تلازم الأجنبي والتي يعنينا بحثها من بين هذه الحقوق هو الحق بالعمل لدى الدول الأخرى التي لا يحمل جنسيتها، لما لهذا الأمر من أهمية خاصة في تحسين الظروف الاقتصادية والمهنية للعامل من جهة، ولحاجة بعض الدول إلى الاستعانة بالعمالة الأجنبية في بعض الوظائف التي تحتاج إلى خبرات فنية معينة قد لا تتوفر لدى عمالها الوطنيين، أو لأسباب تتعلق بقلة الأيدي الوطنية العاملة من جهة أخرى.

ولكن بالمقابل فأنّ ذلك الحق يجب أن يصاغ في ظل جملة من الضوابط القانونية، التي تستند إليها الدولة في رسم الإجراءات والأحكام الخاصة بعمل الأجانب على وفق تشريعاتها الداخلية، مع ضرورة مراعاة الجانب الدولي بالموضوع المتمثل بمدى ارتباط تلك الدولة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية بهذا الصدد، كذلك ضرورة أن يخضع في استعماله لبعض الآليات القانونية المحددة مسبقا ، تضعها الدولة المستقدمه للعامل الأجنبي، تبتغي من وراءها الحفاظ على أمنها الوطني واستقراره، وتراعي مصلحة المواطن، وتضمن عدم مخالفة الأجانب الراغبين بالعمل داخل أقليم الدولة، للقواعد الآمرة بهذا الصدد من جهة ومن جهة أخرى فإن تلك الضوابط أو الآليات تمثل حماية قانونية إجرائية للأجانب الراغبين بالدخول والإقامة ومن ثم العمل على أقليم دولة معينة.

ولا يوجد في أغلب تشريعات الدول ما يفيد بمنع الأجانب من حق ممارسة العمل في إقليم دولة لا يحملون جنسيتها، مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص، ولكي يتمكن الأجنبي من مباشرة العمل على أرض دولة غير دولته ، يجب أن يُسمح له بالدخول إلى إقليمها والإقامة فيها بطريقة مشروعة ، وهذا لا يتم الإ من خلال حصول الأجنبي على سمة أو تأشيرة دخول تمكنه من الدخول إلى إقليم الدولة ، وقد

يستتبع هذه السمة ضرورة حصوله على كفالة و إقامة مشروعه تصدر من الجهات الإدارية المختصة في الدولة ، من أجل ممارسة عمله والاستمرار فيه بدون معوقات أو أية مسائلة قانونية من الدولة المضيفة.

ثانياً: أسباب اختيار موضوع البحث :

قد تبدو أهمية دراسة موضوع بحثنا، في بعض الأمور التي نلخصها بالآتي:

١. قلة الدراسات القانونية التي تناولت البحث في هذا الموضوع، إضافة إلى أن ما تم تناوله منها لم يستعرض الصورة الحقيقية لأهمية إيجاد تنظيم قانون خاص يعنى بحركة العمالة الأجنبية داخل الدول المستقدمه لها.

٢. استظهار الأحكام القانونية التي جاءت بها التشريعات المقارنة بخصوص موضوع البحث لإمكانية الاستعارة منها ما يكون ملائماً لواقع المجتمع العراقي وخصوصية استقدام العمالة الأجنبية للعمل فيه.

٣. يعد الفرد من أهم مكونات المجتمع الدولي المعاصر، وأن إقرار حقه في العمل لدى الدول الأخرى التي لا يحمل جنسيتها، يسهم في تعزيز علاقات التعاون الدولي ويرسخ مبدأ المعاملة بالمثل.

٤. مدى الرقابة على الآليات القانونية المتبعة في إجراءات استقدام العمالة الأجنبية إلى إقليم الدولة، حرصاً على عدم إغراق السوق الوطني بالعمالة الأجنبية الزائدة، وكذلك حماية إقصاد الدولة من خطر منافسة الأيدي العاملة الأجنبية لنظيرتها الوطنية.

٥. يعد العمل من أهم المقومات الاقتصادية للإنسان مما يستدعي ذلك كفاية حمايتها التشريعية القضائية اتجاه الوطنيين والأجانب ولعل العناية بهذه الحماية على مستوى العمالة الأجنبية لها أهمية بالنسبة للتبادل الدولي في التعامل والتنمية التي نحن أحوج لها في العراق في الوقت الحاضر.

ثالثاً: إشكالية البحث

تتلخص إشكالية البحث بعدم وجود تنظيم قانوني واضح وشامل يهتم بتنظيم عمل الأجانب في العراق بشكل دقيق، على الرغم من الانفتاح الكبير الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣، والتغيير الجذري الحاصل في مجال التنمية الإقتصادية والتكنولوجية، الذي نتج عنه كثرة استقدام العمالة الأجنبية والتزايد المستمر على طلبها، وبالخصوص العاملة في مجال الاستثمار في القطاع النفطي والبنى التحتية، فضلاً عن عدم وجود المتابعة والمعالجة السريعة لبعض المسائل والمستجدات التي تظهر على الساحة الميدانية في العمل، من قبل الجهات الإدارية المختصة المتمثلة بضرورة إصدار تلك الجهات للتعليمات والقرارات الوزارية

المسهلة لتنفيذ بعض المواد القانونية الخاصة بعمل الأجانب ومعالجة التغيرات المستمرة التي تطرأ على مركزهم القانوني، نتيجة للاحتكاك المباشر لهذه الفئة من الأجانب بالتشريعات الداخلية للدولة أثناء مدة تنفيذ العمل.

فإذا ما دققنا في التشريعات والنصوص القانونية التي تولت تنظيم تشغيل الأجانب في العراق وجدناها عبارة عن نصوص متفرقة ومبعثره في عدد من القوانين والتعليمات، لا ترتقي إلى مستوى نظام قانوني متكامل خالٍ من الثغرات والهفوات القانونية، وأنّ أغلب تلك النصوص والتعليمات وضعت في حقب قديمة من الزمن لا تنسجم مع متطلبات المرحلة والتطور الحاصل في العراق بهذا الشأن، وبالخصوص تعليمات ممارسة الأجانب العمل في العراق رقم ١٨ لسنة ١٩٨٧ المعدلة بالتعليمات رقم ٤ لسنة ١٩٨٩، التي لا تزال سارية المفعول لحد هذه اللحظة على الرغم من إلغاء قانون العمل السابق رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧، وصدور قانون عمل جديد رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ الذي يتناقض ببعض بنود أحكامه الخاصة بتشغيل الأجانب مع ما جاء بتلك التعليمات ، مع عدم صدور أي تعليمات تسهل تنفيذ أحكام قانون العمل الجديد من الوزارة المختصة أو تلغي أو تعدل التعليمات القديمة لحد هذه اللحظة على الرغم من مضي ما يقارب خمس سنوات على العمل بالقانون الجديد، وهذا قصور واضح من الجهات ذات العلاقة.

وقسم آخر من تلك النصوص القانونية المتعلقة بعمل الأجانب داخل العراق عالجت الأمر معالجة مقتضبة قاصرة على الجانب الأمني فقط، أوردها المشرع في قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧، حيث تولت هذه النصوص مسألة تنظيم دخولهم وإقامتهم وخروجهم من العراق بشكل عام (أياً كانت صفته عاملاً أم سائحاً أم مستثمراً أم أي صفة أخرى..)من دون أن يفرد المشرع نصاً خاصاً للعمال الأجانب، مميزاً لها عن بقية فئات الأجانب الراغبين بالدخول إلى الأراضي العراقية، آخذاً بالاعتبار أهمية هذه الفئة، لكونها تدخل بأعداد كبيرة ومستمرة ولها تأثير كبير على مصالح الدولة الإقتصادية والاجتماعية والأمنية إذا ما قورنت ببقية الفئات من الأجانب واكتفى بالإشارة الضمنية دون الصريحة لعمل الأجانب في مواضع مختلفة من هذا القانون، كذلك وجدنا بعض الأحكام الخاصة بتشغيل الأجانب في قوانين الاستثمار، ومنها قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون التعديل الأول رقم ٢ لسنة ٢٠١٠، والتعديل الثاني رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥، التي منحت المستثمر تسهيلات في قواعد توظيف العمال الأجانب العاملين في المشاريع الاستثمارية في العراق.

ومن بين ذلك التداخل الحاصل بالأحكام والقوانين التي تبنت موضوع عمل الأجانب، حيث إذ يبدو عدم التنسيق واضحاً بين الجهات الإدارية المرتبطة بكل تشريع وغياب الرؤية المشتركة المنظمة لعمل

الأجانب بالعراق والتي كان بإمكان المشرع العراقي أن يتلافاها في قانون العمل الجديد لحداثة صدوره ويضع أحكاماً خاصة بعمل الأجانب ينظم من خلالها دقائق الأمور وجزيئات الظروف من لحظة دخولهم للعراق وحصولهم على تأشيرة خاصة بالعمل مروراً بحصولهم على الترخيص أو إجازة العمل وانتهاء بخروجهم من العراق.

رابعا : منهجية البحث .

تعتمد الدراسة في هذا البحث على استعراض النصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع في التشريع العراقي وتحليلها من أجل الوصول إلى الوضع الأمثل في إعداد تنظيم قانوني شامل يعالج مسألة دخول وإقامة وكفالة العامل الأجنبي في العراق .

خامسا: خطة البحث.

من أجل الإحاطة بموضوع بحثنا**(التنظيم القانوني لاستقدام العمالة الأجنبية في العراق)** قمنا بتناول موضوع الدراسة على وفق خطة بحث علمية محكمة مقسمة على مبحثين تسبقها المقدمة ونختمها بخاتمة، وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: تنظيم الدخول والإقامة . وفيه مطلبان :

- المطلب الأول: سمة الدخول الخاصة بالعامل الأجنبي .
- المطلب الثاني: إقامة العامل الأجنبي .

- المبحث الثاني: كفالة العامل الأجنبي . وفيه مطلبان :

- المطلب الأول : التعريف بنظام كفالة العامل الأجنبي .
- المطلب الثاني : نظام الكفالة على وفق أحكام قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧.

وبعد الانتهاء من هذه الدراسة نوضح بخاتمتها ما توصلنا إليه من نتائج ونضع فيها أهم التوصيات والمقترحات التي نأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بها.

المبحث الأول

تنظيم الدخول والإقامة

إنَّ ارتباط المصالح الدولية فيما بينها، أوجب على كل دولة فتح الحدود أمام دخول الأجانب ومنحهم حق الدخول والإقامة فيها، ولكن للدولة سلطة واسعة في وضع القواعد القانونية الخاصة بتحديد سياستها في قبول وطريقة دخول الأجانب، لأنَّ ذلك يعد من ضروريات المحافظة على أمور عدة بما فيها الأمن والصحة والاقتصاد[١]. لذا فإن كل دولة ترسم إطاراً قانونياً خاصاً بدخول الأجانب إلى إقليمها على وفق ما تقتضيه مصالحها الداخلية والدولية[٢]. وهذا الإطار لا يعدو أن يكون عبارة عن مجموعة من قواعد قانونية وتعليمات تنظم عملية الدخول المشروط أو المقيد إلى أراضيها، منها ما يخضع للقواعد العامة لدخول الأجانب من غير أن يقتصر على فئة محددة منهم، ومنها ما هو مقتصر على فئة معينة من الأجانب من دون غيرهم، مثل العمال الأجانب الراغبين بالدخول إلى إقليم دولة ما لغرض مزاولة الأعمال فيها.

فمن الطبيعي أن تختلف هذه الفئة من الأجانب عن بقية الفئات التي تدخل لإقليم الدولة لأغراض أخرى كالسياحة والدراسة والمرور... إلخ،لأنها تبقى لفترات طويلة وتدخل بأعداد كبيرة، وبالتالي يكون لها تأثير مباشر وقوي في مصالح الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذا فإن أغلب تشريعات الدول أخضعتها لبعض من الضوابط والشروط، كضرورة حصول الأجنبي الراغب بالدخول لغرض العمل داخل إقليم الدولة على تأشيرة خاصة بالعمل تسمح له بالدخول ومن ثم الإقامة فيه للغرض ذاته، ولمدّة محددة، فتنظيم الدخول والإقامة مسألة تمس سيادة الدولة، لذا تكون إجراءاتها محكومة بقواعد آمرة، أي الاختصاص التشريعي فيها للقانون الوطني.

وللخوض في تفاصيل أكثر عن هذا الموضوع، سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول بالمطلب الأول بيان ضرورة حصول العامل الأجنبي على سمة أو تأشيرة دخول خاصة بالعمل تمهد لحصوله على إقامة مشروعه وهي ما ستكون محور بحث المطلب الثاني وكما يأتي:

المطلب الأول

سمة الدخول الخاصة بالعامل الأجنبي(الفيزا)

لا يكفي لدخول الأجنبي إلى إقليم دولة لا يحمل جنسيتها، أن يكون حائزاً على جواز سفر[*] ساري المفعول أو وثيقة سفر أخرى تقوم مقامه، مصرح بها من السلطات المختصة بالدولة[٣]، بل تشترط الدول كقاعدة عامة شرطاً آخر مهماً ومكملاً للشرط الأول ألا وهو أن يحصل الأجنبي الوافد على إذن مسبق

قبل الدخول إلى إقليمها[٤].،من السلطات المختصة المتمثلة بوزارة الداخلية أو إحدى البعثات الدبلوماسية في الخارج[٥]، فهذا الإذن هو بمثابة الضوء الأخضر الذي يسمح للأجنبي بـ الدخول المشروع إلى دولة لا ينتمي إليها بجنسيته[٦].

ولما كان الغرض من منح السمة أو التأشيرة في الماضي قاصراً على دواعٍ أمنية فقط، فكان لا يصرح بالدخول لمن كان غير مرغوب به لأسباب تتعلق بالأمن العام للدولة ولكن بعد التطور الكبير الحاصل في مجال التنمية والتعاون الاقتصادي بين الدول، أصبح لسمة الدخول بعد اقتصادي ملاصق للبعد الأمني، إذ لم يعد ينظر إلى الدواعي الأمنية والرقابية للدولة على حركة الأجانب عبر حدودها عند منح هذه التأشيرة فحسب، بل ينظر إلى مصالح الدولة في ذاتها، فإذا كان الأجنبي الراغب بالدخول لا يشكل خطراً على أمن وسيادة الدولة، وكان يرغب بالدخول للعمل مثلاً، وكانت الدولة بحاجة إليه لأسباب تتعلق بمؤهلاته وخبرته في مجال تنمية اقتصادية معينة، أو بسبب نقص الأيادي العاملة فيها، فإن الدولة عندما تأذن له بالدخول وتمنحه هذه السمة فهي بذلك تراعي مصالحها الاقتصادية بالدرجة الأساس[٧]. فضلاً عن ما سوف يؤول إليها من رسوم منح هذه التأشيرة أو السمة من عوائد مادية[٨].

وتعرف سمة أو تأشيرة الدخول بشكل عام على أنّها(عبارة عن رخصة أو إذن أو توقيع أو العلامة الدالة على السماح للأجنبي بالدخول إلى إقليم الدولة)[٩] ، وقد عرّفها قسم آخر من فقهاء القانون على أنها(عبارة عن تصريح صادر من سلطات الدولة المراد دخولها تفيد إمكانية دخول الأجنبي إلى إقليمها)[١٠].

وقد عرف قانون إقامة الأجانب العراقي رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٧، سمة الدخول بنص المادة (١/ثانياً) على أنها:((الموافقة على دخول الأجنبي أراضي جمهورية العراق تؤشر في جواز سفره من القنصل العراقي أو من يقوم مقامه أو أي جهة ترعى مصالح جمهورية العراق في الخارج أو من يخوله الوزير بذلك))، ولم يكتفِ بذلك فقد أورد في المادة نفسها صنفاً آخر لهذه السمة وهي سمة المغادرة وعرفها على أنها:((موافقة السلطة المختصة على مغادرة الأجنبي أراضي جمهورية العراق، وتؤشر في جواز سفره)) ومن ثم عاد في الفصل الثاني من القانون نفسه لينص عليها بالمادة (٣/ثانياً) واعتبرها شرطاً من شروط الدخول إلى أراضي جمهورية العراق[١١].

وتجدر الإشارة إلى أنّ حصول الأجنبي على سمة أو تأشيرة الدخول إلى إقليم دولة معينة، لا تخوله حقاً مطلقاً في الدخول إلى البلاد[١٢]، اذ يمكن في بعض الحالات الاستثنائية أن ترفض السلطات المختصة بالدولة دخول الأجنبي إلى البلاد على الرغم من حصوله على هذه التأشيرة لأسباب مختلفة، كأن

يتضح للسلطات المختصة أنّه حصل على هذه التأشيرة بطريقة التزوير أو استجدت ظروف معينة يكون الأجنبي بمقتضاها من الأشخاص غير المرغوب بهم بالدخول إلى البلاد(١٣).

وفي ضوء ما تقدم قد يتبادر للذهن سؤال مهم بهذا الخصوص، هل أن المشرع العراقي أفرد نصاً خاصاً لسمة دخول العامل الأجنبي في قانون إقامة الأجانب النافذ من عدمه؟ وهل يذكر في هذه السمة عند منحها للأجنبي من قبل السلطات المختصة بالدولة الغرض منها؟

وللإجابة عن هذا السؤال بشكل مبسط يمكننا القول، نعم تتنوع سمات الدخول التي تمنح للأجانب لدخول إقليم الدولة بحسب الغرض أو الهدف الذي منحت من أجله، والأصل أنَّ السمة تمنح لغرض السياحة، والاستثناء هو أن تكون لأغراض أخرى كالعمل أو الدراسة أو العلاج أو لمرافقة الأقارب المقيمين داخل البلاد...إلخ، أما بالنسبة للأجنبي الذي يأتي للعمل في دولة أخرى غير دولته، فلابد له أن يحصل على سمة دخول خاصة بالعمل قبل البدء بمزاولة أي نشاط مهني، ويأتي هذا للتأكيد على أحكام الرقابة من جانب الدولة على سوق العمل الوطنية، فكل دولة تقدر مدى حاجتها إلى الخبرات والكفاءات الأجنبية، وفي ضوء ذلك تحدد حجم العمالة الأجنبية المطلوبة داخل الأسواق المحلية لها تمهيداً لإصدار السمات الخاصة بالعمل(١٤).

وبالرجوع إلى قانون إقامة الأجانب النافذ رقم(٧٦) لسنة ٢٠١٧، وتحديداً في المادة (٣) منه التي بينت الشروط العامة لدخول الأجانب إلى العراق فقد ألزمت هذه المادة في (الفقرة ثانياً) منها الأجنبي الراغب بالدخول إلى أراضي جمهورية العراق أن يكون حائزاً على سمة دخول نافذة المفعول عند دخوله مؤشرة في جواز سفره أو وثيقة سفره بختم الدخول عند قدومه إلى جمهورية العراق وبختم الخروج عند مغادرته، ومن خلال التعمق في مدلول هذا النص يتضح لنا أنَّ السمة أو التأشيرة لا يقتصر منحها على الدخول فقط وإنّما توجد هنالك سمة خروج (١٥).

ولكن السؤال الذي يهمنا في هذا المقام، هو هل أن المشرع العراقي خصص سمة أو تأشيرة دخول خاصة بالعامل الأجنبي ونظم أحكامها بشكل واضح ودقيق؟ ولاسيما أنه أورد أنواع سمات الدخول وذكرها على سبيل الحصر في المادة (٧/أولاً)(١٦).

من خلال الاطلاع على نص المادة السابقة بفقرتيها لا نجد في واقع الأمر إشارة صريحة وواضحة على أن المشرع العراقي أورد سمة أو تأشيرة دخول خاصة بالعامل الأجنبي، على الرغم من أنه أورد سمات الدخول وحصرها وحدد أنواعها، وكذلك أن من المفارقات التي وقع بها المشرع العراقي عند ذكره أنواع سمات الدخول في المادة (٧/أولاً) وتحديداً في الفقرات (د. سمة الزيارة) والفقرة (هـ. سمة سياحية)،

نجد أنّه أشار ضمناً في كلتا الفقرتين بأنَّها لا تخول حاملها العمل داخل العراق، وعند الاطلاع على كافة أنواع السمات الواردة في المادة أنفة الذكر،لم نجد أية إشارة صريحة من المشرع العراقي إلى نوع السمة التي يحق لحاملها العمل داخل العراق.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء سبق ان اصدر قراراً برقم (٨٠) لسنة ٢٠١٣ المتضمن تعديل الفقرة (اولاً/١) من قرار مجلس الوزراء المرقم (٤٦٩) في ٢٠١٢، لتكون على النحو الآتي: ((تخويل مدير الجنسية العام أو رئيس البعثة أو من يخوله في الخارج صلاحية منح تأشيرة دخول متعددة الأغراض للأجنبي من (المستثمرين، والشركات الاستثمارية، ورجال الأعمال، والخبراء والعمال) بناءً على طلب الوزارة أو الجهة الحكومية المستفيدة، تخويل مدير الإقامة أو من يخوله صلاحية منح الإقامة للأجانب من الفئات المذكورة آنفاً لمدة سنة واحدة بناء على طلب الوزارة أو الجهة الحكومية المستفيدة)).

ومن خلال استقصاء دوافع الحكم الذي جاء فيه هذا القرار والذي سبق صدور قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ بحوالي (٤) سنوات، نجده كان أكثر دقة ووضوح في بيان الفئة المستهدفة من الأجانب، وتحديد نوع تأشيرة الدخول التي يمكن للأجنبي الحصول عليها فيما إذا كان يرغب بالدخول إلى إقليم الدولة لغرض العمل، ودلالةً على أهميتها، نجده وسع من سلطة الجهات المخولة بالمنح، وهذا في رأينا لم يأتِ من فراغ، وانّما جاء تماشياً مع الظروف الاقتصادية والسياسية التي شهدها العراق في الفترة الأخيرة والانفتاح الكبير على مستوى التنمية الاقتصادية، وحاجة الدولة الماسة للاستعانة بالفئات الذي استهدفهم القرار في عملية البناء والتطوير ورفع مستوى الإنتاج وعلى مختلف الأصعدة.

وبناء على ما تقدم، نجد أن المشرع العراقي في قانون إقامة الأجانب النافذ، لم يوظف ما جاء في مضمون قرار مجلس الوزراء رقم (٨٠) لسنة ٢٠١٣ بالشكل الأمثل عند وضع وبيان الأحكام الخاصة بسمة الدخول، وبالتالي بيان نوع سمة أو تأشيرة الدخول الخاصة بالعمال الأجانب بنص صريح بالقانون.

وهنا يوجد فراغ تشريعي وقع به المشرع العراقي عندما لم يخصص سمة دخول خاصة بالعامل الأجنبي بنص صريح في قانون الإقامة الجديد، على الرغم من أهمية هذه الفئة إذا ما قورنت ببقية فئات الأجانب الوافدين إلى العراق، كونها تدخل بأعداد كبيرة ولفترات طويلة، لذا كان من الأجدر بالمشرع العراقي أن ينظم لهم سمة دخول خاصة بهم، في متن القانون الجديد وأن يستفاد من الإشارة الواضحة لما جاء بنص قرار مجلس الوزراء سابق الذكر.

ولكن ومن خلال الواقع العملي وفي ضوء ما جاء به هذا القرار، نجد هذه المهمة قدأسندت ضمناً إلى ما جاء بالفقرة (ثانياً) من المادة (٧) أنفة الذكر،والتي منحت المدير العام أو من يخوله أو السفير منح

سمة دخول متعددة إلى العراق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إصدارها ولعدة سفرات قابلة للتمديد، عملاً بمبدأ المعاملة بالمثل وتصدر على وفق تعليمات يصدرها الوزير[١٧]، ولحد هذه اللحظة لم تصدر تلك التعليمات على الرغم من أنَّ القانون شرع منذ عام ٢٠١٧، وهذا ما يحسب سلباً على المشرع العراقي في عدم متابعة الجهات التي يمنحها سلطة إصدار تعليمات تسهل تنفيذ قانون معين، وتتباطأ تلك الجهات بإصدار تلك التعليمات التي قد يكون لها دور مهم في فهم وتسهيل تنفيذ القانون من الجهة التي يستهدفها.

أما بالنسبة للشروط والمستندات[١٨]، التي اشترطها المشرع لمنح سمة الدخول فهي شروط ومتطلبات عامة تشمل جميع فئات الأجانب الراغبين بالدخول إلى العراق من دون أن تقتصر على فئة معينه بالذات.

ومن الجدير بالملاحظة، أن حصول الأجنبي على سمة دخول بشكل قانوني لا يعني أنه ضمن حقه في الدخول إلى إقليم الدولة، إذْ يحق للسلطة المختصة أن تمنعه من دخول أراضيها برغم من حصوله على هذه السمة بصورة مشروعة، فقد أعطت المادة (١٧/الفقرة ثانياً) من قانون إقامة الأجانب المدير العام أو من يخوله صلاحية إلغاء هذه السمة ولأسباب قانونية، وأعطى الأجنبي حق الاعتراض على قرار الإلغاء أمام الوزير خلال (ثلاثين يوماً) من تاريخ صدور القرار، ولوزير الداخلية أو من يخوله أن يقرر منع دخول الأجنبي لأسباب تستدعيها حالة الأمن والمصلحة العامة طبقاً لنص المادة (١٦) من قانون إقامة الأجانب النافذ وإدراج اسم الأجنبي في قوائم الممنوعين من الدخول إلى العراق لأسباب مشروعة.

المطلب الثاني

إقامة العامل الأجنبي

عندما تسمح الدول للأجنبي بالدخول إلى إقليمها، من خلال شروط معينة تحددها مسبقاً، فهذا لا يعني نشوء حق دائم للأجنبي للاستقرار بإقليم الدولة، فالأصل في هذا الحق أنه يقتصر على المواطنين دون غيرهم والاستثناء الذي يرد على هذا الأصل، يتمثل بإقامة الأجانب على إقليم دولة لا ينتمون لها بجنسيتهم، ويهدف الأجنبي من الدخول إلى إقليم الدولة أما بسبب الإقامة العارضة استناداً إلى حق الفرد في التنقل أو بسبب الإقامة على وجه الاستمرار لغرض مزاولة عمل معين أو لغرض الدراسة أو التجارة....الخ[١٩]،أو ما يسمى بإقامة التوطن التي يقصد من ورائها ممارسة نشاط اقتصادي معين وخاصة النشاط المهني في دولة أجنبية[٢٠]،فهي قد تطول أو تقصر بحسب الغرض الذي منحت من أجله[٢١]ومدة

الإقامة والغرض منها تحددها سمة الدخول التي وضعت على جواز سفر الأجنبي، وغالباً ما تفرق الدولة بين الأجانب من خلال النظر إلى نوع الإقامة الممنوحة لهم[٢٢].

وتضع الدولة داخل تشريعها الداخلي تنظيماً إدارياً لتلك الرخصة يلتزم الأجنبي وفقاً لهذا التنظيم بإتباع إجراءات إدارية وأمنية مكملة لسمة أو تأشيرة الدخول التي حصل عليها عند دخوله إقليم الدولة، تتمثل هذه الإجراءات بتسجيل الإقامة ومن ثم الحصول على ترخيص الإقامة وبعدها تجديد الإقامة إذا تطلب الأمر، وقد تختلف هذه الإجراءات تبعاً لنوع الإقامة والنهج الذي تنتهجه الدولة في نظامها السياسي[٢٣]،وتهدف الدولة من وراء هذا الإجراء الى مراقبة الأجانب الوافدين من الخارج ومعرفة أماكن وفترات تواجدهم على إقليم الدولة، بغية المحافظة على أمنها ومصالحها الوطنية، ومن مظاهر هذه الرقابة ضرورة حصول الأجنبي على ترخيص بالإقامة[٢٤].

وقد عرّف المشرع العراقي، وثيقة الإقامة في المادة (١/أولاً) من قانون إقامة الأجانب النافذ على أنها: ((الوثيقة التي تتضمن الإذن بالإقامة في العراق صادرة عن سلطة عراقية مختصة))، والإقامة تعني الوجود المادي المقترن بالأذن الرسمي لها.

وعرّفها جانب من الفقه:على أنها (رخصة أو وثيقة تمنحها السلطة المختصة للأجنبي الذي يرغب في الإقامة داخل البلاد، متى ما توفرت فيه شروط قانونية معينة تضعها الدولة، وفقاً لمصالحها الوطنية، وهي تتضمن بيانات محددة)[٢٥]، وعرفها البعض على أنها (الوثيقة التي يمكن من خلالها للأجانب يمارسون كافة أوجه النشاط الفردي المسموح به طيلة فترة إقامتهم)[٢٦]، كما اتفق الفقه على تعريف الترخيص بالإقامة بأنّها (المستند أو الرخصة التي تمنحها الدولة للأجنبي، وتحدد له مدة إقامته بالبلاد)[٢٧].

وفي رأينا كان موقف المشرع العراقي بهذا الصدد موفقاً ومتميزاً عندما مهد في الباب الأول الخاص بالتعاريف إلى بيان المقصود من وثيقة الإقامة وحسناً ما فعل.

ومن الجدير بالذكر أن ما يهمنا بحثه في هذا الصدد هي الإقامة التي تمنح للأجانب لأغراض العمل، والتي ترسم وتبين أوصافها بشكل أساسي سمة الدخول التي تمنح للعمال الأجانب الذين يقصدون دخول البلاد لغرض العمل.

لذا تشترط قوانين العمل في معظم تشريعات دول العالم للاعتراف للأجنبي بحق العمل ضرورة حصوله على سمة دخول وإقامة مشروعة بقصد العمل، ومشروعية إقامة العامل الأجنبي من الشروط البديهية إذ لا يمكن أن يسمح للأجنبي بمزاولة عمل معين أو أي نشاط مهني في دولة ما وإقامته فيها غير

قانونية، أي لا تستند إلى رخصة صادرة من السلطة المختصة، لذا فإن التصريح للأجنبي بالدخول إلى إقليم الدولة هو تعبير عن شرط الإقامة المشروعة، التي تشترط لدخول الأجنبي إلى البلاد يجب أن يكون بحوزته جواز سفر صحيح ونافذ وصادر من السلطات المختصة بالدولة، وان يكون ممهوراً بسمة أو تأشيرة دخول تحدد فيها الغرض من الدخول وفترة إقامة داخل البلاد، كما يلزم أن يتم الدخول عبر المنافذ الحدودية القانونية المخصصة لهذا الغرض[٢٨]، وبعض من التشريعات تستلزم خلو الأجنبي من الأمراض السارية المعدية[٢٩]، وتعتبره من الشروط المكملة للدخول إلى إقليم الدولة، فإذا ما توفرت كل هذه المتطلبات أصبح العامل الأجنبي تحت الحماية القانونية للدولة.

وشرط حصول العامل الأجنبي على إقامة مشروعه هو شرط استمرار وليس شرط ابتداء، أي لا يتطلب توفره في بداية العمل فقط، بل لابد من استمرار هذا الشرط، لكي يتمكن العامل من الاستمرار بالعمل[٣٠]،وهذا يعني إذا انتهت مدة الإقامة المصرح بها دون تجديد، أو تم سحب ترخيص الإقامة قبل انتهائه لسبب مشروع، فلا يجوز للأجنبي الاستمرار بالعمل[٣١].

ذهب المشرع العراقي في منح الأجانب الإقامة داخل البلاد من خلال وثيقة الإقامة، حيث نظم قانون إقامة الأجانب النافذ موضوع إقامة الأجانب في الفصل الرابع منه وحصر موادها من (١٨-٢٣)، ومن خلال تتبع تدرج تلك المواد، نجد أن المشرع العراقي ابتدأ في المادة (١٨/أولاً) التي أوجبت على الأجنبي الذي دخل إلى العراق بطريقة مشروعه أن يسجل إقامته كمرحلة أولى[٣٢]، من خلال استمارة خبر الوصول[٣٣]، وبعد هذه المرحلة ألزمت المادة (١٩/أولاً) من القانون ذاته، الأجنبي الذي يرغب بالبقاء في العراق، أكثر من المدة المسوح له بها في السمة الاعتيادية، ضرورة أن يحصل قبل انتهاء تلك المدة على وثيقة إقامة، وفي الوقت نفسه منحت(الفقرة ثانياً) من المادة نفسها، للمدير العام صلاحية رفض منح الإقامة أو تمديدها، وأعطت للأجنبي حق الاعتراض على قرار الرفض لدى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه على أن تتم الإجابة على الاعتراض خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الاعتراض[٣٤]، ومن الجدير بالذكر أنَّ من أهم المستجدات التي جاء بها قانون إقامة الأجانب الجديد، انه حدد مدة (٣٠) يوماً للوزير للإجابة عن اعتراض الأجنبي على قرار رفض منحه الإقامة من قبل المدير العام، فلم يكن معمولاً بمثل هكذا نص في قانون إقامة الأجانب الملغي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨، وحسناً ما فعل المشرع عندما حدد مدة زمنية للبت في الاعتراض من قبل الوزير لكي يكون الأجنبي على اطلاع لما آلت إليه إجابة الوزير عن الاعتراض المقدم من قبله، وبين المنح والرفض والتمديد، جاءت

الفقرة (ثالثاً) من المادة ذاتها لكي تعطي الوزير حق إلغاء إقامة الأجنبي قبل انتهاء مدتها، وفي أي وقت، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

أما المرحلة الثالثة والأخيرة لهذه السلسلة من الإجراءات الطبيعية التي مرت بها إقامة الأجنبي فتأتي بمرحلة التجديد، فإذا ما انتهى الميعاد المحدد في وثيقة الإقامة، ورغب الأجنبي بالبقاء داخل البلاد فيجب عليه أن يمدد إقامته، عملا بأحكام الفقرة (أولاً) من المادة (١٩) سابقة الذكر، وإلا أصبح وجوده غير شرعي داخل الأراضي العراقية وتعرض للمساءلة القانونية.

وفي ضوء ما تقدم يمكننا القول إن المشرع العراقي عندما تطرق إلى أحكام إقامة الأجانب، لم يفرد أحكاماً خاصة بإقامة العمال الأجانب، وإنّما أشار في نصوص متفرقة إلى بعض الفئات المحددة من العمال، وتلك النصوص لا ترتقي في مضمونها إلى حجم ومسؤولية تنظيم قانوني إداري لهذا الفئة على الرغم من كثرة استقدامها بالفترة الأخيرة، وعاد ليكرر نفسها الثغرة التي وقع بها في مسألة عدم تحديد سمة خاصة بالعامل الأجنبي بشكل صريح، كما أنه لم يحدد نوع الإقامة التي تشمل العمال الأجانب، هل هم مشمولون بالإقامة العادية أم الإقامة الخاصة أم الإقامة المؤقتة، فضلاً عن انّه لم يتطرق إلى أنواع الإقامة الممنوحة للأجانب أصلاً.

المبحث الثاني

كفالة العامل الأجنبي

استحدثت بعض التشريعات العربية والأجنبية نظاماً جديداً بدعوى تأمين استقدام العمالة الأجنبية الوافدة من الخارج، وبالخصوص في منطقة الخليج العربي بعد الثورة النفطية والانفتاح الاقتصادي الكبير الحاصل في مجال التنمية الاقتصادية في سبعينيات القرن الماضي اطلق عليه تسمية نظام الكفالة أو الكفيل، وهو يمنح الدولة كامل الحرية في تنظيمه من الناحية الموضوعية والإجرائية فيكون الاختصاص التشريعي لقوانينها هو المحدد لهذه الحالة.

ولتسليط الضوء عن كثب على هذا النظام سوف نتطرق إلى التعريف بنظام كفالة العامل الأجنبي ، ومن ثم نبين موقف التشريع العراقي منه في ظل أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ ، وذلك في مطلبين وكما يلي :

المطلب الأول

التعريف بنظام كفالة العامل الأجنبي

يقصد بنظام الكفالة تعليق الدولة دخول العمال الأجانب إلى إقليمها بـ ضمان أحد الأشخاص الوطنيين، وهو يعد قيداً يضاف الى القيود الملقاة على عاتق الأجنبي لكي يستطيع الدخول والعمل داخل البلاد ويعتبر هذا النظام من الأنظمة الحاكمة لسوق العمالة الأجنبية وبالخصوص في دول الخليج العربي، على الرغم من أنّه يعتبر شرطاً للدخول وليس شرطاً للعمل إلاّ أنّه يضاف إلى الشروط التي يجب على الأجنبي استيفائها ليكون دخوله مشروعاً، فلا يكفي بالعامل الأجنبي أن يكون حائزاً على جواز أو وثيقة سفر نافذتين وعلى سمة دخول خاصة بالعمل أو أن يكون حسن السيرة والسلوك ولا ينافس العمالة الوطنية في بلد الاستقبال، بل علاوة على ذلك لا بد له لكي يستطيع الدخول والإقامة والعمل بالطرق المشروعة أن يكون له كفيل وطني يكون مسؤولاً عنه مسؤولية كاملة منذ دخوله إلى إقليم الدولة المستقبلة له وحتى خروجه منها[٣٥]، فمن خلال هذا النظام يتم استقدام العمالة الأجنبية وكفالتها والتعاقد معها للعمل داخل إقليم الدولة، وقد يكون الكفيل شخصاً طبيعياً أو شخصية معنوية مثل الشركات ومؤسسات العمل المختلفة، ويلزم هذا النظام الكفيل بأن يوقع عقداً مع وزارة العمل المانحة لتراخيص عمل الأجانب داخل أراضيها، يقر فيه ويلتزم بمسؤوليته عن هذا العامل امامها وبذلك يصبح المكفول رهن إرادة الكفيل[٣٦].

ومن خلال استقراء النصوص والقوانين التي تعرضت لنظام كفالة العامل الأجنبي في التشريع العراقي، لم نجد في واقع الأمر تعريفاً تشريعياً واضحاً ودقيقاً يختص بهذا النظام، ولكن من خلال الاستطلاع الواقعي ومن خلال البحث في التشريعات التي تعمل بموجبه، فقد عرّفه البعض على أنه إجراء إداري يهدف إلى تحديد العلاقة بين صاحب العمل والعامل الأجنبي، من لحظه دخوله وإقامته ومن ثم انتهاء عقد عمله وخروجه من إقليم الدولة، وهو يدخل في إطار التدابير والإجراءات والضمانات القانونية التي تهدف الدولة من ورائها في الأساس لممارسة حقوقها المشروعة في فرض سيادتها وسلطتها على العمال الوافدين لحماية مجتمعاتها من مخاطر وسلبيات تلك العمالة، ولاسيما بعد التزايد الملحوظ في أعداد العمالة وبالتحديد في الدول التي تعاني من نقص في الأيادي العاملة الماهرة، مماكان لها الدور الأكبر في ركون الدولة للعمل بهذا النظام[٣٧].

أما بالنسبة للهدف الرئيس الذي أنشئ من اجله هذا النظام فيمثل بوضع (العامل) المكفول تحت مسؤولية رب العمل (الكفيل)، من حيث تحديد مكان وأوقات عمله، ومحل وشروط وظروف إقامته، وبموجب هذا النظام تتقيد حرية العامل الأجنبي في التنقل خارج الحدود، وكذلك تتقيد حريته في العمل لدى

أية جهة أخرى، إلا بموافقة الكفيل الذي يحق إلغاء إقامته مما يضع العامل في وضع غير قانوني داخل إقليم الدولة، وهذا يعني بأنَّ العامل لا يستطيع الخروج من البلاد على وفق هذا الإجراء إلا من خلال الإبعاد أو الترحيل التي قد يتعرض بسببها العامل تلقائياً لعقوبة الحبس لمدة أسابيع أو شهور وأحياناً لسنوات(٣٨).

مما تقدم يمكننا أن نقول إن هذا النظام يقوم على أساس فرض قيود معينة في مواجهة العمال الأجانب، تتلخص بعدم قدرة العامل على ترك العمل والاستقالة من الوظيفة وترك البلاد والسفر بدون موافقة الكفيل، وكذلك عدم قدرة العامل على تغيير عمله لدى جهة غير الجهة التي استقدمته في بداية دخوله إلى إقليم الدولة بدون موافقة الكفيل، وبالمقابل يكون الكفيل ضامناً شخصيا للعامل الأجنبي اتجاه الدولة لكي تستطيع الأخيرة من توفير الحماية اللازمة له(٣٩).

ومن مزايا هذا النظام انَّه يستند إلى تطبيقات وضرورات واقعية أمنية واقتصادية واجتماعية تعطي الحق للدولة في استخدامها من أجل الحفاظ على أمنها وكيانها وهويتها من مخاطر العمالة الوافدة، وهذا الحق من الحقوق المعترف بها لجميع الدول وفقاً لمبادئ القانون الدولي والمعاهدات الدولية الخاصة بهذا الشأن، حيث أنه يعد وسيلة مشروعة وفعالة في سبيل إلزام الأجنبي بضمان الوفاء بـ الالتزامات الملقاة على عاتقه كافة ، سواء أكان في مواجهة الأشخاص الذين يتعامل معهم أم في مواجهة الدولة(٤٠).

ولكن في الآونة الأخيرة واجه هذا النظام كثيراً من الانتقادات والعيوب، حيث أدانته كثير من منظمات حقوق الإنسان ومنظمات العمل الدولية، وعدته من الأنظمة التي تساعد على انتهاك حقوق العمال في حرية التنقل واختيار العمل الذي يناسبهم، كما أنّه يحد من قدرة العمال المهاجرين على تقديم شكوى أو اعتراض في حالة الإخلال بأي من شروط عقد العمل من قبل رب العمل، ويعطي هذا النظام السلطة المطلقة لرب العمل للقيام بالعديد من التجاوزات بحق مكفوليه، ومن أبرزها التمييز بين العمالة الوطنية والعمالة الأجنبية(٤١)، التي تتناقض مع ما أقرته المواثيق والمعاهدات الدولية، ولاسيما التوصية التي أصدرتها منظمة العمل الدولية رقم (٨٦) لسنة ١٩٤٩ بشأن المساواة بالمعاملة بين العمال الوطنيين والعمال الجانب(٤٢)، كذلك فأن منع العامل بموجب هذا النظام من استعمال حقه في حرية العمل والتنقل، والإبعاد أو الترحيل المفاجئ للعامل من صاحب العمل، يعد انتهاكاً صارخاً للمعايير الدولية التي تؤكد على ضرورة احترام الحد الأدنى من الحقوق والحريات الواردة في العديد من الإعلانات العالمية ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ في المادة (١٨– ١٩) منه، وكذلك العهدان الدوليان الملحقان بالإعلان لعام ١٩٦٦، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٧٦وتحديداً في

المادة (١٨) منه، كما وردت مثل هكذا حقوق في الاتفاقية العربية لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ في المادتي(٣٤-٣٥) منها[٤٣].

المطلب الثاني

نظام الكفالة بوفق أحكام قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧

تبنى المشرع العراقي في قانون إقامة الأجانب الجديد نظام الكفالة الذي لم يكن معمولاً به في ظل قانون إقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ (الملغي)، حيث إنّ تداعيات الظروف التي شهدها العراق في المدة الأخيرة جعلته أرضاً خصبة يتوافد عليها الأجانب من بلدان العالم كافة، وبالتالي فسحت المجال لكثير من الأجانب بشكل عام للدخول إلى البلاد ولأغراض مختلفة منها (السياحة أو للدراسة أو للعمل..الخ)، ولشعور الدولة بخطر كثرة هذا التوافد على مصالحها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولاسيما أن اغلب الوافدين يدخلون البلاد لغرض العمل، وفي ظل غياب تشريع جامع ومنظم للقواعد القانونية التي تحكم هذه العمالة ولكثرة استقدام العمالة غير الماهرة وغير المنتظمة إلى الأراضي العراقية، كان الدافع من وراء استحداث مثل هكذا نظام، حيث أن تنظيم الكفالة في أمور الإقامة من المسائل الضرورية والمهمة التي كان القانون الملغي يخلو منها.

وبالرجوع إلى نصوص قانون إقامة الأجانب النافذ، نجد أنَّ المشرع قد تطرق إلى موضوع الكفالة في المواد (١١، ١٢، ١٣) منه، فضلاً عن أنه أشار إليها في بعض المواد الأخرى لأسباب معينة[٤٤]، وفيما يأتي أهم تلك الأحكام، وسنبين تفاصيلها على النحو الآتي .

١- بينت المادة (١١) الالتزامات التي تقع على عاتق الكفيل وهي:

* ضمان صحة المعلومات المدونة في طلب السمة المقدم من الأجنبي إلى السلطات العراقية المختصة.
* تأمين إحضار الشخص المكفول أو تسفيره عند الاقتضاء.
* أي التزامات أخرى تفرضها السلطة المختصة((ويقصد بالسلطة المختصة في هذا المجال مديرية الإقامة).

٢- أما المادة (١٢) فقد نصت على((يلتزم المكفول بأن لا يعمل لدى غير كفيله كما يلتزم الكفيل بأن لا يستخدم أجنبياً على غير مكفول أو مكفول لدى الغير)) وهذا يعني إنها فرضت التزامات متقابلة على أطراف العلاقة أي كل من الكافل والمكفول فقد ألزمت المكفول بأن لا يعمل لدى غير الشخص الذي

أصبح كفيلاً له، في الوقت نفسه ألزمت الكفيل بأن لا يستخدم شخصاً أجنبياً إذا لم يكن مكفولاً أو حتى إذا كان مكفولاً ولكن لدى شخص آخر وليس لدى الشخص الذي يريد استخدامه والذي هو (الكفيل).

وبالتوقف قليلاً عند الصياغة اللغوية للمادة آنفة الذكر، نجد أن العبارة الواردة في نهاية النص وردت بشكل غير دقيق من الناحية اللغوية وغير مفهومة، بالمعنى الذي أشرنا إليه، لأن النص يفرض على الكفيل عدم استخدام أي شخص أجنبي غير مكفول لديه حتى إذا كان الأجنبي مكفولاً لدى شخص آخر، وعليه كان من الأفضل عدم استخدام كلمة (على) في العبارة المشار إليها أعلاه، لتكون صياغة النص أدق مما هو عليه وتصبح (... كما يلتزم الكفيل بأن لا يستخدم أجنبياً غير مكفول أو مكفول لدى الغير) وبذلك يستقيم المعنى المراد من النص.

٣- وفيما يتعلق بالمادة (١٣) التي تبنت تنظيم الحالات التي يجوز بها تبديل كفالة الأجنبي من كفيل إلى آخر، وقسمتها على ثلاث حالات وخصص لكل حالة فقرة مستقلة وكما يأتي :

* الحالة الأولى نظمتها الفقرة (أولاً): إذا كان طلب تبديل الكفيل من قبل دوائر الدولة والقطاع العام إلى مثيلتها، وحدد شرطين لصحة تبديل هذا النوع من الكفالة، وهما موافقة الكفيل السابق والكفيل اللاحق، وكذلك موافقة السلطة المختصة .

* الحالة الثانية نظمتها الفقرة (ثانياً): إذا كان طلب تبديل الكفالة مقدماً من القطاع الخاص إلى القطاع العام، ففي هذه الحالة اشترط القانون بالإضافة إلى الشرطين السابقين، شرطاً يقضي بضرورة موافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إذا كان المكفول من الفئات الخاضعة إلى أحكام قانون العمل.

* الحالة الثالثة التي نظمتها الفقرة (ثالثاً): نصت هذه الحالة في ما إذا كان طلب تبديل الكفالة مقدماً من القطاع الخاص للعمل في قطاع خاص آخر، وفي هذه الحالة الأخيرة اشترط القانون موافقة الكفيل السابق والكفيل اللاحق، بالإضافة إلى موافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إذا كان المكفول من الفئات المشمولة بأحكام قانون العمل، كما أضاف شرطاً أخيراً وهو أن يكون للمكفول إقامة نافذة.

كذلك من الالتزامات التي أوردها قانون إقامة الأجانب النافذ على الكفيل، وضمنها في نصوص هذا القانون، هو ما جاء بنص المادة (١٨ /ثالثا / أ ـ ب)، فقد ألزم البند (أ) ضرورة مراجعة الكفيل لمديرية الإقامة لإنهاء إجراءات إلغاء إقامة المكفول أو تبديل كفالته، أما البند (ب) فقد أورد التزاماً آخر على الكفيل الذي استقدم أجنبياً لغرض العمل، وهو أن يودع تأمينات مالية أو تذكرة سفر عودة صالحة لضمان عودة الأجنبي[٤٥].

وعلى الرغم من حداثة هذه الأحكام التي أدخلها المشرع العراقي في قانون إقامة الأجانب النافذ، والتي من المفترض أنها واكبت الانفتاح الكبير الذي حصل بالعراق بعد عام ٢٠٠٣، إلا أنه قد يتبادر إلى الذهن كثير من الأسئلة التي لم يوضحها القانون الجديد عند التطرق إلى أحكام الكفالة[٤٦]، أولها أنه لم يتطرق إلى تعريف نظام الكفالة كما عرف بعض المصطلحات الضرورية في الفصل الأول منه، ولم يوضح هل يجب أن يكون الكفيل شخصاً معنوياً فقط (كالشركات) أم من الممكن السماح لشخص طبيعي عراقي أن يكون كفيلاً لشخص أجنبي؟ وهل أن الكفالة المنصوص عليها في أحكام هذا القانون تشمل كل الأجانب الراغبين بالدخول إلى العراق أم أنها تقتصر على فئة العمال الأجانب الذين يدخلون إلى العراق لغرض العمل فقط؟ وهل أن تضمين مثل هكذا أحكام في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ يتعارض مع أهم الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها العراق وأصبح عضواً فيها والمتعلقة بحرية العمل والتنقل والمساواة بالعمل التي أشرنا إليها سابقا؟ وهل أن نظام الكفالة قيد جديد أضافه المشرع على العامل الأجنبي غير تلك التي نص عليها في قانون العمل العراقي النافذ؟

الخاتمة:

بعد الانتهاء من مباحث هذه الدراسة ، يمكن أن نخلص إلى مجموعة من النتائج التي تقودنا بدورها إلى اقتراح بعض التوصيات والمقترحات تحقيقا للفائدة العلمية والعملية وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

من خلال البحث يلاحظ على المشرع العراقي ما يأتي:

١- لم ينص في قانون إقامة الأجانب، بشكل صريح على سمة دخول خاصة بالعامل الأجنبي، على الرغم من أنه أورد سمات الدخول وحدد أنواعها في المادة (٧/أولاً)، وكذلك أن المفارقات التي وقع بها المشرع، وتحديداً في الفقرات (د. سمة الزيارة) والفقرة (هـ. سمة سياحية) من المادة المذكورة، لأنّه أشار في كلتا الفقرتين بأنها لا تخول حاملها العمل داخل العراق، من دون أن يحدد نوع السمة التي يحق لحاملها العمل داخل العراق.

٢- أشار وفي أكثر من نص في إطار قانون الإقامة إلى أن هنالك تعليمات ستصدر لتسهيل تنفيذ هذا القانون، إلا انه وعلى الرغم من مضي مدة طويلة على صدور قانون الإقامة ولحد هذه اللحظة لم تصدر تلك التعليمات.

٣- لم يفرد المشرع في قانون إقامة الأجانب النافذ أحكاماً خاصة بإقامة العمال الأجانب، وإنما أشار في نصوص متفرقة إلى بعض الفئات المحددة من العمال، لا ترتقي في مضمونها إلى حجم ومسؤولية تنظيم قانوني إداري لهذا الفئة على الرغم من كثرة استقدامها بالفترة الأخيرة ، كما أنه لم يحدد نوع الإقامة التي تشمل العمال الأجانب، ليبين هل هم مشمولون بالإقامة العادية أم الإقامة الخاصة أم الإقامة المؤقتة، فضلاً عن أنه لم يتطرق إلى أنواع الإقامة الممنوحة للأجانب أصلاً.

٤- لم يورد المشرع العراقي في قانون إقامة الأجانب النافذ تعريفاً تشريعياً لهذا النظام، كما عرف بعض المصطلحات الضرورية في الفصل الأول منه، ولم يوضح هل يجب أن يكون الكفيل شخصاً معنوياً فقط (كالشركات) أم من الممكن السماح لشخص طبيعي عراقي أن يكون كفيلاً لشخص أجنبي وهل أن الكفالة المنصوص عليها في أحكام هذا القانون تشمل كل الأجانب الراغبين بالدخول إلى العراق أم أنها تقتصر على فئة العمال الأجانب الذين يدخلون إلى العراق لغرض العمل فقط، وهل أن نظام الكفالة قيد جديد أضافه المشرع على العامل الأجنبي غير تلك التي نص عليها في قانون العمل العراقي النافذ؟.

ثانياً: التوصيات

نوصي المشرع العراقي بما يأتي:

١- - ضرورة تهيئة الظروف كلها وإزالة العقبات كافة التي تواجه دخول العمالة الأجنبية صاحبة الخبرة الفنية والمهارة العالية، لحاجة الاقتصاد الوطني إليهم في أغلب المشاريع بصفة خاصة في المشاريع العملاقة التي تسهم في بناء البنى التحتية للعراق، إلى جانب أنها تسهم في تشغيل عدد كبير من العمال الوطنيين في تلك المشاريع للتخلص من البطالة في البلد بما يخدم التنمية الاقتصادية والبشرية والعمرانية في الدولة، وتحقيق الاستفادة القصوى من الخبرة الأجنبية داخل المشروع، ومواكبة التطور الكبير الحاصل في مجال التعاون الدولي المشترك وفي الأصعدة جميعها، على وفق معايير ومواثيق دولية تنسجم مع الانفتاح الكبير الذي شهده العراق بعد عام٢٠٠٣ .

٢- إعادة النظر بالنصوص القانونية التي تولت موضوع سمات الدخول والإقامة الممنوحة للأجانب، وان يفرد أو يخصص سمة دخول خاصة بالعمل بنص صريح يبين تفاصيل ومتطلبات منحها

للأجانب الراغبين بالعمل في جمهورية العراق، مع بيان تفاصيل وأحكام أدق على نوع الإقامة التي ستمنح للعامل الأجنبي في ضوء تلك التأشيرة أو السمة.

٣- معالجة موضوع دخول العمال الأجانب القصير لغرض إجراء الاختبار الفني فقط ، بسمات دخول ليس لها علاقة بالعمل داخل مواقع المشاريع، لبيان مدى امتلاكهم للخبرات والمهارات المطلوبة في العمل من المشروع، وتخصيص سمة دخول وإقامة خاصة لهم تختلف عن السمة والإقامة الممنوحة للعامل الأجنبي الذي سوف يستقر بالعراق لتنفيذ العمل على وفق المدة المحددة بالعقد أو الإقامة.

٤- تبني موقف أكثر وضوحاً بصدد تطبيق أحكام نظام الكفالة الجديد مما هو عليه الحال في قانون إقامة الأجانب من خلال إيراد تعريف تشريعي لهذا النظام، كما عرف بعض المصطلحات الضرورية في الفصل الأول من القانون، مع بيان الجهة المستهدفة من الأجانب لهذا النظام والطبيعة القانونية للكافل.

٥- تأسيس نظام رقابي متكامل يتكفل برفع مستوى الأجهزة الأمنية المختصة بمراقبة الإجراءات والآليات المتبعة في استقدام العمالة الأجنبية وحركتهم عبر الحدود وبالخصوص إدارات الجوازات والإقامة.

٦- على الجهات الإدارية المختصة بالدولة والمعنية بموضوع رصد ومراقبة مخالفات العمال الأجانب، ضرورة تشكيل لجان متخصصة مشتركة من وزارة الداخلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة وجهاز المخابرات الوطني العراقي، لمتابعة مدى التزام العمال الأجانب والجهات المستقدمه لهم، بالقوانين والأنظمة والتعليمات الوطنية طيلة مدة تنفيذ العقد، واتخاذ الإجراءات الرادعة والسريعة بحقهم.

٧- إصدار حزمة من التشريعات والتعليمات الجديدة على شكل قانون موحد مستقل ينظم الآلية الواجب اتباعها عند استقدام العمالة الأجنبية إلى العراق، ولم شتات النصوص والقواعد القانونية المتفرقة على مجموعة من القوانين والتعليمات، بما يخدم مصالح الدولة الإقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويتناغم مع المعايير الدولية المتبعة بهذا الشأن.

الهوامش :

(١) وهيب حسن أحمد خدا بخش، دخول وإقامة وإبعاد الأجانب، رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٣.

(٢) وليد رمضان عبد التواب، الجنسية ومركز الأجانب، مج ٢، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، د.ت ، ص٢٦.

(*) عرفت المادة (١/سابعاً) من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥، جواز السفر على أنّه: ((المستند الذي تصدره الدولة للعراقي لغرض السفر إلى خارج العراق أو العودة إليه))، وعرفت (الفقرة تاسعاً) من المادة نفسها وثيقة السفر على أنّها: ((المستند الذي تصدره الدولة إلى خارج العراق أو العودة إليه في الظروف الاستثنائية)).

(٣) ناصر عثمان محمد عثمان، القانون الدولي الخاص المصري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٤٤.

(٤) احمد مسلم، المركز القانوني للأجانب، ط١، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢، ص٣٢.

(٥) مصطفى العدوي، النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١١٤.

(٦) ياسين طاهر الياسري، المبادئ العامة لمركز الأجنبي، ط١، بلا دار نشر، بغداد، ٢٠١٨، ص٧٨.

(٧) بوجانة محمد، معاملة الأجانب في ظل القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص١٧٤ المنشورة على الرابط الالكتروني، http://biblio.univalger.dz، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٩/١٥.

(٨) حسام الدين فتحي ناصف، المركز القانوني للأجانب – دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٨٩.

(٩) أبو العلا النمر، مرجع سابق، ص١٧.

(١٠) محمد الروبي، مركز الأجانب، مرجع سابق، ص٨٦.

(١١) المادة (٣/ثانياً) والتي نصت على انه: ((يشترط للدخول إلى أراضي جمهورية العراق والخروج منه أن يكون حائزاً على سمة دخول نافذة المفعول عند دخوله مؤشرة في جواز سفره أو وثيقة سفره بختم الدخول عند قدومه إلى جمهورية العراق وبختم الخروج عند مغادرته لها)).

(١٢) حفيظة السيد الحداد، الجنسية ومركز الأجانب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص٣٨٥.

(١٣) عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، ج١، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦، ص٦٢٣.

(١٤) مصطفى العدوي، مرجع سابق، ص١٢١.

(١٥) نصت المادة (٣) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ على: ((يشترط لدخول الأجنبي أراضي جمهورية العراق والخروج منها ما يأتي:

أولاً: أن يكون لديه جواز أو وثيقة سفر نافذتين مدة لا تقل عن (٦) ستة أشهر وهما صالحتان لدخول جمهورية العراق أو الخروج منها.

ثانياً: أن يكون حائزاً على سمة دخول نافذة المفعول عند دخوله مؤشرة في جواز سفره أو وثيقة سفره بختم الدخول عند قدومه إلى جمهورية العراق وبختم الخروج عند مغادرته لها.

ثالثاً: ثبوت خلوه من الأمراض السارية والمعدية والعوز المناعي المكتسب على وفق القانون.

رابعاً: أن يسلك في دخوله وخروجه من وإلى أراضي جمهورية العراق المنافذ الحدودية الرسمية وبعد التأشير على جواز أو وثيقة سفره بختم الدخول عند قدومه إلى جمهورية العراق وبختم الخروج عند مغادرته لها)).

(١٦) نصت المادة (٧) من قانون إقامة الأجانب العراقي على ما يأتي: ((**أولاً**: تكون سمات الدخول إلى جمهورية العراق كما يأتي:

أ- سمة اعتيادية: تخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ منحها والإقامة فيها المدة المذكورة.

ب- سمة المرور: تخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ منحها والإقامة فيها مدة لا تزيد على (٧) سبعة أيام.

جـ- سمة المرور بدون توقف: تخول حاملها المرور عبر أراضي جمهورية العراق خلال (٣) ثلاثة أيام تحت إشراف السلطات المختصة بدون توقف ولمرة واحدة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ منحها.

د- سمة الزيارة: تخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ منحها والإقامة فيها مدة (٣٠) ثلاثين يوماً ولا يحق لصاحبها العمل في أي مكان في جمهورية العراق سواء بأجر أو بدون أجر.

هـ- سمة سياحية: تمنح لزيارة المناطق السياحية والدينية وتخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ منحها والإقامة فيها مدة (٣٠) ثلاثين يوماً وتكون بكفالة المؤسسات والهيئات والشركات العاملة في مجال السياحة ولا يحق لحاملها العمل في أي مكان سواء كان باجر أو بدون أجر ولا تشترط الكفالة إذا كانت السياحة بصورة فردية أو عائلية.

و- سمة خاصة: تمنح بقرار من وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير الخارجية لاعتبارات تتعلق بالمجاملات الدولية ويخول حاملها البقاء في جمهورية العراق مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ دخوله.

ز- السمة الاضطرارية: تمنح من ضابط الإقامة للأجنبي الذي يصل إلى أراضي جمهورية العراق قاصداً دخولها ولم يكن حائزاً على سمة الدخول على أن يبلغ المدير العام مباشرة.

ح- سمة دخول سريعة: على أن تمنح خلال يوم واحد.

ط- السمة السياسية: ينظم منحها بتعليمات يصدرها وزير الخارجية بالتنسيق مع وزير الداخلية عملاً بمبدأ المقابلة بالمثل.

ي- السمة الدبلوماسية: وتمنح للأشخاص الذين يحملون جوازات سفر دبلوماسية على وفق تعليمات يصدرها وزير الخارجية بالتنسيق مع وزير الداخلية.

ك- سمة الخدمة: تمنح للأشخاص الذين يحملون جوازات سفر خدمة على وفق تعليمات يصدرها وزير الخارجية بالتنسيق مع وزير الداخلية أو من يخوله)).

(١٧) نصت المادة (٧/ثانياً) من قانون إقامة الأجانب العراقي على: ((للمدير العام أو من يخوله أو السفير منح سمة دخول لسفرة واحدة أو متعددة السفرات تخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق خلال (٣) ثلاثة أشهر من تاريخ إصدارها ولعدة سفرات قابلة للتمديد عملاً بمبدأ المعاملة بالمثل وتصدر على وفق تعليمات يصدرها الوزير وكما يأتي:

أ. سمة دخول متعددة السفرات لمدة (٣) ثلاثة أشهر.

ب. سمة دخول متعددة السفرات لمدة (٦) ستة أشهر.

جـ. سمة دخول متعددة السفرات لمدة (١) سنة واحدة)).

(١٨) نصت المادة (٨) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ على انه يشترط لمنح سمة الدخول ما يأتي:

((أولاً: أن يقدم إلى ممثليات جمهورية العراق في الخارج ومنافذ الدخول ما يثبت قدرته المالية للمعيشة خلال مدة بقائه في جمهورية العراق.

ثانياً: عدم وجود مانع يحول دون دخوله أراضي جمهورية العراق لسبب يتعلق بالصحة العامة أو بالآداب العامة أو بالأمن العام أو بالتنسيق مع الجهات المختصة.

ثالثاً: أن لا يكون متهماً أو محكوماً عليه خارج جمهورية العراق بجناية.

رابعاً: أن لا يكون قد صدر قرار بأبعاده أو إخراجه من أراضي جمهورية العراق إلا بعد زوال أسباب إبعاده أو إخراجه ويشترط مرور (٢) سنتين على قرار الإبعاد أو الإخراج الصادر بحق الأجنبي.

خامساً: ثبوت خلوه من الأمراض السارية والمعدية والعوز المناعي المكتسب على وفق القانون (على وفق تعليمات وزارة الصحة العراقية))، كذلك نصت المادة (١٠) من ذات القانون ((على الأجنبي طالب السمة أن يقدم إلى السلطة المختصة المستندات والبيانات الآتية: أولاً/ الغرض من الدخول، ثانياً/ الجهة التي ستمده بالمال في

حالة نفاده، ثالثاً/ عنوانه في المكان الذي سيقيم فيه، رابعاً/ صورة شخصية حديثة عدد (٢) اثنان، خامساً/ أية معلومات تتعلق بمنح السمة تطلبها السلطة المختصة)).

(١٩) مصطفى العدوى، النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢٤٥.

(٢٠) جابر جاد عبد الرحمن، إبعاد الأجانب، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة فؤاد الأولى، القاهرة، ١٩٤٧، ص١٨.

(٢١) محمد الروبي، مرجع سابق ، ص ٩٣.

(٢٢) حسام الدين فتحي ناصف، مرجع سابق، ص٩٤.

(٢٣) إبراهيم احمد إبراهيم، القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣٥٠.

(٢٤) غالب علي الداوودي، القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص١٢٧.

(٢٥) صفاء فتوح جمعه، القانون الدولي الخاص، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩، ص٣٣٠.

(٢٦) احمد مسلم، المركز القانوني للأجانب، ط ١، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٣، ص٣٥.

(٢٧) نقلاً عن: ممدوح مجيد، مرجع سابق، ص٦٠.

(٢٨) حسام الدين فتحي ناصف، مرجع سابق، ص٩٤.

(٢٩) نص المادة (٣/ثالثاً) من قانون إقامة الأجانب العراقي سابقة الذكر.

(٣٠) ياسر حمدي الدسوقي، أحكام تشغيل الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص٩٦.

(٣١) محمد الروبي، مرجع سابق، ص٣٣٩.

(٣٢) ياسين طاهر الياسري، مرجع سابق، ٩٤.

(٣٣) نصت المادة (١٨/أولاً) من قانون إقامة الأجانب: ((على الأجنبي أن يملأ ويوقع استمارة خبر الوصول ويقدمها إلى ضابط الإقامة في المنفذ حين وصوله)).

(٣٤) نصت المادة (١٩) من قانون إقامة الأجانب على: ((أولاً: على الأجنبي الذي يرغب بالبقاء في جمهورية العراق أكثر من المدة المسموح له بها في السمة الاعتيادية أن يحصل قبل انتهاء تلك المدة على بطاقة الإقامة من ضباط الإقامة مدة لا تزيد على (١) سنة واحدة وله قبل (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهائها أن يطلب تمديدها لمدة سنة أخرى ويجوز أن يتكرر ذلك عدة مرات ما دام مبرر منح الإقامة موجوداً. ثانياً: لمدير عام مديرية الإقامة العامة أن يرفض منح الأجنبي الإقامة أو تمديدها إذا اقتضت المصلحة العامة

بذلك، وللأجنبي حق الاعتراض على قرار الرفض لدى الوزير خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه على أن تتم الإجابة عن الاعتراض خلال مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الاعتراض. ثالثاً: للوزير في أي وقت إلغاء إقامة الأجانب قبل انتهاء مدتها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة)).

(٣٥) ياسر حمدي الدسوقي، مرجع، ص٩٨.

(٣٦) بندر بن محمد حمزة حجار، أحكام إلغاء الكفالة وتصحيح العلاقة بين صاحب العمل والعامل الوافد، الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان، المملكة العربية السعودية، الرياض، ص١٠.

(٣٧) أيمن زهري، الكفيل، مطبعة أبو الهول الجديدة، القاهرة،٢٠١٠، ص٢٣.

(٣٨) مقالة منشورة بعنوان (مدى خضوع العمال المهاجرين في البلدان العربية لنظام الكفيل، قانون أم وممارسة) تحت الرابط الالكتروني www.arabtradeunion.org https://، تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٨.

(٣٩) بندر بن محمد حمزة حجار، مرجع سابق، ص٦.

(٤٠) ياسر حمدي الدسوقي، مرجع سابق، ص٩٩.

(٤١) أيمن زهري، مرجع سابق، ص٢٤.

(٤٢) عماد حسن سلمان، مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٤٣) نصت المادة (٣٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ على (١- العمل حق طبيعي لكل مواطن، وتعمل الدولة على توفير فرص العمل قدر الإمكان لأكبر عدد ممكن من المقبلين عليه مع ضمان الإنتاج وحرية العمل وتكافؤ الفرص ومن دون أي نوع من أنواع التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الرأي السياسي أو الانتماء النقابي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي أو الإعاقة أو أي موضع آخر.

٢- لكل عامل الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية وتؤمن الحصول على أجر مناسب لتغطية مطالب الحياة الأساسية له ولأسرته وتكفل تحديد ساعات العمل والراحة والإجازات المدفوعة الأجر وقواعد حفظ الصحة والسلامة المهنية وحماية النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقات أثناء العمل.

٣- تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أي عمل يرجح أن يكون خطيراً أو أن يمثل إعاقة لتعليم الطفل أو أن يكون مضراً بصحته أو بنموه البدني أو العقلي أو الروحي أو المعنوي أو الاجتماعي، ولهذا الغرض ومع مراعاة أحكام الصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة. وتقوم الدول الأطراف بوجه خاص بما يأتي:

(أ) تحديد سن أدنى للالتحاق بالعمل.

(ب) وضع نظام مناسب لساعات العمل وظروفه.

(ج) فرض عقوبات أو جزاءات أخرى مناسبة لضمان إنفاذ هذه الأحكام بفعالية.

٤- لا يجوز التمييز بين الرجل والمرأة في حق الاستفادة الفعلية من التدريب والتكوين والتشغيل وحماية العمل والأجور عند تساوي قيمة ونوعية العمل.

٥- على كل دولة طرف أن تضمن الحماية الضرورية للعمال الوافدين إليها طبقاً للتشريعات النافذة.

اما مادة (٣٥) من الميثاق فقد نصت على (١- لكل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية والانضمام إليها وحرية ممارسة العمل النقابي من أجل حماية مصالحه.

٢- لا يجوز فرض أي من القيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات إلا تلك التي ينص عليها التشريع النافذ وتشكل تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

٣- تكفل كل دولة طرف الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ .

(٤٤) ظاهر مجيد قادر، مستجدات قانون إقامة الأجانب العراقي رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧، بحث منشور على موقع مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٣) المجلد (٣)العدد (٢) الجزء (١)، لسنة ٢٠١٩، ص٣٦.

(٤٥) نصت المادة (١٨ الفقرة ثالثاً/ أ / ب) من قانون إقامة الأجانب النافذ على: ((أ. على كل من يستخدم أجنبيا أن يبلغ ضابط الإقامة خلال (٤٨) ثمان وأربعين ساعة من تاريخ استخدام ذلك الأجنبي أو إذا غادر جمهورية العراق وعليه أن يرفق جواز سفر الأجنبي أو بطاقة العمل أن وجدت وعلى الكفيل مراجعه مديرية الإقامة لإنهاء إجراءات إلغاء إقامة مكفولة أو تبديل كفالته. ب. على كل من استقدم أجنبياً لغرض العمالة أن يودع تأمينات مالية أو بطاقة عودة صالحة (تذكرة سفر) لضمان عودة ذلك الأجنبي)).

(٤٦) راجع المواد (١، ١١، ١٢، ١٣) من قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧.

قائمه المصادر :

أولا : التشريعات العراقية :

١- قانون اقامة الاجانب العراقي رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ النافذ.
٢- قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ النافذ.
٣- قانون إقامة الأجانب الملغي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨.
٤- تعليمات ممارسة الأجانب العمل في العراق رقم ١٨ لسنة ١٩٨٧ المعدلة بالتعليمات رقم ٤ لسنة ١٩٨٩.

ثانيا : الرسائل والأطاريح الجامعية :

١- جابر جاد عبد الرحمن ، ابعاد الاجانب ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة فؤاد الاولى ، القاهرة ، ١٩٤٧ .
٢- بوجانة محمد ، معاملة الاجانب في ضل القانون الدولي المعاصر ، اطروحة دكتوراه ، مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، ٢٠١٥-٢٠١٦.
٣- وهيب حسن احمد خدا بخش ، دخول واقامة وابعاد الاجانب ، رسالة ماجستير مقدمة معهد البحوث والدراسات العربية ، قسم الدراسات القانونية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .

ثالثا : الكتب القانونية :

١- د . احمد مسلم ، المركز القانوني للأجانب ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار الكتاب العربي ، القاهرة ، ١٩٥٢ .
٢- د. ابو العلا النمر ،التنظيم القانوني لدخول واقامة الاجانب بأراضي جمهورية مصر والخروج منها ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
٣- د. ابراهيم احمد ابراهيم ، القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦
٤- د . ايمن زهري ، نظام الكفيل ، مطبعة ابو الهول الجديدة ، القاهرة ،٢٠١٠ .
٥- بيار ما ير فإنسان هوزيه ، القانون الدولي الخاص ، الطبعة السابعة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، د.ت.
٦- د. بندر بن محمد حمزة حجار ، احكام الغاء الكفالة وتصحيح العلاقة بين صاحب العمل والعامل الوافد ،الجمعية الوطنية لحقوق الانسان ، المملكة العربية السعودية ، الرياض، ٢٠١٨.

٧- د. حسام الدين فتحي ناصف ، المركز القانوني للأجانب – دراسة مقارنه ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٨- د . حفيظة السيد الحداد ، الجنسية ومركز الاجانب ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠١٩ .

٩- د. خالد عبد الفتاح محمد خليل ، الترخيص بالعمل للأجانب ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، المنصورة ،٢٠١٣ .

١٠- د. صفاء فتوح جمعه ، القانون الدولي الخاص ، الطبعة الاولى . المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٩ .

١١- د . عبد الرسول عبد الرضا الاسدي ، القانون الدولي الخاص ، بيروت ، ٢٠١٥.

١٢- د. عماد حسن سلمان ، شرح قانون العمل الجديد رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨.

١٣- د. عز الدين عبد الله ، القانون الدولي الخاص ، الجزء الاول ، الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٦.

١٤- د. غالب علي الداودي ، القانون الدولي الخاص ، الطبعة الاولى ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٦ .

١٥- د . محمد الروبي ، الجنسية ومركز الاجانب في القانون المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .

١٦- د. مصطفى العدوي ، النظام القانوني لدخول واقامة وابعاد الاجانب في مصر وفرنسا ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٤.

١٧- د. ممدوح مجيد ، قرارات دخول واقامة وابعاد الاجانب والرقابة القضائية عليها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٤.

١٨- د . ناصر عثمان محمد عثمان ، القانون الدولي الخاص المصري ، الجزء الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.

١٩- د. وليد رمضان عبد التواب ، الجنسية ومركز الاجانب ، المجلد الثاني ، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة ، د . ت.

٢٠- د . ياسين طاهر الياسري ، المبادئ العامة لمركز الاجنبي ، الطبعة الاولى ، د.ت ، بغداد ، ٢٠١٨.

٢١- ياسر حمدي الدسوقي ، احكام تشغيل الاجانب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨.

ثالثا : البحوث والدراسات

١- د . ظاهر مجيد قادر ، مستجدات قانون اقامة الاجانب العراقي رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ ، بحث منشور على موقع مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٣) المجلد (٣)العدد (٢) الجزء (١) ، لسنة ٢٠١٩.

٢- مابرو روبرت ، العمالة الوافدة وانماط التنمية الاقتصادية بالبلدان النفطية ، بحث منشور على موقع دار المنظومة ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص٨٣٦ ،

٣- مدى خضوع العمال المهاجرين في البلدان العربية لنظام الكفيل، قانون أم وممارسة ، مقالة منشورة تحت الرابط الالكتروني :- www.arabtradeunion.org تم زيارة الرابط بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٢ .