المحاضرة الرابعة عشر

حقوق الأجنبي والتزاماته

الأصل ان يتفوق الوطني على الأجنبي في الحقوق والالتزامات، ولكن مقابل ذلك تتحقق المساواة بينهما في حقوق والتزامات من طبيعة معينة، ويمكن ان يتفوق الأجنبي على الوطني في حقوق والتزامات من طبيعة أخرى وفي كل الاحوال هناك حد ادنى من الحقوق للأجنبي يقتضي ان يتمتع بها كما ان عليه التزامات تتناسب معها، وعلية ستمحور محاضرتنا في محورين الاول : حقوق الاجنبي والثاني التزامات الاجنبي .

اولاً:- حقوق الأجنبي

يتطلب الاحاطة بهذا الموضوع بيان الحقوق التي يستأثر بها الوطنيين بشكل مطلق والحقوق التي يستأثر بها بشكل نسبي والحقوق التي يتساوى فيها الوطني والأجنبي، وفي ضوء ذلك لنا ان نتسأل هل بالإمكان تفوق الأجنبي على الوطني في الحقوق؟ وما هو مقدار هذه الحقوق؟ وبذلك سنتناول الموضوع من خلال اربع فقرات وهي :

أولاً: تمييز الوطني عن الأجنبي

إن الحقوق التي يتميز فيها الوطني هي الحقوق العامة، فهذه الحقوق تكون محجوزة للوطنيين، ومن الحقوق العامة حق تولي الوظائف والمناصب العليا في الدولة وحق الترشيح والانتخاب والانتفاع ببعض المرافق كمرفق التعليم حيث يعد التعليم الابتدائي مجاني والزامي بحسب قانون التعليم الالزامي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بقانون رقم ١١٦ سنة ١٩٨٧^(١) وبالمقابل جعل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ التعليم مجاني في جميع المراحل فنصت المادة (٢/٣٤) على " التعليم المجاني حق لجميع العراقيين في مختلف المراحل " .

أما الحقوق الخاصة وهي حق التملك العقاري فيقتصر على الوطنيين ولا يمتد إلى الأجنب إلا استثناءً وقد نظم المشرع العراقي حق الأجنبي في تملك العقاري في قانون ٨٣ لسنة ١٩٦١ الملغي الذي أباح التملك العقاري للأجنبي بشروط وهي:

- ١- شرط المعاملة بالمثل.
- ٢- سبق الإقامة في العراق لمدة لا تقل عن سبع سنوات.
- ٣- عدم وجود مانع اداري أو عسكري في التملك.
- ٤- أن لا يكون قرب الحدود بما لا يقل عن ٣٠ كيلو متر.
- ٥- أن لا يكون ارض زراعية أو أميرية.

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠٨٣ في ١٩٨٨/١/٤ .

ومثلما أبيع للشخص الطبيعي التملك العقاري أبيع للشخص المعنوي هذا الحق ومنها الشركات ولكن بشروط حددتها المادة (١٥٢) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١^(١) كما اتاحت المادة (١٥٢) من نفس القانون للدول الأجنبية وممثلها بالتملك العقاري وهي:

- ١- أن تكون الشركة مصادق على تسجيلها في العراق.
 - ٢- أن يسمح لها نظامها الداخلي (عقد التأسيس) بالتملك العقاري.
 - ٣- أن يوافق وزير الداخلية على تسجيل تملك العقار.
 - ٤- أن يكون العقار داخل حدود المدن والقصبات
- وقد استمر جواز التملك العقاري للأجانب حتى عام ١٩٩٤ حيث صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٤ وبموجبه أوقف العمل بجميع القوانين والقرارات التي تبيح التملك العقاري لغير العراقيين^(٢).

واستمر الوضع هكذا حتى بعد صدور دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ حيث نظمت المادة (١/٣/٢٣) إحكام التملك العقاري حيث نصت على (للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول إلا ما استثنى بقانون) وهذا النص يعني ان التملك العقاري من قبل الأجانب يقتضي ان ينظم بقانون ولم يصدر لحد الآن مثل هكذا قانون إلا أن قانون الاستثمار لعام ٢٠٠٦ في المادة (١٠) أباح للمستثمر الأجنبي الاحتفاظ بالأرض وقد تم تعديل النص باتجاه جواز السماح له بالتملك^(٣).

ثانياً: المساواة بين الوطني والأجنبي

وتتضمن جميع الحقوق التي تفرضها المساواة في الصفة الإنسانية ومنها الحق في الحياة والحرية والكرامة والزواج والعقيدة والرأي والأمن الشخصي ومواجهة الإخطار ودفع الأضرار فهذه الحقوق والالتزامات تتفوق فيها الصفة الإنسانية على الخصوصيات الوطنية والقومية فلا يراعى فيها جنسية الشخص إنما صفته الإنسانية وأكد على ذلك قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٨٥ السالف الذكر، وان تلك الحقوق هو ما يصطلح عليها بالحد الأدنى، وهذا يعني ان الوطني والأجنبي أمام تلك الحقوق سواء

ومن الجدير بالذكر أن وضع وطني كل دولة يتحسن كلما استكثرت الدولة من عقد المعاهدات التي تنظم حقوق وحرريات الأفراد في الخارج إضافة إلى ارتباطها بالاتفاقيات الأممية المعنية بحقوق

(١) وإلى نفس المعنى ذهبت المادة ١٣ من قانون تسجيل الاموال غير المنقولة باسم الأشخاص الحكيمة رقم ٣ لسنة ١٩٣٩ والمعدل بقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٤٣.

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد ٣٥٠١ في ١٤/٣/١٩٩٤.

(٣) بموجب قانون التعديل رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ منشور في الوقائع العراقية العدد ٤١٤٣ في ٨/٤/٢٠١٠.

الإنسان لان ذلك يكسب الدولة الثقة العالمية ويطور نظامها القانوني فنجدها دولة جاذبة للأجانب وبالمقابل سيكون مرحب بوطنيتها في الخارج.

ثالثاً: تفوق الأجنبي على الوطني

ذهب اتجاه إلى القول بان الأصل هو إمكانية مساواة الأجنبي مع الوطني في بعض الحقوق مع إمكانية تفوقه في البعض الاخر وذلك في حالتين.

الحالة الأولى: إذا وجد الأجنبي في دولة لا تراعي احترام الحد الأدنى من الحقوق بالنسبة لوطنيتها فهنا عليها ان تراعي ذلك الحد بالنسبة للأجانب وهو ما يفرض إلى تفوقه لاحترام الحد الأدنى لحقوقه رغم عدم مراعاتها للوطني. ومن المعروف ان الحد الأدنى يمثل اقل ما يمكن منحه للإنسان من حقوق ومنها حقه في الحياة والحرية والامن الشخصي وحقه في تكوين الاسرة وحرية المعتقد والرأي وقد اكد عليها الاعلان العالمي للحقوق الانسان وكافة المواثيق الدولية ذات الصلة باحترام حقوق الانسان

الحالة الثانية: إذا كانت الدولة في حاجة للتنمية الاقتصادية واجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية فتلجأ للاستثمار كمنفذ لتغذية اقتصادها الوطني وتطويره فتمنح المستثمرين الأجانب امتيازات وحقوق يفوقون فيها على الوطنيين لغرض جذبهم للاستثمار داخل حدودها الإقليمية وقد ذهبت اغلب تشريعات الاستثمار في هذا الاتجاه ونذكر منها على سبيل المثال قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم ١ لسنة ١٩٩٧^(٥) كما ذهب المشرع العراقي في قانون الاستثمار الجديد في المادة (١٠) والمادة (٢٧) إلى توفير وضع أفضل للمستثمر الأجنبي وفي اطار ما تقدم من حقوق يمكن ان نخلص إلى ما يلي:

١- حقوق يستأثر بها الوطني بشكل مطلق، وهي الحقوق السياسية كحق الانتخاب والترشيح وممارسة هذه الحقوق من خلال تولي المناصب العليا في الدولة.

٢- حقوق يستأثر بها الوطني بشكل نسبي، وهي الحقوق المقررة اصلاً للوطني وبإمكان الأجنبي ممارستها ولكن استثناءً، ومنها حق التملك العقاري، والتوظيف في دوائر الدولة لضرورة، كما لو كان الأجنبي يتمتع بخبرات علمية تفنن لها الدولة وكانت الدولة بحاجة إلى التنمية وتطوير بنيتها التحتية.

٣- حقوق يتساوى فيها الوطني والأجنبي، وهي تمثل الحد الأدنى من حقوق الانسان، على التفصيل الذي اوردناه في الصفحات المتقدمة.

(٥) للمزيد انظر د. سامي عبد الباقي ابو صالح - الاطار القانوني للاستثمارات الأجنبية في مصر - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٣ ص ٣٠ .

٤- حقوق يتفوق فيها الأجنبي على الوطني، وهي محدودة جدا وتكون الدولة أمام هذا التعامل مع الأجنبي عندما تكون بحاجة لتنمية اقتصادها الوطني عن طريق توفير امتيازات للأجانب للاستثمار على أراضيها برؤوس أموال أجنبية لما لأخير من دور مؤثر في هذا المجال.

ثانياً:- التزامات الأجنبي

يقتضي ان تتناسب تكاليف الاجنبي مع حقوقه ، لذا فهي اقل من تلك المقررة للوطني ومن بين التكاليف المقررة على الوطني دون الاجنبي هي الخدمة العسكرية الالزامية، فهي تكليف يقتصر على الوطنيين دون الأجانب وقد اعتمد المشرع العراقي هذا المبدأ قبل عام ٢٠٠٣ حيث كان يفرض الخدمة الالزامية على كل عراقي اتم التاسعة عشرة من العمر وفق لقانون الخدمة العسكرية رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٩ .

مقابل ذلك يقع على عاتق الأجنبي تكليف مالي وعنده يستوي الوطني والاجنبي يتمثل بدفع الضرائب والرسوم ، لان العبرة فيه وجود نشاط تجاري او مالي ينجم عنه دخل او منفعة او الحصول على خدمة على اراضي الدولة فيفرض هذا التكليف بغض النظر عن جنسية المستفيد، وهو تكليف تواجه به اغلب الدول الوطنيين والاجانب، وقد نظم المشرع العراقي احكام ضريبة الدخل في قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩^(١) وضريبة العقار وضريبة التركات.

ويمكن ان يتمتع الأجنبي بإعفاء من بعض الضرائب أو كلها إذا وجد نص في قانون خاص أو اتفاقية يقضي بذلك، وقد اعفى المشرع العراقي المستثمر الأجنبي من دفع الضرائب والرسوم لمدة عشر سنوات تبدأ من تاريخ النشاط الاستثماري^(٢).

كما يمكن ان يواجه الأجنبي تكليف آخر يتمثل بنزع ملكية امواله العقارية من قبل الدولة لأغراض المنفعة العامة لقاء تعويض عادل^(٣) عن طريق نظام الاستملاك، وقد نظم المشرع العراقي احكام الاستملاك في قانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٠ المعدل بقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ والذي تم تعديله لاحقا بقانون ٢٠ لسنة ١٩٩٤ وأخيراً بقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٨ وقد أكدت جميع هذه القوانين على مبدأ ان يكون الاستملاك لأغراض المنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، كما أكد دستور العراق

(١) حيث تم تعديل هذا القانون عدة مرات كان اخرها قانون التعديل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ كما تم تعديله بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٨٤ في ٢٠٠٤/٤/٣ حيث إشارة المادة (٤) منه إلى الاعفاء من الضرائب والرسوم المماثلة قوات الائتلاف والدول والحكومات الساندة لها والموظفين الأجانب من غير العراقيين والمتعاقدون الأجانب من غير العراقيين والمتعاقدون من الباطن التابعيين لهم الذين يقدمون المساعدات المادية والفنية واللوجستية والادارية وغيرها من المساعدات .
(٢) المادة (١/١٥) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

(٣) هناك بعض السوابق القضائية والاتفاقيات الدولية تقر مبدأ التعويض مقابل نزع الملكية لأغراض المنفعة العامة ويدخل التأميم ضمن هذا المفهوم للمزيد انظر د. هشام علي صادق - الحماية الدولية للمال الأجنبي دار الفكر الجامعي - الازرابطه - الاسكندرية - ٢٠٠٢ - ص ٦٠.

لعام ٢٠٠٥ هذه الاحكام من خلال المادة (٢/٢٣) التي نصت على (لا يجوز نزع الملكية الا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون)، كما يمكن ان يواجه الأجنبي بتكليف آخر الا وهو الاستيلاء أي أن تستولي الدولة على عقار عائد لأجنبي لدرء خطر معين كما لو سكن الجيش في دار أجنبي لمساعدة المنكوبين من جراء فيضان او زلزال، وهذا التكليف يحقق التضامن الاجتماعي بين جميع المقيمين على اراضي الدولة من وطنيين وأجانب^(١).

ووفقاً لما تقدم ان اغلب التكاليف يتساوى امامها الوطني والأجنبي باستثناء الخدمة العسكرية الالزامية حيث تقتصر على الوطنيين فقط.

في نهاية المحاضرة يمكن ان نخلص الى ما يلي :

- ١- لا يمكن ان يستوى المركز القانوني للأجنبي وللوطني .
- ٢- تحسين وضع الاجنبي داخل حدود الدولة ينعكس على وطنيها في الخارج .
- ٣- الدول التي تحرص على حماية واحترام حقوق الانسان هي التي يلقي مواطنيها معاملة كريمة في العالم .

(١) د. حسن الهداوي ود. غالب الداودي - المصدر السابق - ص ٢٧١ .