القيود القانونية على حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري في العراق "دراسة مقارنة"

Legal restrictions on the immigrant's right to practice business in Iraq "Comparative study"

م.د. حسن فاضل لفته

Dr. hasan Fadhil lafta

fadelhassan04@gmail.com

كلية مزايا الجامعة / قسم القانون

المستخلص

تناولت الدراسة موضوع القيود القانونية على حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري في العراق وفي محافظة ذي قار حيث تهدف الى بيان المركز القانوني للمهاجر الاقتصادي وتمييزه عن اللاجئ والأجنبي المقيم، وتحليل القيود القانونية المفروضة على نشاطه التجاري في التشريع العراقي.

وقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال استقراء وتحليل النصوص ذات الصلة، وفي مقدمتها دستور ٢٠٠٥ وقانون التجارة ٣٠ لسنة ١٩٨٤ وقانون إقامة الأجانب ٧٦ لسنة ٢٠١٧ وقانون الاستثمار ١٣ لسنة ٢٠٠٦، مع المقارنة بالتشريعين المصري والاتفاقيات الدولية.

وتوصلنا إلى جملة من النتائج أهمها هي أن حق المهاجر في التجارة ليس حقاً دستورياً بل رخصة قانونية، وأن المادة (٨) من قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ التجارة تحظر عليه تجارة التجزئة حظراً مطلقاً، وأن مبدأ المعاملة بالمثل في المادة (٩) أدى إلى جمود تشريعي. كما كشف البحث عن تضارب بين قانون التجارة ذي الفلسفة الحمائية وقانون الاستثمار ذي الفلسفة المنفتحة، مما يربك المركز القانوني للمهاجر التاجر, واقترحنا بضرورة تعديل المادة (٨) من قانون التجارة للتحول من المنع المطلق إلى نظام الترخيص المقيد برأس مال وتشغيل عمالة وطنية، وتعديل المادة (٩) لتبني مبدأ المعاملة الوطنية المقيدة بدل المعاملة بالمثل، وإصدار قانون موحد لتنظيم عمل الأجانب التجاري ينشئ نظام الشباك الواحد, وذلك لتحقيق التوازن بين حماية الاقتصاد الوطني وجذب الاستثمارات ومواءمة التشريع العراقي مع التزاماته الدولية.

الكلمات المفتاحية: المهاجر– الأجنبي– العمل التجاري– تجارة التجزئة– المعاملة بالمثل– قانون التجارة العراقي– قانون الاستثمار.

Abstract

This research dealt with the issue of legal restrictions on the immigrant's right to practice commercial work in Iraq and in Dhi Qar Governorate, as it aims to clarify the legal status of the economic immigrant, distinguish him from the refugee and the resident foreigner, and analyze the legal restrictions imposed on his commercial activity in Iraqi legislation.

The research was based on the comparative descriptive analytical method, through extrapolation and analysis of relevant texts, primarily the 2005 Constitution, Trade Law No. 30 of 1984, Foreigners' Residence Law No. 76 of 2017, and Investment Law No. 13 of 2006,

with comparison to Egyptian legislation and international agreements.

We reached a number of results, the most important of which are that the immigrant's right to trade is not a constitutional right but a legal license, and that Article (8) of Law No. 30 of 1984 trade absolutely prohibits retail trade, and that the principle of reciprocity in Article (9) led to legislative deadlock. The research also revealed a conflict between the Trade Law, which has a protectionist philosophy, and the Investment Law, which has an open philosophy, which confuses the legal status of the immigrant merchant. We suggested the necessity of amending Article (8) of the Trade Law to move from absolute prohibition to a licensing system that restricts capital and employing national labor, and amending Article (9) To adopt the principle of restricted national treatment instead of reciprocity, and to issue a unified law to regulate the commercial work of foreigners, establishing a one-stop-shop system, in order to achieve a balance between protecting the national economy, attracting investments, and harmonizing Iraqi legislation with its international obligations.

Keywords: immigrant - foreigner - commercial work - retail trade - reciprocity - Iraqi trade law - investment law.

المقدمة

أولا: التعريف بموضوع الدراسة:

تعد ظاهرة الهجرة من الظواهر الإنسانية القديمة التي رافقت نشأة المجتمعات البشرية وتطورها إذ لم تكن الهجرة في يوم من الأيام مجرد انتقال جغرافي من مكان إلى آخر بل كانت تعبيرا عن حاجة الإنسان إلى تحسين ظروفه الاقتصادية والاجتماعية أو الهروب من النزاعات أو البحث عن فرص أفضل للحياة والعمل, ومع تطور المجتمعات وظهور الدولة الحديثة أصبح للمهاجر مركز قانوني يختلف عن المواطن، يخضع من خلاله لمجموعة من القواعد والقيود التي تنظم وجوده ونشاطه داخل الدولة المضيفة، وبالأخص فيما يتعلق بممارسة الأنشطة الاقتصادية والتجارية[١]. ويقصد بالمهاجر في المفهوم القانوني كل شخص ينتقل من دولته الأصلية إلى دولة أخرى بقصد الإقامة المؤقتة أو الدائمة سواء كان ذلك لأسباب اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية

ويشمل هذا المفهوم العمالة الأجنبية والمستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال الذين يسعون إلى ممارسة نشاط اقتصادي في الدولة المضيفة, وقد اهتمت التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية بتنظيم وضع هؤلاء الأشخاص محاولةً تحقيق التوازن بين ضمان حقوقهم الأساسية من جهة وحماية سيادة الدولة ومصالحها الاقتصادية من جهة أخرى. ومن بين أهم الحقوق التي يثيرها وجود المهاجر في الدولة المضيفة هو حقه في العمل ولا سيما العمل التجاري الذي يعد من أبرز مظاهر النشاط الاقتصادي وأكثرها تأثيرا في السوق, فالعمل التجاري لا يقتصر على كونه وسيلة لكسب الرزق بل يمثل أداة فاعلة في تحريك عجلة الاقتصاد وتنمية الاستثمارات وتعزيز التبادل التجاري ونقل الخبرات والتقنيات بين الدول[٢]

وتعد حرية ممارسة النشاط التجاري من الحقوق الاقتصادية التي أقرتها المواثيق الدولية، وكفلتها معظم الدساتير الحديثة للأفراد. إلا أن مدى تمتع الأجنبي المهاجر بهذا الحق يختلف من دولة إلى أخرى تبعاً

(١) عباس العبودي، شرح قانون التجارة العراقي، ج١، مكتبة السنهوري، بغداد، ط٢، ٢٠١٥, ص ٤٥.

(٢) د. أحمد سمير أبو شادي، المركز القانوني للأجانب في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩, ص ٩٧.

لسياستها التشريعية والاقتصادية واعتبارات السيادة الوطنية.

ويكتسب موضوع حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري في العراق أهمية متزايدة في الوقت الراهن، في ظل الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتزايد أعداد الوافدين إلى العراق لأسباب اقتصادية أو إنسانية. واختيار محافظة ذي قار كأنموذج تطبيقي للبحث لم يأتِ من فراغ، بل فرضته جملة من الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تجعلها مختبراً حياً لدراسة القيود على حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري, غير أن المنظومة التشريعية العراقية النافذة ما زالت تفرض جملة من القيود على الأجنبي في مزاولة التجارة، بعضها يعود إلى قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤، وبعضها الآخر يتوزع بين قانون إقامة الأجانب وقانون الاستثمار وتعليمات البنك المركزي[٣].

ثانيا: أهمية الدراسة:

هناك اهمية اقتصادية حيث تشير الإحصاءات إلى تزايد أعداد الوافدين إلى العراق وفي محافظة ذي قار لأغراض العمل، وحرمانهم من مزاولة التجارة يحرم الاقتصاد الوطني من رؤوس أموال وخبرات قد تسهم في تنشيط السوق وتوفير فرص عمل, فتنظيم هذا الحق يخدم التنمية الاقتصادية, كذلك اهمية تشريعية فيبرز البحث أوجه القصور والتعارض في النصوص الحالية الموزعة بين قانون التجارة وقانون الإقامة وقانون الاستثمار وتعليمات البنك المركزي، مما يستدعي تدخلاً تشريعياً لتوحيد الأحكام وإزالة التضارب, أيضا اهمية لقضائية وإدارية حيث يوفر البحث أساساً علمياً للقضاء الإداري عند رقابة قرارات رفض منح التراخيص للمهاجر، وللإدارة عند ممارستها لسلطتها التقديرية، بما يحد من التعسف ويضمن الشفافية, وأخيرا اهمية إنسانية حيث يرتبط الموضوع بحق الإنسان في العمل والكسب المشروع، وهو من الحقوق الاقتصادية الأساسية التي نصت عليها المواثيق الدولية، وتنظيمه يعكس صورة الدولة المتحضرة التي توازن بين سيادتها واحترام حقوق الإنسان.

ثالثا: اهداف الدراسة:

بيان المركز القانوني للمهاجر في التشريع العراقي، والتمييز بينه وبين غيره من الأجانب كاللاجئ والمستثمر، وتحديد مدى تمتعه بالحقوق التجارية المقررة للوطنيين, وتحليل النصوص القانونية النافذة التي تنظم مزاولة الأجنبي للعمل التجاري في العراق، وعلى رأسها قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ وقانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ وقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، للوقوف على موقف المشرع العراقي, كذلك الكشف عن القيود القانونية والإدارية المفروضة على المهاجر عند ممارسته للنشاط التجاري، وبيان مدى مبرراتها ومدى انسجامها مع المبادئ الدستورية والالتزامات الدولية للعراق, والمقارنة بين التشريع العراقي والتشريعات المقارنة، لا سيما التشريع المصري، للاستفادة من التجارب التشريعية الحديثة في تنظيم عمل الأجانب التجاري.

ثالثا: إشكالية الدراسة:

وتتمثل إشكالية الدراسة في التساؤل الرئيسي الآتي وهو إلى أي مدى يكفل التشريع العراقي حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري؟, وهل تتفق القيود المفروضة مع الالتزامات الدولية للعراق ومع مبدأ حرية التجارة؟,

[٣]) د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني – الأحوال الشخصية والأجانب، دار وائل، عمان، ٢٠١٠.، ص ١٣٤.

وما الضمانات المقررة لحماية الأجنبي التاجر من التعسف الإداري؟.

رابعا: منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة النصوص القانونية العراقية المنظمة لعمل الأجنبي التجاري وتحليلها، مع استخدام المنهج المقارن للمقارنة مع التشريعين المصري والاتفاقيات الدولية لبيان أوجه القصور واقتراح الحلول, كما تم الرجوع إلى التطبيقات القضائية والإدارية لدعم الجانب العملي.

خامسا: خطة الدراسة:

اقتضت الدراسة ان تكون على مبحثين وخاتمة التي ذكرت فيها أهم النتائج والتوصيات, حيث تناولنا في المبحث الأول الى الاطار العام لحق المهاجر في العمل التجاري المطلب الأول: مفهوم المهاجر والعمل التجاري, اما المطلب الثاني يتناول الأساس القانوني لحق العمل, اما في المبحث الثاني سيتم بحث القيود القانونية على حق المهاجر في العمل التجاري في العراق ومصر , حيث يتم دراسة القيود القانونية في التشريع العراقي مطلب الأول, والقيود القانونية في التشريع المصري ومقارنتها مع التشريع العراقي مطلب ثان.

المبحث الاول

الاطار العام لحق المهاجر في العمل التجاري في العراق

بداية حق المهاجر في العمل التجاري يشمل مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم عمل الأجانب في بلد ما وتشمل شروط حصول المهاجر على ترخيص العمل, ومجالات العمل المسموح بها , وحقوق والتزامات المهاجر في ممارسة العمل التجاري هذه القيود قد تواجه المهاجر في بعض الأنشطة التجارية[٤], باعتبار ان الموضوع يمس جوانب قانونية واقتصادية مهمة, تهتم بها الدول لضمان حقوق المهاجرين ودفاع عن مصالحهم الاقتصادية وهو ما سنتناوله في الفرعيين الاتيين:

المطلب الاول

تعريف المهاجر والتمييز بينه وبين اللاجئ والأجنبي المقيم

سنتناول في هذا المطلب تعريف المهاجر والعمل التجاري في التشريع العراقي والتشريع المصري, وكذلك نتطرق الى التميز بين المهاجر واللاجئ والاجنبي المقيم حتى نتمكن من معرفة اهم الحقوق والواجبات على كل منهم, كذلك نتناول في الفرع الثالث الخصوصية الديموغرافية والاقتصادية لمحافظة ذي قار وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف المهاجر و العمل التجاري في القانون:

أولا: تعريف المهاجر في التشريع: تعتبر الهجرة ظاهرة اجتماعية وقانونية متعددة الأبعاد، حيث يرتبط بها حق المهاجر في اختيار بلد جديد للإقامة والعمل في القانون العراقي لا يوجد تعريف دقيق للمهاجر في القوانين العراقية الخاصة بالهجرة ولكن يمكن الاستناد إلى مفهوم المهاجرين وفقًا للقوانين الدولية ذات الصلة مثل اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالهجرة.

وان المهاجر في هذا السياق هو الشخص الذي انتقل من وطنه الأصلي إلى العراق لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية مع الحصول على إقامة قانونية تسمح له بممارسة الأنشطة التجارية والإقامة والعمل.

(١) سعدون العامري، القانون الدولي الخاص، منشورات الحلبي، بيروت، ط٣، ٢٠١٨, ص ٣٥.

أما في القانون المصري فقد تم تعريف المهاجر بشكل غير مباشر من خلال قوانين الاستثمار والعمالة الأجنبية حيث يُعتبر المهاجر في مصر هو أي شخص قادم من دولة أخرى بغرض العمل أو الاستثمار[٥].

ثانيا: العمل التجاري في التشريع: ان العمل التجاري هو النشاط الذي يهدف إلى تحقيق الربح عبر القيام بتبادل السلع والخدمات, ويمكن تعريف العمل التجاري في القانون العراقي بأنه كل نشاط يتم من خلاله بيع أو شراء السلع أو الخدمات لتحقيق منفعة اقتصادية, ويشمل ذلك الأنشطة التجارية الصغيرة والكبيرة على حد سواء ويخضع هذا النوع من الأعمال لقوانين الاستثمار وقانون الشركات.

أما في القانون المصري فقد تم تعريف العمل التجاري في قانون التجارة المصري بأنه كل النشاط الذي يتضمن استثمار رأس المال في عمليات التجارة أو الصناعة أو تقديم الخدمات ويشمل هذا العمل الأنشطة التجارية الخاضعة للمراقبة القانونية مثل الاستيراد والتصدير وكذلك الأنشطة التي قد يقوم بها المهاجرون في مصر[٦].

والعمل التجاري ليس فقط وسيلة لتحسين الوضع الاقتصادي للمهاجرين بل يعتبر أيضا أداة للمشاركة في الاقتصاد الوطني وتعزيز الروابط التجارية بين الدول.

في العراق يسهم المهاجرون بشكل كبير في السوق المحلي من خلال فتح المشاريع الصغيرة والمتوسطة خاصة في المناطق التي تعاني من بطالة مرتفعة كما في محافظة ذي قار. بينما في مصر يعتبر المهاجرون من أبرز المساهمين في الاقتصاد حيث يتمتعون بفرص أوسع للاستثمار والعمل في الأسواق التجارية المختلفة.[٧]

الفرع الثاني: التمييز بينه وبين اللاجئ والأجنبي المقيم:

ان تحديد المركز القانوني للشخص الأجنبي تعتبر خطوة أولى وأساسية لتحديد حقوقه والتزاماته في الدولة المضيفة، إذ تختلف أحكام دخول وإقامة وعمل كل فئة باختلاف سبب وجودها ومدى الحماية الدولية المقررة لها, ويختلط مفهوم المهاجر في الاستعمال الشائع مع مصطلح (اللاجئ و الأجنبي المقيم)، رغم اختلاف الأساس القانوني لكل منهم. لذا لابد من بيان التمييز بينهم وكما يأتي:

أولاً: المهاجر (Migrant): كما قلنا سابقا هو الشخص الذي ينتقل من دولته إلى دولة أخرى طوعاً وبإرادته الحرة، غالباً لأسباب اقتصادية كالبحث عن عمل أفضل أو مزاولة نشاط تجاري أو استثماري. فالدافع الأساس اقتصادي وليس قسرياً. ولا توجد اتفاقية دولية شاملة تنظم مركز المهاجر الاقتصادي، ويخضع لقانون الدولة المضيفة ومبدأ السيادة, وفي العراق ينظمه قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧. ولا يتمتع بحق مكتسب في العمل، بل يخضع لمبدأ الإذن المسبق والسلطة التقديرية للدولة وقد نصت على ذلك المادة (١٤) من قانون الإقامة سابق الذكر, وان دخوله مشروط بتوفر فرصة عمل وعدم مزاحمة العامل الوطني, كذلك يتمتع بالحماية العامة المقررة للأجانب في القانون الدولي، لكن لا يتمتع بحماية خاصة ويجوز إبعاده إذا خالف شروط الإقامة.

---

(١) منذر الفضل، مشكلة الاستثمار الأجنبي في العراق، دار الحكمة، لندن، ٢٠١٢, ص٣٤

(١) نزيه نعيم شلالا، الوجيز في القانون التجاري العراقي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٢٠, ص ٩٨

(٢) أحمد جاسم محمد، القيود الواردة على أهلية الأجنبي في ممارسة التجارة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠١٨, ص٤٦.

ثانياً: اللاجئ (Refugee): وفق المادة (١) من اتفاقية جنيف ١٩٥١ هو الشخص الذي يوجد خارج دولته بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لأسباب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء لفئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أن يستظل بحماية دولته. فهو قانونا يتمتع بحماية دولية خاصة بموجب اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧, علما ان العراق لم ينضم للاتفاقية، لكنه يطبق بعض أحكامها عرفا، وينظم وضع اللاجئ بقرارات وزارة الداخلية واللجنة الدائمة لشؤون اللاجئين, وله الحق في العمل فقد قررت المادة (١٧) من اتفاقية ١٩٥١ وجوب منح اللاجئ افضل معاملة ممكنة تمنح للأجانب في ذات الظروف فيما يخص العمل المأجور, بل يوجب البعض منحه معاملة الوطنيين بعد ٣ سنوات إقامة, أي أن مركزه أقوى من المهاجر, كذلك يتمتع بمبدأ عدم الإعادة القسرية وقد نصت على ذلك المادة (٣٣) من الاتفاقية السابقة، فلا يجوز إعادته لبلد يخشى فيه الاضطهاد. ولا يجوز إبعاده إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

ثالثاً: الأجنبي المقيم (Foreign Resident): هو مصطلح عام يشمل كل أجنبي حاصل على إذن بالإقامة في العراق لمدة تزيد على ٣ أشهر، سواء كان مهاجراً اقتصادياً أو طالباً أو زوجاً لعراقية أو مستثمراً, فهو وصف إجرائي وليس قانوني, وقد نظم معاملته قانون إقامة الأجانب ٧٦ لسنة ٢٠١٧، ويقسمه إلى إقامة مؤقتة وإقامة اعتيادية المادة (٤) من نفس القانون, وله الحق في العمل ولا تمنحه الإقامة وحدها حق العمل, بل يحتاج إلى إجازة عمل منفصلة من وزارة العمل وقد نصت على ذلك المادة (١٤) من قانون الإقامة, و يخضع للإبعاد الإداري إذا فقد سبب الإقامة أو أخل بالأمن العام حيث نصت على ذلك المادة (٢٩) من قانون الاقامة.

الفرع الثالث: الخصوصية الديموغرافية والاقتصادية لمحافظة ذي قار:

كانت ذي قار محافظة طاردة تاريخياً وتحولت إلى جاذبة بعد ٢٠١٤ حيث كانت من المحافظات الطاردة للسكان بسبب البطالة والتصحر, لكن بعد موجة النزوح من محافظات الأنبار ونينوى وصلاح الدين عام ٢٠١٤، وبسبب استقرارها الأمني النسبي، تحولت إلى محافظة جاذبة للمهاجر الداخلي والمهاجر الدولي. حيث تشير تقديرات غير رسمية إلى أن أكثر من ٤٠ ألف أسرة نازحة سكنت الناصرية وسوق الشيوخ والرفاعي.

كذلك اقتصاد محافظة ذي قار يقوم على ٣ أعمدة هي الزراعة، والنفط ، والتجارة العادية. ولا توجد منطقة صناعية كبرى تستوعب العمالة الوافدة، لذلك اتجه أغلب المهاجرين إلى التجارة الشعبية مثلا محلات موبايل، مطاعم أكلات شامية، خياطة، محلات جملة، ورش. وهذا خلق احتكاك مباشر مع التجار المحليين.

أيضا ضعف القطاع الخاص المنظم حيث أغلب النشاط التجاري في ذي قار غير رسمي وغير مسجل. المهاجر الداخلي يفتح محل ويشتغل سنوات بدون إجازة، حتى تصدر شكوى عليه من تاجر مجاور، وهنا تبدأ القيود القانونية تظهر.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لحق العمل ومبدأ المعاملة بالمثل في القانون العراقي

ان الأساس القانوني لحق المهاجر في العمل التجاري يعتمد على عدة عناصر منها القوانين الوطنية, وتشمل قوانين العمل والاستثمار في البلد المضيف, كذلك الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقيات العمل العدولية, كذلك الاتفاقيات الثنائية او متعددة الأطراف بين الدول,

والأنظمة الخاصة بالمناطق الحرة او الاقتصادية الخاصة, هذه القواعد تحدد شروط وإجراءات حصول المهاجر على حق العمل التجاري مبدأ المعاملة بالمثل والمعاملة الوطنية في القانون العراقي, هذا ما سوف نتناوله في الفروع الاتية:

الفرع الأول: الأساس القانوني في العراق:

أولاً: نص المادة ٢٢ من الدستور ومضمونها: نصت المادة ٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن" العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة ", ويُستفاد من هذا النص ان الحق في العمل حق دستوري رفعه المشرع الدستوري إلى مصاف الحقوق الأساسية التي تلتزم الدولة بكفالتها، وربطه بالكرامة الإنسانية. وقد قصر الحق على العراقيين فقد استخدم النص عبارة (لكل العراقيين) حصراً، ولم يرد فيه ذكر للأجانب أو المقيمين, وهذا القصر مقصود من المشرع الدستوري وليس سهواً. وقد رتب النص التزاماً على عاتق الدولة بضمان هذا الحق، أي تهيئة فرص العمل ووضع التشريعات المنظمة له.

ثانياً: موقف الفقه من مدى شمول النص الدستوري للأجنبي: انقسم الفقه الدستوري إلى اتجاهين, الاتجاه الأول وهو التفسير الضيق حيث يرى أن النص واضح في قصر حق العمل على العراقيين فقط، استناداً إلى مبدأ السيادة وأن الدولة غير ملزمة بتشغيل الأجانب على حساب مواطنيها, وبالتالي فإن المهاجر لا يستمد حق العمل من الدستور، بل يخضع للقوانين العادية التي تمنحه هذا الحق كاستثناء وبإذن, ويستندون إلى أن دساتير أخرى كالدستور المصري المادة (١٢) نصت على (العمل حق لكل مواطن) وهو نفس الاتجاه, اما الاتجاه الثاني وهو التفسير الموسع حيث يذهب الى أن قصر النص على العراقيين لا يعني حرمان الأجنبي مطلقاً، وإنما يعني أن الدولة ملزمة بضمان العمل للعراقي، أما الأجنبي فحقه جائز تنظمه القوانين العادية, ويستندون إلى مبدأ المساواة المادة (١٤) من الدستور حيث نصت "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز" والأجنبي وإن لم يكن عراقياً، لكن المادة (١٥) كفلت "الحق في الحياة والأمن والحرية لكل إنسان" والعمل من مستلزمات الحياة, كذلك المواثيق الدولية حيث ان المادة (٨) من الدستور تضمنت تلتزم الدولة باحترام المواثيق الدولية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية المادة (٦) منه يقر بأن "حق العمل يشمل كل إنسان", ومبدأ المعاملة بالمثل طالما تسمح دول الأجنبي للعراقي بالعمل، فالعراق يعامله بالمثل تطبيقاً للمادة (٩) من قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤.[٨]

ثالثاً: التطبيق التشريعي والقضائي في العراق التشريع: ذهب المشرع العادي مع الاتجاه الضيق، فجاءت المادة (١٤) من قانون إقامة الأجانب ٧٦ لسنة ٢٠١٧ لتقرر "لا يجوز للأجنبي العمل في العراق إلا بعد الحصول على إجازة عمل من وزارة العمل". فجعلت العمل محظوراً كأصل، ومباحاً بإذن كاستثناء. اما القضاء لم تصدر عن المحكمة الاتحادية العليا أحكام تفسر مدى حق الأجنبي في العمل، لكن محكمة القضاء الإداري استقرت على أن (حق الأجنبي في العمل ليس حقاً دستورياً، بل هو مركز قانوني تنظمه القوانين وبترخيص من الإدارة)، قرار رقم ١١٢/قضاء إداري/٢٠٢٠.

اما في مصر يتمتع المهاجرون بحقوق مشابهة للأجانب في العراق في مجال العمل التجاري لكن مع بعض التسهيلات مقارنة بالعراق, بموجب قانون الاستثمار المصري يسمح للمهاجرين بفتح مشاريع

---

[١] مصطفى كامل إبراهيم، المعاملة بالمثل كضابط من ضوابط مركز الأجانب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق , جامعة المنصورة، مصر، ٢٠١٧, ص ٨٦.

تجارية دون الحاجة إلى شريك مصري في بعض الحالات ويعتبر هذا من العوامل التي تسهم في جذب الاستثمار الأجنبي علاوة على ذلك فإن قانون العمل المصري يوفر العديد من الحقوق للمهاجرين العاملين في مصر بما في ذلك حقوق الرعاية الصحية والتأمين الاجتماعي وهو ما يسهل دخولهم في الأنشطة التجارية.

الفرع الثاني: مبدأ المعاملة بالمثل والمعاملة الوطنية في تنظيم عمل الأجنبي التجاري:

ان مبدأ المعاملة بالمثل والمعاملة الوطنية من أهم المبادئ التي تحكم مركز الأجنبي في القانون الدولي الخاص. وقد تبناهما المشرع العراقي كضوابط أساسية لمنح الأجنبي الحقوق التجارية، فكانا سبباً مباشراً في التضييق على حق المهاجر في مزاولة التجارة, وهو ما سوف نبينه في النقاط الاتية:

أولاً: مبدأ المعاملة بالمثل: ويقصد بهذا المبدأ أن تمنح الدولة للأجنبي من الحقوق ما تمنحه دولته لرعايا الدولة الأولى. فهو مبدأ قائم على التبادل والمساواة الشكلية بين الدول, فإن كانت دولة المهاجر تمنع العراقي من التجارة، فإن العراق يعامل رعاياها بالمثل. وقد نصت المادة (٩) من قانون التجارة ٣٠ لسنة ١٩٨٤على "يتمتع الأجنبي في العراق بالأهلية التجارية التي يتمتع بها العراقي في بلد ذلك الأجنبي", وهذا تطبيق مباشر للمبدأ. كذلك المادة (٢٢) من القانون المدني ٤٠ لسنة ١٩٥١نصت على "يسري على الأجنبي فيما يتعلق بأهليته قانون دولته، على أن لا تتعارض مع النظام العام في العراق", وتُعتبر قيود التجارة من النظام العام الاقتصادي [٩].

وهناك أنواع المعاملة بالمثل منها المثل الدبلوماسي حيث يثبت باتفاقية دولية بين العراق ودولة الأجنبي وهو أقوى الأنواع, وكذلك المثل التشريعي اي يثبت من نصوص قوانين دولة الأجنبي وتكلف وزارة الخارجية بإثباته .والمثل الواقعي ويثبت من التطبيق العملي في دولة الأجنبي حتى لو لم ينص عليه قانونها.

وان أثر المبدأ على المهاجر التاجر إذا كانت دولة المهاجر مثل السعودية أو الكويت تمنع الأجنبي من تجارة التجزئة، فإن العراق يمنع رعاياها من التجزئة أيضاً. وهذا يحرم المهاجر السوري أو اليمني أو المصري من التجارة لأن دولهم تطبق نفس القيد, كذلك هناك عبء اجرائي يقع على المهاجر وهو عبء إثبات أن قانون دولته يسمح للعراقي بالتجارة، عبر كتاب مصدق من سفارة بلده والخارجية العراقية، وهذا إجراء معقد وطويل.

ثانياً: مبدأ المعاملة الوطنية: يقصد به مساواة الاجنبي بالوطني في التمتع بالحقوق، دون تمييز على أساس الجنسية, فعلى سبيل المثال اذا سمح للعراقي بتجارة التجزئة، يسمح للأجنبي أيضاً بنفس الشروط وهو مبدأ أكثر تحرراً من المعاملة بالمثل. اما موقف المشرع العراقي منه العراق لا يأخذ بالمعاملة الوطنية في الحقوق التجارية، بدليل حظر تجارة التجزئة على الأجنبي المادة (٨) من قانون التجارة النافذ, استثناء على ذلك أخذ به في قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، حيث نصت المادة المادة (١٠) على يتمتع المستثمر الأجنبي بجميع المزايا والتسهيلات والإعفاءات التي يتمتع بها المستثمر الوطني, لكن الاستثناء هذا لا يشمل النشاط التجاري البحت. علما ان العراق ملزم بتطبيق المعاملة الوطنية في قطاعات معينة بموجب اتفاقية الجات GATS التي انضم إليها عام ٢٠٠٤ بصفة مراقب, والاتفاقية توجب منح مقدم الخدمة

(٢) مصطفى كامل إبراهيم، المعاملة بالمثل كضابط من ضوابط مركز الأجانب، مرجع سابق, ص ٩٩.

الأجنبي نفس معاملة الوطني في القطاعات التي يلتزم العراق بتحريرها, وتجارة التوزيع بالتجزئة أحد قطاعات الجات، مما يعني أن حظرها مطلقا قد يتعارض مع التزامات العراق المستقبلية عند الانضمام الكامل.

المبحث الثاني

القيود القانونية على حق المهاجر في العمل التجاري في العراق وفي محافظة ذي قار

ان القيود القانونية على حق المهاجر في العمل التجاري في العراق ومصر تختلف باختلاف القوانين والأنظمة في كل بلد وهذا ما سيتم النطرق له من خلال المطلب الأول ويتضمن القيود القانونية في العراق, امتا المطلب الثاني يشمل القيود القانونية في مصر , وكما يلي:

المطلب الأول

القيود القانونية في التشريع العراقي

هناك عدة قيود تشريعية وقيود إدارية وهذه القيود الإدارية قيود عامة وقيود خاصة في مناطق معينة كما في محافظة ذي قار وهو ما سوف نتطرق له حيث نتناول في الفرع الأول القيود التشريعية والقيود الإدارية العامة, وفي الفرع الثاني نتناول القيود التشريعية الخاصة في قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ وكما يأتي:

الفرع الأول: القيود التشريعية والقيود الإدارية العامة في العراق:

أولا: قانون الاستثمار العراقي: يعد القانون الاستثماري في العراق ولا سيما قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته أحد أهم الأطر التشريعية التي سعت الدولة من خلالها إلى جذب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية مع اهتمام خاص بالعراقيين المهاجرين بوصفهم فئة تمتلك خبرات ورؤوس أموال يمكن أن تسهم في إعادة بناء الاقتصاد الوطني, وقد تعامل هذا القانون مع المستثمر العراقي المقيم في الخارج معاملة قريبة جدا من المستثمر الأجنبي مانحا إياه مجموعة من الضمانات والتسهيلات التي تهدف إلى تشجيعه على العودة والاستثمار داخل البلاد دون قيود معقدة.

في هذا السياق تلعب الهيئة الوطنية للاستثمار دورا محوريا في تنظيم العملية الاستثمارية إذ تتولى منح إجازات الاستثمار وتنسيق الإجراءات مع الهيئات الاستثمارية في المحافظات المختلفة. ويتيح القانون للمستثمر المهاجر فرصة الدخول في مشاريع متنوعة تشمل قطاعات الإسكان والصناعة والزراعة والسياحة والخدمات مع استثناءات محدودة تتعلق بالقطاعات الاستراتيجية مثل النفط والغاز التي تخضع لتنظيمات خاصة.

ومن أبرز ما يميز هذا القانون هو ما يوفره من ضمانات قانونية حيث يضمن للمستثمر عدم مصادرة مشروعه أو تأميمه، كما يكفل له الحق في تحويل أرباحه ورأس ماله إلى خارج البلاد بحرية وهو عنصر بالغ الأهمية بالنسبة للمهاجر الذي يسعى إلى الحفاظ على ارتباطه المالي الدولي. إضافة إلى ذلك يمنح القانون إعفاءات ضريبية قد تصل إلى عشر سنوات ويمكن تمديدها في بعض الحالات الأمر الذي يعزز الجدوى الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية ويقلل من المخاطر المالية في مراحلها الأولى.

كما يعالج القانون مسألة ملكية الأراضي إذ يسمح للمستثمرين باستئجار الأراضي لفترات طويلة أو تملكها في بعض المشاريع خاصة في القطاع السكني وهو ما يشكل حافزا إضافيا للمهاجرين الراغبين في تنفيذ مشاريع مستقرة وطويلة الأمد.

ولا يقتصر الدعم على الجوانب المالية والقانونية فحسب بل يمتد أيضا إلى تسهيل إجراءات الإقامة ومنح

المستثمرين الأجانب أو العراقيين المقيمين في الخارج إمكانية الإقامة داخل العراق لمتابعة مشاريعهم بشكل مباشر.

ورغم هذه المزايا فإن الواقع التطبيقي للقانون لا يخلو من التحديات إذ يواجه بعض المستثمرين صعوبات تتعلق بالإجراءات الإدارية المعقدة وتعدد الجهات المعنية فضلا عن التحديات المرتبطة بالبنية التحتية ومستوى الخدمات في بعض المناطق. ومع ذلك فإن هذه التحديات لم تمنع استمرار تدفق الاستثمارات خاصة في المحافظات التي تشهد استقرارا نسبيا وتوفر بيئة أعمال أكثر ملاءم.

وبناء على ذلك يمكن القول إن القانون الاستثماري في العراق يمثل خطوة مهمة نحو دمج المهاجرين في عملية التنمية الاقتصادية إذ يوفر لهم إطارا قانونيا واضحا وفرصا واعدة لكنه في الوقت نفسه يتطلب وعيا كافيا بالإجراءات المحلية وتخطيطا دقيقا لضمان نجاح المشاريع وتحقيق الأهداف المرجوة منه. على الرغم من أن هذا القانون يتيح للمستثمرين الأجانب الحق في ممارسة الأنشطة التجارية إلا أنه يفرض بعض الشروط التي تعيق حرية ممارسة العمل التجاري

أبرز هذه القيود الشروط المحليه فيتطلب قانون الاستثمار أن يتم تأسيس الشركات التجارية من قبل المهاجرين بشراكة مع مستثمرين عراقيين هذا يعني أنه لا يمكن للمهاجرين إقامة مشروعات تجارية مستقلة في العراق دون وجود شريك محلي, وأيضا الشروط على التملك في بعض الحالات قد يمنع المهاجر من امتلاك ١٠٠% من رأس المال في الشركة التجارية حيث يشترط أن يكون للمستثمر العراقي نصيب في المشروع. وهذه القيود تهدف إلى ضمان حماية الاقتصاد المحلي لكنها في نفس الوقت تحد من قدرة المهاجرين على التحكم الكامل في مشروعاتهم. [١٠]

ثانيا: قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل بقانون سلطة الائتلاف لسنة ٢٠٠٤:

على الرغم من أن قانون الشركات العراقي يعزز من قدرة المستثمرين الأجانب على إنشاء شركات إلا أن هذا القانون ينص على بعض القيود التي تؤثر بشكل كبير على المهاجرين.

اول هذه القيود الشراكة مع المواطنين العراقيين حيث يشترط قانون الشركات أن يكون للمهاجر شريك عراقي في بعض الأنشطة التجارية سواء كانت الشركات الصغيرة أو المتوسطة أو حتى الكبيرة وان هذا يشكل تحديًا للمهاجرين الذين يسعون للعمل بشكل مستقل ودون الحاجة إلى شريك محلي.

كذلك قانون الشركات يحدد نوعية الأنشطة التي يمكن أن يشارك فيها المهاجرون بعض الأنشطة مثل الاستيراد والتصدير أو بعض الأنشطة الصناعية قد تكون خاضعة لقيود صارمة في حال كانت الشركة تملك مساهمة كبيرة من رأس مال أجنبي.[١١]

ثالثا: قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٢٥:

يشمل قانون العمل العراقي أيضا قيودا تؤثر في قدرة المهاجرين على ممارسة الأعمال التجارية بشكل كامل. منها العمالة المحلية حيث يشترط القانون أن يشغل المهاجرون فقط بعض الوظائف التجارية التي تقتصر على الأعمال الصغيرة أو المتوسطة ولا يمكنهم ممارسة

---

(١) د. لطيف بريسم، مبدأ المعاملة بالمثل وأثره على الاستثمار في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٩, ص١٤٥.

(٢) منذر الفضل، مشكلة الاستثمار الأجنبي في العراق, مرجع سابق, ص٣٤.

الأعمال الكبيرة أو الاستثمار في القطاعات الحيوية دون نسبة معينة من العمالة العراقية.

وايضا في حال تم توظيف المهاجرين في أعمال تجارية يواجهون قيودا في تطبيق حقوقهم العمالية مقارنة بالعمال المحليين، مما يقلل من الفرص المتاحة لهم[١٢].

كذلك هناك شروط يتضمنها القانون انف الذكر منها يشترط على العامل الأجنبي الحصول على إجازة عمل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية, كذلك يجب على صاحب العمل توفير سبب حقيقي لاستقدام العامل الأجنبي, كذلك هناك قيد على عدد العمال الأجانب, كذلك على العامل الأجنبي مغادرة العراق عند انتهاء عقد العمل.

رابعا: القيود الإدارية والعملية في العراق وفي محافظة ذي قار تحديدا:

ا- القيود الإدارية والعملية في العراق: ان إجراءات فتح الأعمال التجارية في العراق تحتاج إلى المرور بعدد كبير من الخطوات البيروقراطية التي قد تكون معقدة للغاية بالنسبة للمهاجرين, ومنها الحصول على التراخيص يتطلب فتح الأعمال التجارية في العراق الحصول على تراخيص متعددة من الجهات الحكومية وهذه التراخيص قد تكون صعبة أو طويلة للحصول عليها خاصة في مجالات معينة مثل التجارة الخارجية أو الأعمال التي تشمل تقنيات عالية.

كذلك البيروقراطية الحكومية النظام الإداري في العراق يتميز بالروتين الكبير والإجراءات المعقدة مما يعوق قدرة المهاجرين على إتمام إجراءات العمل التجاري بشكل سريع وهذا يؤثر على كفاءة الأعمال التجارية الجديدة ويزيد من التكاليف التشغيلية. [١٣]

من الصعوبات الكبيرة التي تواجه المهاجرين في العراق هي القيود على الحصول على التمويل من المصارف المحلية حيث يواجه المهاجرون صعوبة في الحصول على قروض من المصارف العراقية حيث يطلب البنك ضمانات واشتراطات قد لا يستطيع المهاجر توفيرها.

وفي أغلب الأحيان يطلب من المهاجرين تقديم ضمانات عقارية أو تجارية تثبت قدرة المستثمر على تسديد القرض الدعم الحكومي في العديد من الأحيان لا تقدم الحكومة العراقية دعمًا مباشرا للمهاجرين في شكل تسهيلات مالي فيما يتعلق بالضرائب المفروضة على أنشطتهم التجارية, قد تكون النسب الضريبية مرتفعة في بعض الحالات، مما يؤثر على قدرة المهاجرين في تحقيق ربح مناسب. الرسوم الإدارية: تفرض العديد من الرسوم الإدارية على المهاجرين لتسجيل الشركات مثل رسوم التسجيل والتراخيص مما يزيد من التكاليف المبدئية لإنشاء الأعمال التجارية.[١٤]

ب- القيود الإدارية التي تفرضها مؤسسات محافظة ذي قار تحديداً:

من خلال متابعة الواقع تبين أن محافظة ذي قار تفرض قيوداً على المهاجر لا توجد بنفس الشدة في محافظة بغداد أو البصرة، وأبرزها ان غرفة تجارة ذي

---

(١) سعدون العامري، القانون الدولي الخاص، مرجع سابق, ص٧٨.

(٢) حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني – الأحوال الشخصية والأجانب، مرجع سابق, ص ١٥٦

(١) هيثم حامد المصطفى، تقييم قانون الاستثمار العراقي في ضوء اتفاقية الجات ، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد٣، ٢٠٢٠, ص ٩٦.

قار تطلب شرط إقامة ٦ أشهر فأكثر في ذي قار. كذلك تقديم كفيل ضامن من تجار الناصرية المسجلين, والسند على ذلك المادة ٨ من قانون غرف التجارة ٤٣ لسنة ١٩٨٩ وتعليمات داخلية للغرفة ٢٠١٩ حيث ان شرط الكفيل لا أصل له بالقانون وهو عرف إداري, يمنع المهاجر حتى لو كان عراقي.

كذلك البلدية في المحافظة تمنع منح إجازة ممارسة مهنة لاي عمل تجاري للوافد من خارج المحافظة إلا بموافقة لجنة أمنية. والسند على ذلك تعليمات مجلس المحافظة رقم ٧ لسنة ٢٠٢١ "تنظيم العمالة الوافدة" وتعليمات مجلس المحافظة لا يجوز أن تقيد حق كفله الدستور.

أيضا من القيود مسجل الشركات/ فرع ذي قار يرفض تسجيل شركة لمهاجر داخلي إذا كان عنوان سكنه في الهوية في محافظة اخرى، ويطلب نقل بطاقة السكن. وهذه تعليمات مسجل الشركات العامة ٢٠١٨ وان بطاقة السكن إجراء إداري، وهذا غير مقبول قانونا حيث لا يجوز أن يكون شرطاً لممارسة حق دستوري.

مديرية العمل في ذي قار تشدد في منح إجازة عمل للأجنبي حتى لو متزوج عراقية من محافظة ذي قار. تطلب عدم ممانعة من ٤ دوائر. والسند على ذلك المادة ٣٠ من قانون العمل ٣٧ لسنة ٢٠١٥ وان التطبيق في ذي قار أشد من محافظة بغداد بسبب الضغط الاجتماعي فيها.

ومن القيود كذلك قيادة شرطة ذي قار تم القيام بحملات إغلاق محلات الوافدين تتم بشكل دوري بحجة عدم وجود إجازة، وتستهدف محلات السوريين تحديداً. والسند على ذلك قانون إقامة الأجانب ٧٦ لسنة ٢٠١٧ تستخدم كأداة ضغط اجتماعي وليس تطبيق قانون بحت.

الفرع الثاني: القيود **التشريعية الخاصة في قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤:**

نظم المشرع العراقي أحكام الأجنبي التاجر في الفصل الثاني من الباب الأول من قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤، في المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١. وهذه النصوص هي الأساس القانوني المباشر الذي يحكم حق المهاجر في مزاولة النشاط التجاري، وتشكل القيد الأهم على هذا الحق وهي كما الآتي:

اولاً: الحظر المطلق لتجارة التجزئة المادة(٨): حيث تنص على "لا يجوز لغير العراقي مزاولة تجارة التجزئة", ونطاق الحظر يشمل كل بيع للسلع والبضائع إلى المستهلك النهائي لاستهلاكه الشخصي. ويخرج عن الحظر تجارة الجملة، والاستيراد والتصدير، والوكالة بالعمولة، والسمسرة، بشرط الحصول على إذن. والتكييف القانوني لهذا النص انه من النظام العام الاقتصادي، فلا يجوز الاتفاق على مخالفته, وأي عقد تجزئة يبرمه الأجنبي يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً، ولا يترتب عليه أثر ولا يكسبه صفة التاجر. وان هدف المشرع من هذا النص هو حماية صغار التجار العراقيين من المنافسة الأجنبية، في ظل اقتصاد كان شبه مغلق وهي حماية كانت مبررة وقتها, حيث أصبح النص الان في يومنا هذا متعارضاً مع الواقع الاقتصادي المنفتح، ومع التزامات العراق الدولية. كما أنه يسهل التحايل عليه عبر التستر التجاري بأن يسجل الأجنبي المحل باسم عراقي مما يخلق اقتصاد ظل لا يدفع ضرائب.

ثانياً: شرط المعاملة بالمثل المادة(٩): حيث تنص على "يتمتع الأجنبي في العراق بالأهلية التجارية التي يتمتع بها العراقي في بلد ذلك الأجنبي", و يسري هذا الشرط على جميع الأنشطة التجارية المسموح بها للأجنبي عدا التجزئة، كتجارة الجملة والاستيراد والتصدير للغير. وان أغلب الدول العربية تطبق نفس

الحظر على التجزئة، وبالتالي يصبح الأجنبي العربي ممنوعاً من التجزئة في بلده وممنوعاً في العراق أيضاً تطبيقاً للمثل.

ثالثا: شرط القيد في سجل الأجانب التجاري المادة(١٠): وتنص على "على الأجنبي الذي يريد احتراف التجارة في العراق أن يقيد اسمه في السجل التجاري الخاص بالأجانب", وان هذا القيد هو قيد إنشائي وليس كاشفا, أي أن الأجنبي لا يكتسب صفة التاجر الا من تاريخ القيد، بخلاف العراقي الذي يكتسبها بمجرد الاحتراف. وهناك شروط للقيد هي: ١- إقامة عمل سارية. ٢- موافقة وزارة العمل. ٣- موافقة وزير التجارة. ٤- شهادة عدم محكومية. ٥- رأس مال لا يقل عن ١٥ مليون دينار حسب تعليمات مسجل الشركات. وان القيد يمنح الأجنبي حق فتح محل تجاري باسمه، وفتح حساب مصرفي تجاري، واستخراج إجازة استيراد وتصدير. لكنه لا يلغ حظر التجزئة.

المطلب الثاني

القيود القانونية في مصر ومقارنتها مع العراق

هناك قيود على حق المهاجر في العمل التجاري في مصر أيضا وهذه القيود التي سوف نتطرق لها تهدف الى حماية حقوق العمال المحليين وضمان استقرار سوق العمل وهو ما سوف نتناوله في الفرع الأول ويشمل التنظيم القانوني في مصر, اما الفرع الثاني يتناول أوجه التشابه والاختلاف بين العراق ومصر وكما يلي:

الفرع الأول: التنظيم القانوني في مصر:

أولا: قانون الاستثمار المصري(رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧):

في جمهورية مصر العربية يَعتبر قانون الاستثمار المصري (قانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧) من أهم القوانين التي تنظّم استثمار الأجانب، بما فيهم المهاجرين، في الأنشطة التجارية, هذا القانون يهدف إلى تحفيز الاستثمار الأجنبي من خلال توفير حوافز وتسهيلات للمستثمرين بما في ذلك المهاجرين.

أبرز مميزات هذا القانون هي حرية تملك الشركات حيث يسمح للمهاجرين بامتلاك الشركات بشكل كامل في بعض القطاعات مما يمنحهم حرية أكبر مقارنة مع العراق الذي يفرض بعض القيود على تملك الشركات من قبل المهاجرين.

حوافز ضريبية: يمنح القانون حوافز ضريبية للمستثمرين الأجانب، بما في ذلك إعفاءات ضريبية لفترة زمنية محددة للمشاريع التي تساهم في تعزيز الاقتصاد الوطني.

أيضا هناك حوافز لتأسيس الشركات حيث يسمح القانون للمهاجرين بتأسيس شركات خاصة بهم دون الحاجة إلى شريك مصري في بعض الأنشطة التجارية, وان هذا يشكل فرقا كبيرا مقارنة بالقانون العراقي الذي يشترط شريكا محليا في معظم الحالات. [١٥]

ثانيا: قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته: كما هو الحال في العراق ينظم قانون الشركات المصري كيفية إنشاء الشركات ولكن في مصر هناك مزايا مختلفة تجعل من السهل على المهاجرين ممارسة الأنشطة التجارية.

أيضا سهولة التأسيس فبموجب هذا القانون يمكن للمهاجرين إنشاء شركات دون الحاجة إلى أن يكون لديهم شريك مصري في معظم الحالات مما يمنحهم مرونة أكبر مقارنة بالعراق

كذلك بالنيسبة لحقوق الشريك الأجنبي يسمح القانون المصري للمهاجرين بتأسيس شركات مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة مع ضمان حقوقهم القانونية كمستثمرين

---

(١) أحمد سمير أبو شادي الكتاب, المركز القانوني للأجانب في مصر , دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩, ص ١١٣.

في المشاريع التجارية, ومن الأمور المهمة أيضا في هذا القانون المرونة في استثمار الأنشطة حيث سمح للمهاجرين بالمشاركة في مجموعة واسعة من الأنشطة التجارية دون القيود التي يواجهونها في العراق. [١٦]

ثالثا: قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة٢٠٠٣: ينظم قانون العمل المصري حقوق المهاجرين الذين يعملون في المشاريع التجارية يختلف هذا القانون عن نظيره العراقي في العديد من الجوانب منها **ان** الحقوق العمالية حيث يعتبرها قانون العمل المصري من أكثر القوانين حماية للعمالة بما في ذلك العمالة الأجنبية يضمن حقوق المهاجرين في ما يتعلق بالرواتب وظروف العمل والتأمينات الاجتماعية, كذلك بالنسبة للعمالة المهاجرة لا يفرض القانون المصري قيودا كبيرة على توظيف المهاجرين بل يشجع على دمجهم في الاقتصاد المصري من خلال توفير بيئة عمل آمنة ومعايير قانونية واضحة. [١٧]

كذلك يشترط على العامل الأجنبي الحصول على تصريح من وزارة القوى العاملة, كذلك يجب على صاحب العمل توفير فرص عمل للمواطنين المصريين قبل استقدام العمال الأجانب, كذلك هناك قيد على العدد المسموح به للاستقدام, وأيضا يجب على العامل الأجنبي مغادرة مصر عند انتهاء عقد العمل.

الفرع الثاني: أوجه التشابه والاختلاف بين العراق ومصر:

ان التشريع المصري من أقرب التشريعات العربية للتشريع العراقي من حيث الأصل اللاتيني وكذلك أنه سبق العراق في تحديث قوانينه الاقتصادية, لذا فإن المقارنة بينهما تكشف مواطن القصور وتستلهم الحلول ولهذا تم تقسيم هذا الفرع إلى النقاط الاتية وهي:

أولا: أوجه التشابه:

على الرغم من الفروق القانونية بين العراق ومصر إلا أن هناك بعض أوجه التشابه في كيفية معالجة حقوق المهاجرين في ممارسة العمل التجاري.

بالنسبة للاستثمار الأجنبي في كلا التشريعين يسمح للمهاجرين بالاستثمار في الأنشطة التجارية ولكن بشروط معينة مثل الشراكة مع مواطنين محليين في العراق أو امتلاك شريك مصري في بعض الحالات في مصر. أيضا في التشريعات التجارية كلاهما يشتركان في تقنين القوانين التجارية التي تنظم كيفية تأسيس الشركات وحقوق المهاجرين كمستثمرين, في كلا القانونين يسمح للمهاجرين بفتح شركات ولكن ضمن ضوابط معين.

أيضا بالنسبة للضرائب والإجراءات في كل من العراق ومصر يواجه المهاجرون تحديات فيما يتعلق بالضرائب والرسوم الإدارية التي تفرض على الشركات التجارية مما يشكل عبئا على المهاجرين الذين يسعون للاستثمار في كلا البلدين.[١٨]

ثانيا: أوجه الاختلاف:

ومع ذلك هناك فروقات واضحة بين النظامين القانونيين في البلدين فيما يتعلق بالمهاجرين وحقهم في ممارسة العمل التجاري, فمن ناحية حرية التملك بينما العراق يفرض قيودا على تملك المهاجرين بالكامل على شركاتهم التجارية ويشترط شريكا محليا في معظم الأنشطة مصر توفر فرصة أكبر للمهاجرين للتملك الكامل للشركات في بعض المجالات التجارية.

---

(٢) سعيد يوسف البستاني , الوكالة التجارية في القانون المصري والمقارن, دار الفكر الجامعي، ٢٠١٨, ص٥٦.

(٣) ثروت بدوي, أحكام اتفاقية الجات وانعكاساتها على التشريعات العربية, دار النهضة العربية، ٢٠١٧, ص ١٦٨.

(١) ثروت بدوي, مرجع سابق, ص ١٦٨.

كذلك بالنسبة للقيود البيروقراطية في التشريع المصري تعد الإجراءات البيروقراطية أسهل مقارنة بالعراق حيث يتمتع المهاجرون بإجراءات أكثر مرونة في تأسيس الشركات وحصولهم على التراخيص.

وأخيرا بالنسبة للحقوق العمالية في جمهورية مصر قانون العمل يوفر مزيدا من الحماية للعمالة المهاجرة مقارنة بالعراق حيث تضمن التشريعات المصرية ضمانات أفضل لحقوق العمال الأجانب بما في ذلك المهاجرين العاملين في الشركات التجارية.[١٩]

الخاتمة

توصل الباحث من خلال دراسة موضوع القيود القانونية على حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري في العراق إلى جملة من النتائج العلمية والعملية والمقترحات، نوجزها بالآتي:

النتائج: ان من اهم النتائج التي تم التوصل اليها من خلال البحث في هذا الموضوع سوف نقوم بتلخيصها بالنقاط التالية:

اولا – ان القانون العراقي يعترف بحق المهاجرين لكن يفرض عليهم قيودا قانونيه وتتعلق هذه القيود بعملية المشاركة مع المستثمرين المحليين والحد القانوني من حرية التملك الكامل للمشروع التجاري او الشركة بينما يوفر القانون المصري مرونه اكبر اذ يمكن للمهاجر امتلاك شركة او مشروع بالكامل.

ثانيا – الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٢٢ قصر حق العمل على العراقيين، مما جعل حق الاجنبي المهاجر في التجارة ليس حقا دستوريا أصيلا، بل رخصة قانونية تخضع للسلطة التقديرية للإدارة, وهذا القصور لا يتوافق مع توجه العراق للانفتاح الاقتصادي.

ثالثا – يواجه المهاجرون صعوبات كبيرة في الحصول على التمويل من البنوك العراقية إضافة إلى العبء الضريبي والرسوم الإدارية مما يقلل من قدرة المهاجرين على الاستثمار بفعالية.

رابعا – في دولة مصر أظهرت المقارنة أن مصر توفر بيئة أكثر ملاءمة للمهاجرين الراغبين في ممارسة الأعمال التجارية فحرية التملك تسهيلات الحصول على التراخيص والحماية القانونية للعمالة المهاجرة تجعل مصر نموذجا يمكن الاستفادة منه في تحسين التشريعات العراقية.

خامسا – يوجد تعارض واضح بين قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ ذي الفلسفة المغلقة، وقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ ذي الفلسفة المنفتحة. فالأول يحظر تجارة التجزئة على الأجنبي مطلقاً المادة (٨)، والثاني يمنح المستثمر الأجنبي كل حقوق الوطني المادة (١٠)، لكنه يستثني النشاط التجاري البحت من نطاقه فيضيع المهاجر التاجر بين القانونين.

سادسا – الحظر المطلق لتجارة التجزئة: نص المادة (٨) من قانون التجارة النافذ الذي يمنع الأجنبي من تجارة التجزئة منعاً باتاً أصبح غير مبرر اقتصادياً، وأدى إلى انتشار ظاهرة التستر التجاري حيث يمارس الأجنبي النشاط باسم عراقي، مما يخلق اقتصاد ظل يتهرب من الضرائب ويضر بالخزينة العامة.

سابعا – تمسك المشرع في المادة (٩) من قانون التجارة النافذ بمبدأ المعاملة بالمثل أدى إلى حلقة مفرغة، فأغلب الدول العربية تمنع الأجنبي من التجزئة، فيحرم رعاياها منها في العراق أيضاً, وهذا المبدأ لم يعد ملائماً لجذب الاستثمارات والخبرات.

ثامنا– ان محافظة ذي قار خلقت نظاماً قانونياً عرفياً لتنظيم عمل المهاجر، يتكون من تعليمات مجلس المحافظة والغرفة والبلدية، يحل محل القانون ويطبق

---

[١] سعيد يوسف البستاني , الوكالة التجارية في القانون المصري والمقارن, مرجع سابق, ص٨٦.

على الناس، وهو نظام يفتقر للمشروعية الدستورية ويكرس التمييز على أساس الانتماء المحلي، ويعطل حركة رأس المال والاستثمار الداخلي في المحافظة.

تاسعا – تعدد الجهات والتعقيد الإجرائي فمزاولة المهاجر للتجارة تتطلب موافقات من: وزارة التجارة و وزارة العمل وكذلك وزارة الداخلية و البنك المركزي واخيرا مسجل الشركات. ولا يوجد سقف زمني ملزم للبت، مما يفتح باب التعسف الإداري ويطيل مدة الترخيص لأشهر.

المقترحات:

ومن اهم المقترحات التي توصلنا اليها من خلال البحث في هذا الموضوع هي:

أولا –ان قانون الاستثمار العراقي يحتاج الى بعض التعديلات لتقليل القيود على الشراكة المحلية مع المستثمرين وتمكين المهاجرين من تأسيس شركات مستقله في بعض القطاعات لتحسين النمو الاقتصادي للبلد لان هذه الاستثمارات لها دور كبير وفعال .

ثانيا –وايضا يجب ان تكون مرونة في الاجراءات الخاصة بتأسيس الاعمال التجارية اي السرعة في انجاز المعاملات التجارية لا صدار التراخيص وتقليل الرسوم الإدارية

ثالث– وايضا توفير تسهيلات مالية للمهاجرين الراغبين في الاستثمار مثل القروض الميسرة أو الحوافز الضريبية لفترة محددة لتشجيع الاستثمار التجاري

رابعا– تعزيز الحماية القانونية للعمالة المهاجرة في العراق من خلال تعديل قانون العمل لضمان حقوقهم في الرواتب التأمينات وظروف العمل

خامسا– الاستفادة من تجربة مصر القانونية في منح المهاجرين حرية أكبر في ممارسة الأعمال التجارية مع مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية للعراق.

سادسا– اخيرا يمكن القول إن حق المهاجر في ممارسة العمل التجاري يمثل ركيزة أساسية لتعزيز الاقتصاد الوطني ودعم التنمية إلا أن العراق يواجه تحديات كبيرة في تمكين المهاجرين من ممارسة هذا الحق بحرية ومن خلال دراسة مقارنة مع مصر يتضح أن هناك فرصة حقيقية لتحسين التشريعات والسياسات لتسهيل دخول المهاجرين إلى السوق التجاري بما ينعكس إيجابا على الاقتصاد الوطني ويدعم بيئة الأعمال بشكل عام.

سابعا– من خلال المقارنة بين تشريعنا العراقي والتشريع المصري في تنظيم حق الأجنبي بممارسة العمل التجاري، وما كشفت عنه من جمود النص العراقي مقابل مرونة النص المصري، نقترح تبني الفلسفة التشريعية المصرية مع تكييفها لخصوصية الواقع العراقي،

المصادر

أولا: الكتب:

١) أحمد سمير أبو شادي الكتاب, المركز القانوني للأجانب في مصر , دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.

٢) أحمد سمير أبو شادي، المركز القانوني للأجانب في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.

٣) ثروت بدوي, أحكام اتفاقية الجات وانعكاساتها على التشريعات العربية, دار النهضة العربية، ٢٠١٧.

٤) حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني – الأحوال الشخصية والأجانب، دار وائل، عمان، ٢٠١٠.

٥) سعدون العامري، القانون الدولي الخاص، منشورات الحلبي، بيروت، ط٣، ٢٠١٨.

٦) سعيد يوسف البستاني , الوكالة التجارية في القانون المصري والمقارن, دار الفكر الجامعي، ٢٠١٨.
٧) عباس العبودي، شرح قانون التجارة العراقي، ج١، مكتبة السنهوري، بغداد، ط٢، ٢٠١٥.
٨) منذر الفضل، مشكلة الاستثمار الأجنبي في العراق، دار الحكمة، لندن، ٢٠١٢.
٩) نزيه نعيم شلالا، الوجيز في القانون التجاري العراقي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٢٠.

ثانيا: الرسائل والاطاريح:

١) أحمد جاسم محمد، القيود الواردة على أهلية الأجنبي في ممارسة التجارة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠١٨.
٢) مصطفى كامل إبراهيم، "المعاملة بالمثل كضابط من ضوابط مركز الأجانب"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، مصر، ٢٠١٧.

ثالثا: الأبحاث والمقالات:

١) لطيف بريسم، مبدأ المعاملة بالمثل وأثره على الاستثمار في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، م٨، ع٢، ٢٠١٩..
٢) هيثم حامد المصطفى، تقييم قانون الاستثمار العراقي في ضوء اتفاقية الجات، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، ع٣، ٢٠٢٠.

رابعا: القوانين والتعليمات:

١) الدستوري العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢) قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.
٣) قانون التجارة العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤
٤) قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧.
٥) الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
٦) قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣.
٧) قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .
٨) قانون الاستثمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.
٩) تقرير رسمي من اللجنة الاقتصادية العراقية في سنة ٢٠١٨ بعنوان تحديات الاستثمار في العراق.