مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: مفهوم الأجنبي، وما للأجنبي (الحالي والسابق) من حقوق سياسية «دراسةٌ مقارنة في تشريعات الدول العربية»
اسم الكاتب: د. وفاء مزيد فلحوط
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/902
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 14:12 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مفهوم الأجنبي، وما للأجنبي (الحالي والسابق) من حقوق سياسية

«دراسةٌ مقارنة في تشريعات الدول العربية»

د. وفاء مزيد فلحوط*

الملخص

انطلاقاً من التمييز القائم على الجنس أو الدين أو اللون، أو ما كان من قبيل ذلك هو تمييز يمكن للدول تجاوزه خلافاً للتمييز القائم على رابطة الجنسية؛ لأنه تمييز يعد بالنسبة لها مسألة وجود من عدمه، ومن هنا تظهر أهمية البحث عن مدى ما لرابطة الجنسية من دورٍ خاص في تحديد مدلول (الأجنبي)، ولا سيما بالنسبة إلى الدول القادرة على تأسيس روابط تتجاوز حدود رابطة الجنسية –إن صحَّ التعبير– كالدول العربية بما تمتلكه تلك الدول من مقومات تاريخية أسست لقيام رابطة (القومية العربية)، وهذا ما يستلزم التساؤل عن دور هذه المقومات في إخراج (العربي) من المفهوم التقليدي للأجانب، ومدى انسجام هذا الدور– إن وجِدَ– مع منطق النصوص القانونية، ومدى قابليته للتطبيق المتوازن على أرض الواقع «المبحث الأول».

ومن اختلاف الدول العربية في تحديد مدلول (الأجنبي)، واختلاف سياساتها حيال مركزه القانوني، بجملة ما يشتمله من حقوق بما في ذلك حقوقه السياسية، تظهر أهمية البحث لتبيان موقفها من مسألة إقرار تلك الحقوق؛ لرصدِ اختلافها – أينما وجد – سواء باختلاف الحق السياسي الممنوح أم باختلاف الشخص المخاطب بالحق «المبحث الثاني».

* أستاذ مساعد – قسم القانون الدولي الخاص– كلية الحقوق– جامعة دمشق.

The The Concept and Political Rights Of Currently and Formerly Aliens

(Comparative Study in the Legislations of Arab Countries)

Dr. Wafaa Falhout*

ABSTRACT

Due to the fact that the discrimination based on gender, religion or color, or any other similar thing is considered a discrimination that the states can exceed, contrary to the discrimination based on the nationality bond; because, for them, it`s a discrimination that is considered as a matter of existence or not. Hence, the importance of the research shows the extent that nationality bond as related to the special role in assigning the denotation of (the foreigner), especially as related to the states that are able to establish bonds that exceed the limits of nationality bond - if it is a true expression - such as the Arab countries, in what they possess of historical constituents that established for the existence of a link (Arab nationality). This necessitates to wonder about the role of these constituents in taking out the (Arabian) from the traditional concept of foreigners and the extent of harmony this role has - if any- with the logic of the legal texts, and the extent of its ability to actually applicability in balanced way (First Chapter).

*Assistant Professor– Private International Law -Faculty of Law - Damascus University.

From the difference of the Arab countries in locating the denotation of the (foreigner), and the difference of their policies against its legal position, as a whole in what it comprises of rights, including its political rights, the importance of the research also shows its attitude from the matter of ratifying these rights to observe their difference – wherever they exist – whether by the difference of the granted political right or by the difference of the person addressed by the right (Second Chapter).

المقدمة

– كان الأجنبي في المجتمعات القديمة يعامل معاملة العدو[1]، وكانت الأسرى تعامل بعد نهاية الحروب معاملة الأشياء تماماً، فكانت موضوعاً للحق دون أن تكون صاحبة له[2].

وقد روى الفقيه «جروسيسوس Grocius» أن سكان أوروبا في العصور القديمة كانوا يقدمون الأجانب قرابين للآلهة، كما روى المؤرخ «هيرودت» أن قدماء المصريين كانوا يرفضون التعامل مع الأجانب ويكلفونهم بأشق الأعمال[3].

– وهذا ما كان عليه حال الأجانب عند الرومان واليونان[4]، ويبدو أن أثينا جنحت فيما بعد نحو سياسة التخفيف من العداء والكراهية ضد الأجانب، فقررت بعض الحماية لهم[1].

(1)فيما يتعلق بوضع الأجانب في **سورية القديمة** في الألف الثانية قبل الميلاد، يذكر أن من أسباب قدوم الأجانب إلى سورية كثرة الموارد الطبيعية فيها، فقد شهدت مثلاً مدينتا إيبلا وماري أولى حالات إقامة التجار الذين عرفوا يومها (بالتجار القادمين من بعيد).

أما أوغاريت فقد عرفت بمدينة (الأعمال المعدنية)؛ لما كانت تمتلكه من احتياطي كبير من الفضة...

وتدلنا مصادر مصر القديمة على إرسال ملوك الأسرة الخامسة 2560-2420 ق.م لقوافل التجارة إلى سورية، وعلى قدم استقرار سفراء مصر فيها.

وقد تحدثت معاهدات أوغاريت والحيثيين عن تبادل الأسرى واللاجئين، كما أشارت تلك المصادر إلى إمكانية الزواج من خارج سورية، ومثاله زواج ابنة ملكة الحثيين (اهلينيكال) من ابن ملك أوغاريت (تانخواتاشي).

وقد عومل الأجانب عموماً بقدرٍ من الاهتمام، إذ عثر على وثائق في أوغاريت تتحدث عن حالات قضائية مفادها مقتل بعض التجار في المملكة مما استلزم دفع تعويضات مالية لذوي هؤلاء القتلى بهدف تنفيذ اتفاقات دولية معينة.... راجع:

د. حسن إسماعيل شوال: العبيد والأجانب في سورية القديمة في الألف الثانية قبل الميلاد، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، القاهرة، 2007م، ص210 وما بعد.

(2)د. هشام صادق، د. عكاشة عبد العال، د. حفيظة السيد الحداد: الجنسية ومركز الأجانب «دراسة مقارنة» - دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – 2006 ص476.

(3)د. أحمد عبد الحميد عشوش، د. عمر أبو بكر باخشب: أحكام الجنسية ومركز الأجانب في دول مجلس التعاون الخليجي «دراسة مقارنة مع الاهتمام بالنظام السعودي»، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990، ص411 حاشية (2).

(4)يذكر أن الأثينيين عندما سمحوا بإقامة الأجانب في أثينا كانوا يفرضون عليهم ضريبة سنوية يترتب على عدم دفعها عقوبة استعبادهم، وكان على الأجنبي المقيم في أثينا اختيار سيده أو مولاه ليطالب بما له من حقوق أمام القضاء. كما كان يحظر على هؤلاء الأجانب الزواج من أثينية وإلاَّ عوقبوا بمصادرة أموالهم وفقدهم لحريتهم...

د. السيد أحمد علي بدوي: المركز القانوني للأجانب «دراسة تحليلية تأصيلية في ضوء قواعد القانون الوضعي والشريعة الإسلامية»، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، 2008م، ص 28 وما بعدها.

–وقد اختلف مركز الأجانب في عهد الإسلام عما كان عليه سابقاً؛ لأن المبادئ التي قام عليها الدين الإسلامي كانت تدعو إلى التسامح، والمساواة، ورفض العصبية القبلية.

وقد أمكن التمييز في ذلك الوقت ما بين: أهل دار الإسلام؛ وهم المسلمون أصلاً وغير المسلمين ممن كانوا يقيمون في دار الإسلام إقامة دائمة كالذميين[2]، وبين أهل دار الحرب؛ وهم المحاربون والمستأمنون أو الذين كانوا يقيمون مؤقتاً في دار الإسلام بموجب أمان عام أو خاص[3].

(1)سواء من خلال معاهدات التحالف أم من خلال نظام الضيافة الذي يوضع بموجبه الأجنبي تحت حماية شخص يوناني يسمى (المضيف). راجع:

د. مصطفى ياسين محمد حيدر الأصبحي: حق الأجانب في التملك في القانون الدولي الخاص «دراسة مقارنة»، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ط1، 2007م. ص13.

وكذلك الحال بالنسبة للرومان، فعندما تطورت علاقات الرومان بالأجانب من شعوب البلاد التي خضعت لحكمهم، وضع الرومان قانوناً خاصاً بالأجانب، هو ما يعرف باسم «قانون الشعوب» ليحدد حقوقهم، وينظم علاقاتهم فيما بينهم من جهة، وعلاقاتهم مع الرومان من جهة أخرى.

د. فؤاد ديب، الأجانب (المركز القانوني)، الموسوعة العربية.

http://www.arab.ency.com

(2)الذميون: هم من ارتبطوا مع المسلمين بعهد الذمة الذي جعل لهم ما للمسلمين وعليهم ما عليهم، وكانوا يخضعون لضريبة الجزية والخراج عدا الزكاة.

د. صالح عبد الزهرة الحسون: حقوق الأجانب في القانون العراقي، دار الآفاق الجديدة، بيروت، 1981، ص11، حاشية (4).

وللذميين والمستأمنين إنهاء عقد الذمة باعتناقهم الإسلام، أو تركهم دار الإسلام إلى دار الحرب.

د. جابر إبراهيم الراوي: القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني «دراسة مقارنة»، الدار العربية للتوزيع والنشر، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، 1986م، ص19.

(3)وكان من المتفق عليه أن النزاع بين غير المسلمين الذي يتضمن عنصراً مسلماً يتوجب عرضه على قاضٍ مسلم؛ لأن الشريعة الإسلامية لا تسمح بمحاكمة المسلم أمام قاض غير مسلم.

أما النزاع بين غير المسلمين الذي موضوعه ديني فيترك فصله لما تقضي به ديانة المتخاصمين.

راجع د. محمد أحمد بن عبود: مركز الأجانب في مراكش، مطبعة الشور، تطوان، الطبعة الثانية، 1980، ص21.

– وبعد قيام الثورة الفرنسية كان لتعاليم الكتّاب ولآراء الفقهاء الأثر الكبير في تلطيف معاملة الأجانب، وقد جاءت لائحة حقوق الإنسان في فرنسا عام 1789 لتؤكد على آدمية الإنسان وقدسيته[1].

– وأخذت التشريعات الوطنية تتحدث عن الأجنبي، كقانون الجنسية العثماني لعام 1869 الذي حدده بالشخص غير العثماني[2]، ولعل أهم ما تميز به العهد العثماني بالنسبة للأجانب هو نظام الامتيازات الأجنبية القائم على منحهم مجموعة من الحقوق داخل الإمبراطورية العثمانية كتلك التي تعفيهم من الخضوع للضرائب أو للقضاء الوطني[3].

– وفي بداية القرن العشرين وبعد الحرب العالمية الأولى اهتمت عصبة الأمم بموضوع مركز الأجانب، فانعقدت عدة مؤتمرات تدعو إلى حمايتهم في شخصهم وأموالهم، عدا عن منحهم حق التقاضي أمام المحاكم الوطنية[4].

– أما في عصر هيئة الأمم المتحدة فقد صدر بتاريخ 1948/12/10 الإعلان العالمي لحماية حقوق الإنسان، بصرف النظر عما إذا كان وطنياً أم أجنبياً، كما صدر بتاريخ

(1)د. ممدوح عبد الكريم حافظ، القانون الدولي الخاص وفق القانونين العراقي والمقارن، دار الحرية للطباعة، بغداد،، الطبعة الثانية، 1977م، ص197.

(2)د. عبد الحميد محمود حسن، محاضرات في القانون الدولي الخاص، الجامعة المستنصرية، العراق، الطبعة الثانية، 2008م، ص49.

(3)من أسباب موافقة العثمانيين على نظام الامتيازات هو تشجيع التجارة مع الدول الأوروبية منذ القرن السابع عشر، فقد أجازوا للأجانب حل مشاكلهم وفقاً لقوانينهم دون اللجوء إلى القضاء العثماني، وذلك عن طريق قناصلهم على أن يتم هذا الإجراء على أساس المعاملة بالمثل.

إلاَّ أنه مع تراجع الامبراطورية العثمانية أضحى ذلك الإجراء من جانب واحد، بل أقدمت الدول الأوروبية على إنشاء محاكم قنصلية في إقليم الإمبراطورية العثمانية للفصل في نزاع الأجانب المقيمين هناك، منتقصة بذلك من السيادة العثمانية. ولأبعد من ذلك منحت بعض الدول الأوروبية لرعاياها حصانة تشريعية في مواجهة التشريعات العثمانية إلى جانب الحصانة القضائية.

راجع: د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص12-13.

(4)كمؤتمر لاهاي لعام 1930.

(1966/12/16) عهدان لحماية حقوق الإنسان، تناول الأول منهما حقوقه السياسية والمدنية، أما الثاني فقد تحدث عن حقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وهكذا إلى أن أصبح – اليوم – الاعتراف للأجنبي بالشخصية القانونية حقاً له، يستمد وجوده وشرعيته من القانون الدولي [1]. دون أن يعدّ مثل ذلك الاعتراف من قبيل التسامح أو التفضل من جانب الدول المعنية[2].

ونحن اليوم إذ نعتقد بأنَّ أي تمييز يقوم على الجنس أو الدين أو اللون أو ما شابه ذلك يمكن للدول تخطيه، وذلك خلافاً للتمييز القائم على (الجنسية)؛ لأنه تمييزٌ مرتبط أصلاً بوجودها على اعتبار ما تعنيه رابطة الجنسية من تحديد لركن الشعب الذي يمثل أحد أركان ذلك الوجود.

لذا نجد من الأهمية بمكان بيان ما لرابطة الجنسية من دور فاعل في تحديد مدلول (الأجنبي) في مختلف تشريعات دول العالم، مع التركيز على توجه الدول العربية لخصوصية ما تمتلكه هذه الدول من قواسم مشتركة أسست لقيام رابطة القومية العربية فيما بينها، مما يثير التساؤل عن الدور الذي يمكن أن تؤديه (رابطة القومية) لإخراج العربي بجنسيته من المفهوم التقليدي للأجانب القائم على (رابطة الجنسية)، وعن مدى قدرة ذلك الدور على خلق نوع من التوازن مع منطق النص القانوني أو خلق قدر من الانسجام مع الواقع العملي مقارنة بما للجنسية من دور فاعلٍ في تحديد مدلول الأجنبي.

(1)إذ تؤكد المواثيق الدولية – بشكل عام –على ضرورة منح الحقوق للأفراد الموجودين في إقليم دولة ما والخاضعين لولايتها دون تمييز بينهم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الأصل القومي أو بسبب أي وضع آخر، وعلى ضرورة حصول الأجنبي على تمثيل له.

The rights of Non-citizens: University of Minnesota Human Rights Center-2003: hrlibrary. Umn.edu

(2)د. ممدوح حافظ – مرجع سابق – ص197، ود. مصطفى الأصبحي، مرجع سابق، ص19.

ولما كان تحديد مدلول الأجنبي يؤثر حكماً في المركز القانوني للأجانب بجملة ما يشتمله من حقوق بما في ذلك حقوقه السياسية، فقد وجدنا من الأهمية أيضاً تعقب تشريعات الدول العربية؛ لبيان موقفها من مسألة تمتع الأجنبي بالحقوق السياسية، ولإظهار ما اعترى ذلك الموقف من اختلافاتٍ، إما تأسيساً على اختلاف الحق الممنوح فيما لو كان حق الترشيح والانتخاب لرئاسة الدولة أو للهيئات السياسية أو للمناصب الوزارية أو ما شابه ذلك أو كان حق تولي الوظائف العامة، وإما تأسيساً على اختلاف الشخص المخاطب بالحق فيما لو كان مواطناً أصيلاً أم أجنبياً سابقاً أم أجنبياً حالياً بما يعنيه هذا الأخير من أجنبي غير عربي عند بعضهم أم أجنبي غير مواطن، ولو كان عربياً عند بعضهم الآخر.

وجملة ما ذُكِر يستلزم تحليلاً قانونياً للنقاط الخلافية السابقة من خلال دراسة مقارنة للنصوص ذات الصلة في تشريعات الدول العربية، وذلك وفقاً للمنهجية الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الأجنبي.

المطلب الأول – تحديد المقصود بالأجنبي عموماً.

المطلب الثاني – تحديد المقصود بالأجنبي في نصوص قوانين الدول العربية (المعيار القانوني – المعيار القومي – المفاضلة بين المعيارين)

المبحث الثاني: الحقوق السياسية للأجنبي في تشريعات الدول العربية.

المطلب الأول – حقا الترشح والانتخاب.

المطلب الثاني – حق تولي الوظائف العامة.

المبحث الأول: مفهوم الأجنبي

خضع المعيار الفاصل لتميز الوطني عن الأجنبي إلى تطورٍ مستمر اختلف خلاله مفهوم الأجنبي باختلاف الزمان والمكان (المطلب الأول)، كما اختلفت الدول العربية بدورها في تحديدها لذلك المفهوم، فمنها من تبنّى معياراً قانونياً ضيقاً اعتمد فيه على جنسية

الشخص، ومنها من تأثر بالبعد الاجتماعي فتبنى معياراً قومياً سعى من خلاله لإخراج العرب من مفهوم الأجانب (المطلب الثاني)، وسجل اختلاف المعيارين فروقات في نتائج تطبيق كل منهما، مما استدعى البحث عن أكثرهما انسجاماً مع منطق القانون، وأشدّهما اتصالاً بالواقع (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تحديد المقصود بالأجنبي عموماً

الأجنبي لغوياً هو لفظ مشتق من جَنَب بمعنى أبعدَ، والأجنبي يعني الغريب[1].

وقد خضع تحديد وصف الأجنبي لتطور مستمر على مرِّ التاريخ، فبعد الدلالة الدينية التي كان يتحدد على أساسها الأجنبي بالخارج عن عقيدة الجماعة أو دينها اكتسبت التفرقة بين الوطني والأجنبي دلالة اجتماعية[2]، يتحدد بموجبها الأجنبي بكل من ليس عضواً في مجتمع معين وفقاً لمعايير واقعية، كوحدة الأصل أو اللغة أو العادات أو التطلعات[3].... وهكذا أصبح تعبير «القومية» تعبيراً ينصرف للدلالة على انتماء الشخص إلى أمة معينة أو إلى شعب محدد في الوقت الذي استُخدمت فيه كلمة «الجنسية» للدلالة على انتماء الشخص إلى دولةٍ معينة، وهذا ما أفضى بدوره إلى ظهور المعيار السائد حالياً لتمييز الشخص الأجنبي عن الشخص الوطني، أي (المعيار القانوني) القائم على تحديد الشخص الأجنبي بالنسبة إلى دولة ما بالشخص الذي لا يتمتع بجنسية تلك الدولة وفقاً للمعايير المحددة في قوانين جنسيتها بصرف النظر عن الأسس الاجتماعية أو الدينية التي قد تربطه

(1)الجُنُب تعني البعيد، والجَنِب تعني المعتزل... المنجد في اللغة، منشورات ذوي القربى، ص103.

(2)د. أحمد الجداوي: مبادئ القانون الدولي الخاص، 1994-1995، ص321-322.

(3)د. سعيد يوسف البستاني: المركز القانوني للأجانب والعرب في الدول العربية «دراسة مقارنة»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2004م، ص29.

بشعب الدولة، وبغض النظر عما إذا كان وجوده فيها بقصد المرور فقط أم كان بقصد الإقامة[1]، وسواء أدخل إليها بحريته أم كان لاجئاً فيها[2]،

–كما يستوي أن يكون ذلك الشخص متمتعاً بجنسية دولة أجنبية أم عديم الجنسية[3] وهذا ما يفسر ظهور التمييز بين مصطلحي «المواطن الأجنبي» و«الشخص غير الحائز على الجنسية»، ولئن تمَّ ذلك في قوانين قلة من الدول، إلَّا أنه تمييز موجود فعلاً، ومثاله ما ذهب إليه قانون الاتحاد السوفيتي رقم 24 لعام 1981 حينما ميَّز (المواطن الأجنبي) بمن لديه ما يدل على انتمائه إلى جنسية دولة أجنبية[4].

–والتمييز السابق يتقاطع بطبيعته مع حقيقة (نسبية) الصفة الأجنبية القائمة على اعتبار الوطني بالنسبة للدولة التي يحمل جنسيتها أجنبياً بالنسبة للدول الأخرى التي لا يحمل جنسيتها؛ إذ لا يكتسب وصف (الأجنبي) دلالته المطلقة إلا في حالة عديم الجنسية؛ لأنه يعد أجنبياً بالنسبة إلى سائر الدول[5].

(1)أما في الدول التي تأخذ بنظام الموطن كالدول الأنجلوأمريكية يعدُّ أجنبياً الشخص غير المتوطن فيها. د. جابر إبراهيم الراوي، مرجع سابق – ص12.

(2)د. صالح الحسون – مرجع سابق – ص7.

على حد قول:

Evelyn tellez carvajal:

«The concepts of (**national**) (**citizen**) (**resident**) and (**foreigner**) are commonly used terms to justify the different treatment between individuals living in the same territory».

Evelyn tellez carvjal: Mexican law Review-volum 6-Issue1 – july – December – 2013 – pages 177-198.

(3)د. عز الدين عبد الله: القانون الدولي الخاص، الجزء الأول في الجنسية والموطن وتمتع الأجانب بالحقوق (مركز الأجانب)، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الحادية عشرة، 1986، ص602.

(4)يبدو أن الوضع كان يذهب قبل إقرار دستور الاتحاد لعام 1977 إلى استخدام مصطلحي (الأجانب) و(المواطنين الأجانب) للدلالة على أبناء الدول الأخرى، وبالمقابل لم يكن يطلق اسم الأجانب على الأشخاص غير الحائزين على الجنسية.

بوغو سلافسكي، لازاريف، ماريشيفا: المكانة الحقوقية للأجانب في الاتحاد السوفيتي، دار التقدم، موسكو، 1985، ص40 وما بعد.

(5)تظهر الدلالة النسبية كذلك فيما لو دخل شخص في جنسية دولة ما بطريق الاكتساب، فتزول عنه صفة الأجنبية، ويصبح وطنياً من تاريخ ذلك الاكتساب، وقد يكون الحادث هو العكس. د. أحمد الجداوي – مرجع سابق – ص324.

وبالمجمل نعتقد من جهتنا أنه على مستوى المصطلحات على الأقل – دون الحقوق – يختزل مصطلح (الأجنبي) وفقاً للمعيار القانوني كلاً من مصطلحي: (المواطن الأجنبي) حسب الدلالة النسبية للصفة الأجنبية و(الشخص غير الحائز على الجنسية) حسب الدلالة المطلقة لتلك الصفة.

– أما إذا كان الشخص متعدد الجنسية، وكانت الجنسية الوطنية للدولة المعنية هي إحدى جنسياته فإنه لا يعدُّ أجنبياً بالنسبة لتلك الدولة[1]، وبالمقابل إذا كان متعدد الجنسية يحمل جنسية بلد في حالة حرب مع دولة القاضي فإن محاكم تلك الدولة تذهب إلى عده من رعايا العدو[2].

المطلب الثاني: تحديد المقصود بالأجنبي في نصوص قوانين الدول العربية:

تكشف الدراسة المقارنة لنصوص قوانين الدول العربية عن تبنيها في الغالب لمفهوم الشخص الأجنبي وفقاً لمعيار قانوني يقوم على الجنسية، ويسود في غالبية دول العالم.

ويمكن التمييز عموماً في منحى الدول العربية بين مسلكين رئيسين: أولهما يذهب إلى تبني المفهوم التقليدي للأجانب، أما الآخر فيذهب إلى إخراج العربي بجنسيته من ذلك المفهوم.

أولاً: المعيار القانوني (معيار الجنسية على إطلاقه):

حددت قوانين الدول العربية إلَّا ما ندر (الأجنبي) بالشخص غير الوطني، وهذا الأمر أدى إلى عدم التمييز بين (الأجنبي) من جهة، وبين (العربي) من جهة أخرى، والأمثلة على ذلك كثيرة، ونذكر منها: ما نصت عليه المادة الأولى من قانون 1962/7/10 المتعلق

(1)تنص المادة (2/27) من القانون المدني السوري لعام **1949** «على أنّ الأشخاص الذين تثبت لهم في وقت واحد بالنسبة إلى سوريا الجنسية السورية وبالنسبة إلى دولة أجنبية أو عدة دول أجنبية جنسية تلك الدول، فالقانون السوري هو الذي يجب تطبيقه».

(2)وهذا الاتجاه تمليه مصلحة الدولة العليا ومقتضيات حماية أمنها من كل أجنبي يشتبه في صلته بالأعداء.

د. أحمد عشوش ود. عمر باخشب، مرجع سابق، ص415، حاشية (1).

بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه، على أنه: «يعدُّ أجنبياً بالمعنى المقصود بهذا القانون كل شخص حقيقي من غير التابعية اللبنانية»[1].

– وكذلك الحال في المادة (2) من قانون الجنسية البحرينية لعام 1963، فقد ذكرت أن كلمة أجنبي تعني: كل شخص غير بحريني[2].

– كما عدَّ الفصل الأول من القانون التونسي عدد (7) لعام 1968 (الأجنبي) هو كل شخص ليس له الجنسية التونسية[3].

– وفي السياق نفسه جاءت م3 من القانون رقم 08-11 الموافق في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر، فقد حددت الأجنبي: بكل فرد يحمل جنسية غير الجنسية الجزائرية[4].

– وكذلك عدت المادة الأولى من القانون الاتحادي الإماراتي رقم 6 لعام 1973 المتعلق بالهجرة والإقامة أنَّ الأجنبي هو: «كل من لا يتمتع بجنسية دولة الإمارات العربية المتحدة»[5].

(1)راجع د. عصام نعمة إسماعيل: ترحيل الأجانب "دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي" الطبعة الأولى، 2003م، ص22 حاشية رقم (1).

(2)النص الأصلي منشور في الوسيط العدد 4322 – الثلاثاء 8 يوليو 2014 على موقع:
www.alwasatnews.com

(3)سواء كانت لهم جنسية أجنبية أو لم تكن لهم جنسية.
راجع: النص الأصلي للقانون المؤرخ في 8 مارس 1968، والمتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية على الموقع:
www.legislation-securite.tn

(4)أو الذي لا يحمل أي جنسية، راجع النص الأصلي منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد – 36 – السنة 45 تاريخ 2 يوليو 2008.
www.joradp.dz

(5)المعدل بالقانون رقم 13 لعام 1996 بشأن تنظيم دخول وإقامة الأجانب، راجع:
bouhoot.blogspot.com

أما الأردن فقد أكدت على تحديدها الأجنبي بكل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية (غير الأردني) في المادة الثانية من قانون الجنسية رقم 6 لعام 1954، وكذلك في المادة الثانية من القانون الخاص بإقامة وشؤون الأجانب رقم 24 لعام 1973[1].

– ويبدو أن العراق كذلك قد سارت على النهج نفسه، فقد عرفت سابقاً في قانون الجنسية العراقي رقم 43 لعام 1963 في المادة الأولى الأجنبي بأنه (غير العراقي)، ثم أكدت على ذلك التعريف في قانون إقامة الأجانب رقم 118 لعام 1978[2].

– وفي المنحى نفسه ذهب قانون دخول وإقامة الأجانب بأراضي جمهورية مصر العربية والخروج منها رقم 89 لعام 1960 إلى تعريف الأجنبي في مادته الأولى بأنه: «كل من لا يتمتع بجنسية جمهورية مصر العربية»[3].

وهكذا إلى أن ظهر شبه إجماع في قوانين الدول العربية على تحديد الأجنبي بالشخص غير المتمتع بالجنسية الوطنية.

(1)منشور في الجريدة الرسمية العدد 2426 تاريخ 1973/6/16.
راجع في ذلك د. جابر الراوي – مرجع سابق – ص12.

(2)مع أن قانون الإقامة المذكور قد نصَّ في م2 على عدم شمول الرعايا العرب به. د. صالح الحسون – مرجع سابق – ص8-9.
ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع العراقي سبق وتبنى المعيار القومي صراحة في قانون التسجيل العقاري رقم 1971/23، فقد نصت م1/154 (يقصد بالأجنبي لأغراض هذا القانون كل شخص لا يحمل الجنسية العراقية ولم يكن من رعايا الدول أو الإمارات العربية).
راجع: قانون التسجيل العقاري رقم 43 لعام 1971 الصادر بالقرار (379) مجلس قيادة الثورة – جلسة 1971/3/14.
كما يمكن الوصول لتحديد الأجنبي بطريقة سلبية؛ لأن المشرع عرف العراقي في قانون الجنسية رقم 26 لعام 2006 في م1/ب بأنه (الشخص الذي يتمتع بالجنسية العراقية) على نحو يستشف معه بأن كل من لا يتمتع بالجنسية العراقية هو أجنبي بالنسبة للعراق. راجع د. عبد الحميد حسن – مرجع سابق – ص48.

(3)وهذا ما أكدت عليه أحكام القضاء المصري، ومنها الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري في 18/يناير/1955 باعتبار «من عدا من هو مصري بحكم قانون الجنسية المصرية يُعد أجنبياً...» مشار إليه في مؤلف د. أحمد الجداوي – مرجع سابق – ص323.

ثانياً– المعيار القومي (إخراج العربي بجنسيته من المفهوم التقليدي للأجانب):

تعدُّ من الأمثلة النادرة التي حرصت في معرض تحديدها للشخص الأجنبي على إقامة تفرقة واضحة وصريحة بين الأجنبي من جهة، وبين العربي بجنسيته من جهة أخرى، ما ذهبت إليه نصوص قانون الجنسية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 276 تاريخ 1969/11/24[1].

ففي سبق تشريعي على مستوى الدول العربية قام المشرع السوري بتعريف الأجنبي في المادة (1/ح) من القانون المذكور بأنه: «كل من لا يتمتع بجنسية الجمهورية العربية السورية أو بجنسية أي بلد عربي آخر».

ثم عاد المشرع ليؤكد توجهه القومي السابق، فكرر التعريف نفسه في المادة الأولى من الباب الأول من المرسوم التشريعي رقم 29 لعام 1970 المتعلق بتنظيم دخول وخروج الأجانب وإقامتهم في القطر العربي السوري.

وهذا ما أدى حقيقة إلى تقلص مفهوم (الأجانب) في التشريع السوري لصالح أبناء الدول العربية.

ولأبعد من ذلك كان للمعيار القومي أثره الواضح في مسألة تيسير منح الجنسية السورية لمن كان عربياً بجنسيته أم بأصله، وصولاً لإضفاء صفة المواطنة على ذلك الشخص.

ويمكن تعقب ذلك الأثر في عدد من نصوص قانون الجنسية السوري رقم 1969/276، ونذكر منها على سبيل المثال:

(1)منشور في الجزء الأول من العدد 55 من الجريدة الرسمية المؤرخ في 1969/12/17، ص903.
وقد جاء في الأسباب الموجبة للقانون 1969/276: إنَّ الثورة في القطر العربي السوري جادة في توفير المناخ الملائم لقيام الوحدة العربية الشاملة، وتمشياً مع قرارات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية بشأن حرية الانتقال إلى الدول العربية الأخرى.
يمكن الاطلاع على نصوص قانون الجنسية السوري وأسبابه الموجبة والقرارات ذات الصلة بالعودة إلى: د. صبحي سلوم: تشريعات الجنسية العربية السورية – ط1 – مطبعة خالد بن الوليد – 1983.

– نص م (16) الذي أجاز منح الجنسية السورية لأبناء البلاد العربية ضمن سياسة الإعفاء، أو التخفيف من بعض الشروط المقررة لتجنس الأجانب تجنساً عادياً[1].

– نص م (17) الذي قرر منح أولاد المتجنس العربي القاصرين الجنسية السورية حكماً سواء أكانت إقامتهم داخل القطر أم خارجه، وسواء أكان قانون دولة الأب السابقة يحتفظ لهم بجنسيتها أم لا.

– نص م (6) الذي سمح بمنح الجنسية السورية على سبيل الاستثناء دون التقييد بشروط التجنس العادي لاعتبارات تحمل في غالبها الطابع القومي.

* فقد أجازت الفقرة (أ) من المادة المذكورة منح الجنسية استثنائياً لمن كان يحمل شهادة مواطن مغترب[2]، والذي حددته م1/ز من قانون الجنسية «بكل من ينتمي في الأصل إلى بلد عربي إذا كان لا يقيم في دولة عربية ولا يحمل جنسية عربية».

* كما أجازت المادة نفسها التجنيس الاستثنائي لمن قدم للدولة السورية أو للأمة العربية خدمات جليلة (فقرة ب)، أو لمن كان ينتمي في الأصل إلى بلد عربي سواء أكان هذا الشخص عربياً أم أجنبياً (فقرة جـ)[3]، ويعدُّ الشخص منتمياً بأصله إلى بلد عربي – وفق ما

(1)نصت م 16 على أنه «يجوز منح أبناء البلاد العربية الجنسية بمرسوم بناء على طلب خطي يقدمه طالب التجنس الذي يشترط أن يكون: أ- كامل الأهلية ب- يتمتع بجنسية بلد عربي جـ- أن تكون إقامته العادية في القطر حين تقديم الطلب د- خالياً من الأمراض السارية والعاهات التي تمنعه من مزاولة أي عمل هـ- حسن السلوك، محمود السمعة، لم يسبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة شائنة إلَّا إذا رُدَّ إليه اعتباره».
وبالمقارنة مع شروط التجنس العادي للأجانب والواردة في م (4) من القانون المذكور يلاحظ التخفيف من شرط الإقامة المطلوبة من الأجانب وهي خمس سنوات، بالإضافة إلى الإعفاء من شرط الخبرة والاختصاص، وشرط الإلمام باللغة العربية.

(2)يتمتع حاملو شهادة المواطن المغترب ببعض المزايا مثل: السماح لهم بالدخول إلى سورية دون الحصول على سمة دخول وإعفائهم من شرط الحصول على إقامة وتأشيرة خروج حال مغادرتهم البلاد، والاكتفاء بتسجيل قدومهم لدى دوائر الأمن، واعتبارهم كالمواطنين لجهة حق العمل في المؤسسات الخاصة والمتاجر، وتوظيف أموالهم في سورية وتحويلها حسب القوانين المطبقة على المواطنين، والسماح لهم بحق التملك والإرث في سورية وإن كانت بلادهم لا تعطي هذا الحق للسوريين... القرار رقم 576/ن: نشر في الجريدة الرسمية العدد (42) تاريخ 1970/10/21 – صفحة 2278.

(3)وعليه يفترض أنه إذا كان الشخص عربياً من أصل غير عربي أن لا تطبق عليه الفقرة (جـ) بل لا بد لدخوله في الجنسية من اللجوء إلى طريق التجنس العادي للعرب، أي ضمن الشروط المخففة الواردة في م16 المشار إليها سابقاً.

آلت إليه قرارات وزارة الداخلية السورية – فيما لو كان أحد أصوله لأبيه مولوداً في بلد عربي[1].

– نص المادتين (18 و19)[2]، اللتين ذهبتا لإعفاء الزوجة العربية التي ترغب باكتساب الجنسية السورية نتيجة زواجها من مواطن سوري من شرطي:

1– استمرار الزوجية مدة سنتين من تاريخ تقديم الطلب

2– الإقامة خلال المدة المذكورة[3].

وبالمقابل أمكن رصد العديد من النصوص في قوانين الدول العربية الناظمة لرابطة الجنسية ممن شاركت التشريع السوري في حرصها على المعيار القومي، ولكنها لم توظف المعيار المذكور لجهة إخراج العربي بجنسيته من المفهوم التقليدي للأجانب على غرار ما فعله المشرع السوري، بل وظفته لجهة تيسير منح الجنسية الوطنية لمن كان عربياً بجنسيته أو بأصله لتسهيل نزع الصفة الأجنبية عن مثل هؤلاء الأشخاص.

ومن هذا القبيل نذكر مثلاً:

– ما ورد في قانون الجنسية البحريني الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 1963، فقد تناولت المادة السادسة في فقرتها الأولى مسألة تجنس الأجانب، ثم ذهبت في فقرتها الثانية إلى أنه:

(1)الفقرة (2) من القرار رقم (92): نشر في الجزء الأول من الجريدة الرسمية – العدد 8 – المؤرخة في 1976/2/25 صفحة 346.

(2)نصت م19: «المرأة التي تتمتع بجنسية بلد عربي... وتتزوج من مواطن عربي سوري تصبح عربية سورية بمجرد إبداء رغبتها بطلب خطي وبقرار من الوزير» وهذا ما تمّ تفسيره باكتساب الزوجة الجنسية اعتباراً من تاريخ تقديمها الطلب، لا من تاريخ صدور القرار. د. فؤاد ديب، القانون الدولي الخاص «الجنسية»، ط5، منشورات جامعة دمشق، 1995، ص153.

مع أننا نعتقد من جهتنا بتعارض التفسير السابق مع صراحة نص م(26) من قانون الجنسية السورية النافذ الذي مفاده: «المراسيم والقرارات الخاصة باكتساب الجنسية أو بالتجريد منها أو باستردادها أو ردها طبقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي تحدث أثرها من تاريخ صدورها ولا يكون لها أي أثر في الماضي...».

(3)خلافاً للزوجة الأجنبية لمواطن سوري أم لأجنبي متجنس بالجنسية السورية، إذ اشترطت المادتان (9) و(1/8) هذين الشرطين عدا: تقديم الطلب، وصدور قرار من وزير الداخلية.

«يمكن بأمر عظمة الحاكم منح الجنسية البحرينية لأيّ عربي يطلبها إذا أدى للبحرين خدمات جليلة»[1].

– وكذلك الحال بالنسبة لقانون الإمارات الاتحادي رقم 17 لعام 1972 المتعلق بالجنسية وجوازات السفر[2]، فقد ميّز بين ثلاث فئات في معرض الشروط المطلوبة لاكتساب صفة المواطنة (بالتجنس)، ولاسيما في شرط الإقامة: إذا اشترط للفئة الأولى (العربي من أصل عماني أو قطري أو بحريني) مدة إقامة لا تقل عن 3 سنوات (م5–أ)، بينما استلزم للفئة الثانية (العربي) مدة إقامة لا تقل عن 7 سنوات (م6)، أما الفئة الثالثة (الأجنبي غير العربي) فتطلب منها إقامة لا تقل عن 30 سنة (م8).

وقد رحب كثير من المحللين بذلك التمييز انطلاقاً من حقيقة سرعة اندماج المواطن العربي في المجتمع الإماراتي مقارنة بسرعة اندماج الأجانب غير العرب فيه[3].

– كما يمكن الاستدلال على النهج نفسه بالعودة إلى نصوص قانون الجنسية الأردني رقم 6 لعام 1954[4]، وإلى نصوص قانون الجنسية المصري رقم 154 لعام 2004[5]، وغيرها كثير من نصوص قوانين الدول العربية الأخرى[6].

(1)راجع النص الأصلي للقانون الجريدة الرسمية – العدد 8 – 1973.
منشور على الموقع الإلكتروني: www.legalaffairs.gov.bh
(2)المعدل بالقانون رقم 10 لعام 1975.
(3)راجع في تقييم مسلك المشرع الإماراتي د. أحمد الهواري: الوجيز في القانون الدولي الخاص الإماراتي – ط1 – الإثراء للنشر والتوزيع – 2008م – ص185.
(4)أجازت مثلاً م2/13 لمجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك الاستغناء عن الشرط القاضي بسبق الإقامة أربع سنوات فيما لو كان مقدم الطلب عربياً.
الجريدة الرسمية رقم 1171 تاريخ 1954/12/16 – الصفحة 105. منشور على الموقع:
www.startimes.som
(5)ميزت الفقرة 3 من المادة (4) في شروط التجنس بالنسبة للأجنبي المولود في مصر لأب أجنبي وُلِدَ فيها أيضاً فيما لو كان هذا الأجنبي ينتمي لغالبية السكان في بلد لغته العربية.
www.deltalaw.blogspot.com
(6)لا مجال للتفصيل فيها ضمن هذا الموضع، باعتبارها تصلح كموضوع لبحث مستقل.

ثالثاً – مفهوم (الأجنبي) في التشريعات العربية بين منطق النص والتطبيق العملي:

لاحظنا في المطلب السابق كيف تبنت غالبية التشريعات العربية معيار الجنسية على إطلاقه في معرض تحديدها للشخص الأجنبي، في الوقت الذي تبنى فيه المشرع السوري معياراً قومياً على أساس إخراج العربي بجنسيته من مفهوم الأجنبي. ومع إيماننا المطلق بالبعد القومي كفكر. إلا أننا نجد في توجه التشريع السوري ما قد يفضي إلى العديد من التناقضات القانونية والإشكاليات العملية في معرض تطبيقه لذلك التوجه، وعلى رأسها مثلاً ما قد ينجم عن الأخذ بالمعيار القومي من تسليم ضمني بقبول ازدواج الجنسية السورية مع جنسيات الدول العربية الأخرى؛ لأن تطبيق المادة العاشرة من قانون الجنسية السوري الناظمة لضوابط منع ازدواج الجنسية السورية مع الجنسيات الأجنبية[1]، في ظل اعتبار الجنسية العربية جنسية غير أجنبية كنتيجة لاعتماد التعريف الحرفي للأجنبي كما ورد في قانون الجنسية[2]، سيفضي حكماً للتسليم بازدواج الجنسية الوطنية مع جنسية أخرى، خلافاً لما يُفترض أن تذهب إليه إرادة أي مشرع بما في ذلك المشرع السوري.

ولا يبدو الوضع أقل تناقضاً عند مراجعة قرارات وزارة الداخلية السورية بهذا الشأن[3].

(1)نصت المادة (10) من مر.ت 1969/276 على أن: «1- يفقد العربي السوري جنسيته إذا تجنس بجنسية أجنبية بشرط أن يكون قد صدر مرسوم بناء على طلبه واقتراح الوزير بالسماح له بالتخلي عنها بعد قيامه بجميع واجباته والتزاماته تجاه الدولة. 2- كل عربي سوري تجنس بجنسية أجنبية بناء على طلبه قبل السماح له بالتخلي عن الجنسية يظل متمتعاً بها من جميع الوجوه وفي جميع الأحوال إلَّا إذا رؤي تجريده منها... ويعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وبالغرامة من خمسمئة ليرة إلى ألفي ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين».

(2)م1/ح التي ذهبت لإخراج العرب من مفهوم الأجانب كما أشرنا سابقاً.

(3)عندما صدر قرار وزير الداخلية رقم (92/ن) حدد في المادة (6/أ) المقصود بعبارة (تجنس بجنسية أجنبية) الواردة في الفقرتين (1-2) من م (10) أي جنسية أجنبية غير عربية.

راجع القرار 92/ن المتضمن التعليمات التنفيذية للمرسوم 1969/276 والمشار إليه سابقاً. كما أن آراء اللجان المختصة في مجلس الدولة نحت كذلك ذات المنحى، كالرأي رقم 340 لسنة 1973، فقد جاء فيه: «ليس ثمة **مانع قانوني** من الجمع بين الجنسية السورية وجنسية دولة عربية أخرى....».

ولذلك نعتقد أن التعاريف القائمة على معيار الجنسية على إطلاقه التي تمَّ تبنيها في غالبية قوانين الدول العربية تغدو أكثر منطقية من ذلك التعريف المعتمد من جانب التشريع السوري.

ولأبعد من ذلك نرى في توجه المشرع السوري ضمن سياسة تسهيل منح الجنسية الوطنية لأبناء الدول العربية مقارنةً بأقرانه العرب ما ينطوي على مغالاة قد تلحق الضرر بأبناء الدول العربية أنفسهم، مما يذهب بتوجهه في الاتجاه المعاكس للمطلوب، كما هو الحال في معرض تطبيق م (17) المشار إليها سابقاً التي قضت بحرمان أولاد المتجنس العربي القاصرين من حرية التعبير عن إرادتهم بممارسة حق اختيار جنسيتهم الأصلية خلال السنة التالية لبلوغهم سن الرشد مع منح هذا الحق لأولاد المتجنس الأجنبي القاصرين![1].

بل نعتقد أن مغالاة المشرّع السوري قد انتهت به أحياناً إلى الوقوع خارج نطاق المعيار المعتمد من جانبه، كما في تأسيسه نظام المواطن المغترب (المشار إليه في م6 المتعلقة بالتجنس الاستثنائي) على أساس (مكان ولادة أحد الأصول لجهة الأب في دولة عربية)، ما قد يفضي إلى منح «المُواطنة» استثنائياً لأشخاص مقيمين في دول أجنبية ويحملون جنسيتها لمجرد أن جدهم الأجنبي كان قد ولِدَ في إحدى الدول العربية وإن لم يكتسب جنسية تلك الدولة!

وربّما مغالاة المشرّع السوري قد انتهت به في بعض الأحيان إلى الخلط بين مفاهيم غير مختلف على دلالتها، ولعلّ في مقارنة نص م6/ب مع النصوص المشابهة له في قوانين بقية الدول العربية ما يعزّز وجود مثل ذلك الخلط، فقد أجاز النص المذكور التجنيس الاستثنائي

(1)م8/ف3، كما أن منح الجنسية لأولاد المتجنس العربي القاصرين حسب صياغة نص م17، أي بصرف النظر عما إذا كان قانون دولة الأب يحتفظ لهم بالجنسية أم لا من **شأنه أن يخلق أيضاً مشكلة ازدواج جنسية** فيما لو احتفظوا بجنسية الأب السابقة.

لمن قدَّم للدولة السورية أو للأمة العربية خدمات جليلة، بينما غيّبت النصوص العربية الأخرى المشابهة له حالة تقديم مثل تلك الخدمات للأمة العربية[1].

ومن جهتنا لا نرى حرجاً في صياغة مثل تلك النصوص، بل على العكس نراها قد أصابت لجهة تمييزها بين رابطتي الجنسية والقومية، والتعامل مع الأولى على اعتبارها أداة لتوزيع الأفراد سياسياً على نحو يؤكد طبيعتها كعلاقة سياسية وقانونية تربط بين الدولة والفرد من خلال حقوق وواجبات متبادلة بينهما، في الوقت الذي تحدد فيه صلة القومية انتماء الفرد لأمة معينة من خلال علاقات اجتماعية وطبيعية تربطه بتلك الأمة.

المبحث الثاني: الحقوق السياسية للأجنبي في تشريعات الدول العربية

الحقوق السياسية بالتعريف: هي مجمل الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيئة سياسية[2]، هي الدولة[3]، وتخوله الاشتراك في الحكم، أو المساهمة في تكوين الإرادة الجماعية داخل تلك الدولة[4].

ومن قبيل تلك الحقوق: حق الانتخاب، وحق الترشيح للمجالس النيابية أو المحلية، وبعبارة أشمل حق الانتخاب أو الترشيح لتكوين نظام من أنظمة القانون العام[5]، إضافة إلى حق التوظف في الوظائف العامة للدولة.

---

(1)كنص م 2/6 من قانون الجنسية البحريني، المشار إليها سابقاً، و م (5) من قانون الجنسية المصري رقم 154، والمادة (9) من القانون الاتحادي الإماراتي رقم 17 لعام 1972، والفصل (12) **من قانون الجنسية المغربي المعدل لتاريخ 26 /اكتوبر/ 2011**، فقد حصر التجنيس الاستثنائي بتقديم خدمات استثنائية للمغرب أو الإصابة بعاهة، أو مرض جراء تقديم عمل لصالح الدولة المغربية.

(2)على حد تعبير (Evelyn carvajal) بما يعنيه ذلك من إمكانية المشاركة في إدارة أو تأسيس الحكومة داخل الدولة:
«Political rights are the rights that empower citizens to participate in the administration or establishment of the government within the state to which they are members»…
Evelyn tellez Carvajal: Mexican law review, review, p.177-198.

(3)د. عز الدين عبد الله – المرجع السابق – ص629. ود. أحمد الجداوي – المرجع السابق – ص392.

(4)د. جابر إبراهيم الراوي – المرجع السابق – ص94.

(5)د. عز الدين عبد الله – المرجع السابق – ص630.

وتحديد الحقوق السياسية بالمفهوم السابق يظهر أهمية التمييز ما بينها وبين الحقوق المدنية ذلك أن الحقوق السياسية لا تثبت من حيث المبدأ إلَّا للمواطنين؛ لأنها لا تمنح في الأصل إلا في الحدود التي يقتضيها صالح الوطن[1]. وهذا ما يبرّر بدوره سبب التمييز في منحها بين حاملي الجنسية الأصلية وحاملي الجنسية المكتسبة.

ومن ثم التمييز – من باب أولى –بين الوطنيين والأجانب، وذلك خلافاً للحقوق المدنية التي تعدُّ حقوقاً لازمة لحياة الشخص بغض النظر عن جنسيته[2].

ومن المبادئ المسلم بها في الشريعة الإسلامية[3]، وفي القوانين الوضعية فيما يتعلق بمسألة الحقوق السياسية للأجانب (مبدأ حرمان الأجنبي من التمتّع بالحقوق السياسية)[4].

لأنَّ الوطنيين هم من أنشأوا الدولة وكوّنوا أحد عناصرها، وبالمقابل الدولة أنشئت لأجلهم[1]، أما الأجنبي فيبقى عنصراً غريباً عنها؛ لذا تنطوي مشاركته في حياتها السياسية

(1)(Political rights /as rule/ are granted only to citizens).

(2)ومن قبيلها الحقوق الأساسية للحرية وللحياة الضرورية، وهي الحقوق نفسها التي يطلق عليها الفقهاء «حقوق الإنسان» راجع حولها: سعيد يوسف البستاني – مرجع سابق – ص140- ص 185.

وراجع في معرض تعريف الحقوق الخاصة عموماً د. صالح الحسون الذي ذهب إلى تحديدها بالعلاقات الناشئة بين الأفراد طبقاً للقانون الخاص وذلك لتمشية أمورهم باعتبارها جزءاً من كيانهم الإنساني، على غرار حق تكوين الأسرة وحق الميراث... مرجعه السابق – ص203.

(3)لم يكن الأجانب يتمتعون بأي من الحقوق السياسية في دار الإسلام سواء حق الانتخاب أم الترشيح لمناصب الحكم أم حق تولي الوظائف العامة؛ لأن الأجنبي من أهل دار الحرب، وقد اشترط الفقهاء فيمن ينتخب الإمام أو الخليفة أن يكون مسلماً دون أهل الذمة أو الأجانب، وبالنسبة لتولي الوظائف العامة فعلى خلاف الأجانب كان للذميين الحق في تقلد هذه الوظائف شأنهم في ذلك شأن المسلمين، كتقلد وزارة التنفيذ مثلاً، أما الوظائف التي تغلب عليها الصيغة الدينية كالإمامة وقيادة الجيش والقضاء بين المسلمين فلم يكن يكلف بها الذمي، وكذلك الحال بالنسبة لوزارة التفويض لضرورة إلمام وزير التفويض بالأحكام الشرعية، وواقع الدولة الإسلامية يؤكد من جهته إشراك الذميين في أعمالها، فعمر بن الخطاب جعل دواوينه من الروم، ومعاوية بن أبي سفيان اختار كاتباً له أعجمياً، وحين فتح المسلمون مصر أبقوا فيها على العمال البيزنطيين.

للاطلاع على المزيد في مسألة (تمتع الأجانب بالحقوق السياسية في دار الإسلام) راجع د. السيد أحمد علي بدوي – مرجع سابق – من ص580 لغاية ص585.

(4)يؤكد الفقه أنه في حالة المعاهدات الدولية المتضمنة شرط معاملة الأجانب معاملة الوطنيين يجب أن يذهب تفسير الشرط إلى الحقوق الخاصة دون السياسية. د. هشام صادق – مرجع سابق – ص80.

على خطر ما قد يختلجه من شعور الولاء لدولته، أو قناعته بضرورة تفضيل مصالحها الخاصة على مصالح سواها من الدول، وعليه فإنّ تلك المشاركة تتنافى مع القانون الدولي؛ لأنَّ تمتعه بمثل تلك الحقوق قد يصطدم مع التزاماته حيال دولته المنتمي إليها بجنسيته[2]، لدرجة قد تدفعها لاتخاذ موقف سلبي منه يمكن أن يصل إلى حد تجريده من الجنسية[3].

ومع ذلك ولئن كان المبدأ هو حرمان الأجنبي من التمتع بالحقوق السياسية إلَّا أنّه ليس ثمّة ما يمنع الدول من تخويله تلك الحقوق أو بعضاً منها فيما لو اقتضت مصالحهم مثل ذلك التخويل[4].

ومن جهتنا نرى أن المبدأ بما يطاله من استثناءات يجد سنده في نصوص الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولا سيما المادة (21) منه التي نصت على أنه لكل شخص الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده وله ما لغيره في حق تقلد الوظائف العامة في البلاد[5].

(1)راجع في هذا القول د. عز الدين عبد الله – مرجع سابق – ص629، مع أننا نرى فيه تبريراً ضعيفاً لتسويق ذلك الحرمان.

(2)د. أحمد الجداوي – مرجع سابق – ص392.

(3)نصت المادة (21) من المرسوم 1969/276 الناظم للجنسية السورية على أنه: «يجوز أن يجرّد المواطن من الجنسية... ج – إذا استخدم لدى دولة أجنبية بأيّة صفة كانت سواء داخل القطر أو خارجه ولم يلبّ طلب الوزير بترك هذه الخدمة ضمن مدة معينة...».

(4)وقد تجيز ذلك بقانونها الداخلي أو بمعاهدة دولية. د. عز الدين عبد الله – مرجع سابق – ص630.

ود. هشام صادق – مرجع سابق – ص81.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق ما يراه بعضهم من أن استقرار الأجنبي في إقليم الدولة وطول إقامته فيه قد يعدُّ مبرراً لمنحه الحقوق السياسية (مشار إلى هذا الرأي في مؤلف د. هشام صادق – مرجع سابق – ص82).

بينما يخالف آخرون هذا التوجه مميزين بين حقي (الترشح والانتخاب) وبين حق (تولي الوظائف العامة)، إذ يرون أن الحقوق الأولى خاصة بالمواطنين خلافاً لحق تولي الوظائف العامة، وأن القول بخلاف ذلك يتعارض مع القانون الدولي العام. راجع في معرض هذا الرأي ما ذهب إليه د. جابر الراوي – مرجع سابق – ص94-95.

(5)اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د- 3) المؤرخ في 10 كانون أول/ديسمبر 1948.

وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولاسيما المادة (25) منها التي ذهبت إلى أنه لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز في المشاركة في سير الحياة العامة[1].

وأيضاً الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 158/45 بتاريخ 1990/12/18[2].

وإذا ما تعقبنا موقف الدول العربية من مسألة حقوق الأجنبي السياسية نجدها قد تبنت المبدأ بما عليه من استثناءات على نحو يحفظ إمكانية التمييز بين حقي الترشح والانتخاب من جهة «المطلب الأول»، وبين حق تولي الوظائف العامة من جهة أخرى «المطلب الثاني»، دون أن تهمل في معرض إقرارها تلك الحقوق التمييز بين: المواطن الأصيل، وبين الأجنبي الحالي، وبين الأجنبي السابق[3]، مما استلزم التفصيل على النحو الآتي:

(1)اعتمد بموجب **قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د- 21) المؤرخ في 16 كانون أول/ديسمبر 1966.**

(2)نصت م(2/52/أ) من **الاتفاقية** المذكورة على أنه يجوز لدولة العمل أن تقصر إمكانية الوصول إلى وظائف محددة في الحالات التي يكون فيها ذلك ضروري لمصالح هذه الدولة ومنصوص عليه في التشريع الوطني.

ونصت م(3/42) (يجوز أن يتمتع العمال المهاجرون بالحقوق السياسية في دولة العمل إذا منحتهم تلك الدولة هذه الحقوق في ممارستها لسيادتها).

وقد صادقت سورية على هذه الاتفاقية **بالمرسوم التشريعي رقم 24 بتاريخ 2005/4/10 منشورة في الجريدة الرسمية (الجزء الأول) العدد 19 لسنة 2005م.**

(3)**نعتقد من جانبنا أنَّ (الأجنبي السابق) معني بالدراسات المتعلقة بالحقوق السياسية ليس فقط لجهة حقوق الترشح والانتخاب وتولي الوظائف العامة، بل أيضاً لجهة حقه في اكتساب الجنسية نفسها دون تمييز، ولا نقصد بقولنا إخراج موضوع الجنسية من نطاق سيادة الدولة، أو إخراج الجنسية اللاحقة من سلطة الدولة التقديرية بقدر ما نعني ضرورة إقرار حق منح الجنسية دون تمييز غير مبرر بين الأجانب كالتمييز القائم على الجنس أو الدين.**

وهذا ما قد يجد أساسه في العديد من منشورات الأمم المتحدة التي أكدت على ضرورة اتخاذ الدول للتدابير اللازمة ليتمتع جميع الأشخاص **غير المواطنين** بحق (اكتساب الجنسية دون تمييز)، وعدم التمييز ضد جماعات معينة من غير المواطنين استناداً إلى العرق أو الأصل الإثني أو القومي فيما يتعلق **بالتجنيس**، وتمكين غير المواطنين المتزوجين بمواطنين من اكتساب الجنسية بالطريقة نفسها مهما كان نوع **جنسهم**، وتبني التشريعات التي تكفل ما سبق.

راجع: **HR/PUB/06/11 مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: (حقوق غير المواطنين) منشورات الأمم المتحدة – الصفحات 23-24-25.**

المطلب الأول: حقا الترشح والانتخاب

لم تتردد الدول العربية عموماً في حرمانها (للأجنبي الحالي) من الحق في أن يكون ناخباً أو مرشحاً لرئاسة الجمهورية أو لعضوية مجلس الشعب أو المجالس المحلية نظراً لطبيعة تلك الحقوق وما تقتضيه من ضرورة قصرها على المواطنين فحسب، إلا أنها سجلت خلافاً واضحاً حول مركز «الأجنبي السابق» من هذه الحقوق؛ إذ ذهب قسمٌ منها إلى منع بعض تلك الحقوق عن «الأجنبي السابق» منعاً مطلقاً أسوة (بالأجنبي الحالي)، بينما اكتفى القسم الآخر بمنع مشروط يفيد بمساواته مع المواطن الأصيل متى تجاوز ما قيدته به من شروط:

أولاً: المنع المطلق:

تعدُّ أحد أمثلة المنع المطلق بصراحة النصوص الدستورية ما ذهبت إليه م84 من الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم 85 لعام 2012؛ إذ اشترطت المادة المذكورة في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون متمتعاً بالجنسية السورية بالولادة من أبوين متمتعين بالجنسية السورية بالولادة[1].

ومن أمثلة المنع المطلق بصراحة النصوص التشريعية ما ورد في نص المادة (9/ثالثاً) من قانون الجنسية العراقية رقم 2006/26 التي ذهبت إلى أنه: «لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية حسب المواد (4-5-6-7-11) أن يشغل منصب رئيس جمهورية العراق ونائبه»[2].

(1)ف2/ من المادة المذكورة، بينما اشترطت ف4 من المادة نفسها ألّا يكون متزوجاً من غير سورية. ومما تجدر الإشارة إليه هنا أيضاً ما اشترطته م(152) من **الدستور السوري لجهة عدم جواز حمل جنسية أخرى إضافة للجنسية السورية لمن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا.**

(2)مع العلم أن المواد المذكورة نظمت بشكل عام الجنسية العراقية اللاحقة للميلاد.

ونرى في مسلك المشرّع الإماراتي ما يفيد المنع التام، شريطة استثناء المتجنس من أصل عماني أو قطري أو بحريني، ذلك أن كل ما عداه وقع تحت صيغة المنع المطلقة الواردة في م13 من قانون الإمارات الاتحادي رقم 17 لعام 1972؛ إذ لم تشر المادة المذكورة إلى مدة زمنية معينة تقيّد حقوق هؤلاء بالترشح والانتخاب والتعيين في أي هيئة نيابية أو شعبية أو منصب وزاري، مما يفسر منعهم من تلك الحقوق منعاً دائماً ومؤبداً[1].

– ومع ذلك يبقى احتمال الاعتراف (للأجنبي الحالي) ببعض الحقوق السياسية احتمالاً وارداً في بعض الظروف، كما لو تمَّ ذلك تطبيقاً لاتفاقيات دولية أو لممارسات المعاملة بالمثل. ويجد القول السابق سنده مثلاً في الفصل (30) من دستور المغرب لعام 2011[2] الذي جاء فيه: «... يمكن للأجانب المقيمين بالمغرب المشاركة في الانتخابات المحلية، بمقتضى القانون أو تطبيقاً لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل...».

ومن هنا ثمة من وجد أن مشاركة المغاربة المقيمين في إسبانيا في الانتخابات البلدية هي مسألة تطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل[3].

وفي معرض الحديث عن حق الأجانب في المشاركة في الانتخابات لا بُدّ من الإشارة إلى توجه نشطَ بوضوح في بعض الدول الغربية للدفاع عن حقوق الأجانب السياسية[1].

(1)راجع القانون الاتحادي رقم 1972/17 في شأن الجنسية وجوازات السفر، والمعدل بموجب القانون الاتحادي رقم 10 لعام 1975.

فقد جاء نص م(13) على النحو الآتي: «لا يكون لمن كسب جنسية الدولة بالتجنس وفقاً لأحكام المواد (5) (6) (7) (8) (9) (10) حق الترشيح أو الانتخاب أو التعيين في أي هيئة من الهيئات النيابية أو الشعبية أو في المناصب الوزارية، ويستثنى من حكم هذه المادة المواطنون من أصل عماني أو قطري أو بحريني بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم الجنسية».

(2)راجع **ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 – يوليو – 2011.**

الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 30 - يوليو – 2011 – ص3600.

(3)ولاسيما أن إسبانيا كانت قد طالبت المغرب باعتماد هذا المبدأ مع الأسبان في المغرب وتوقيع اتفاقات ثنائية بهذا الصدد. راجع حول هذا الموضوع.

حق التصويت: من أجل مواطنة كاملة، مؤسسة ابن بطوطة، (22 – ديسمبر – 2014)

www.fundacionibattuta.org

ولا سيما حقي التصويت وشغل المناصب الحكومية[2]، ومع أن نطاق دراستنا يقتصر على الدول العربية فحسب إلَّا أن وجود التنقلات البشرية كعامل إغناء للمجتمعات وما ينجم عنها من حتمية وجود للعرب المقيمين في الدول الأجنبية، والعكس بالعكس، ينبئ بظهور المزيد من السياسات القانونية التي تخدم ضرورة التعايش الديمقراطي بين الشعوب على اختلافها[3]، ومن هنا نجد أنَّ التوجه السابق قد أسس معطياته في كثير من الأحيان على معيار المشاركة السياسية كأحد مؤشرات قياس مستوى الديمقراطية في دول العالم.

فقد ذهب بعض أنصاره إلى ضرورة الفصل بين مفهومي (nationality) و(Citizenship)[4]

(1) منحت مدينة فيينا الأجانب من خارج دول الاتحاد الأوروبي المقيمين منذ خمس سنوات على الأقل في العاصمة النمساوية حق التصويت في الانتخابات المحلية، متبعةً بذلك نهج العديد من الدول الأوروبية مثل الدنمارك – فنلندا – بريطانيا – ايرلندا – هولندا – النروج – البرتغال – سويسرا – اسبانيا، ؛ إذ يحق للأجانب التصويت أحياناً بعد مرور 6 أشهر فقط على إقامتهم. راجع:

(فيينا تمنح الأجانب حق التصويت في الانتخابات المحلية): الدستور – عمان – تاريخ النشر 14/كانون الأول/2002 (03.00 مساءً) www.addustour.com

راجع أيضاً:

Political Rights of refugeers-protection policy and legal Advice section: PPLA/November-2003/04- p.13.

(2)تسمح بعض البلديات السويسرية للمقيمين غير السويسريين بالتصويت على القضايا المحلية أو بشغل منصب حكومي، بيد أن تلك البلديات تشكّل أقلية على المستوى الوطني، وسبق وطرح نواب في المجلس البلدي لمدينة برن حق الأجانب المقيمين بإبداء الرأي في القوانين التي تحكمهم في البلد الذي يعيشون فيه.

Jeannie wurz: can-and should-immigrants participate in (SWISS) politics? Jun-2015 (www.swissinfo.ch).

(3)(العيش والتصويت هنا) كان شعار إحدى المبادرات التي طرحت في (فو) عام 2010 للمطالبة بمنح **الحقوق السياسية للأجانب** وذلك في سياق التساؤل عن مدى اعتبار سويسرا دولة ديمقراطية.

Renat Kuenzi: The big dilemma: giving voting rights to foreigners-Aorou-22-MAR - 2016 (www.swissinfo.ch).

(4)يهدف دعاة حقوق التصويت للمقيمين الأجانب (في فرنسا على وجه التحديد) إلى فصل مفهومي (الجنسية) و(المواطنة)، على اعتبار أن:

(nationality) is only the status of person within the state.

(citizenship) the effective participation in the city politics.

تمهيداً لدمج الأجانب في صنع القرار السياسي[1]، بينما ذهب بعضهم الآخر إلى ضرورة ربط حقوق التصويت بمعيار الإقامة بدلاً عن معيار الجنسية[2]. ومع ذلك يبدو أن التوجه المذكور لم يصل بالمجمل إلى غاية مناصريه[3].

راجع حول ذلك:

Political Participation and voting rights of foreign residents in France-2009 (halshs. Archives-ou vertes.fr).

(1)خاصة في البلدان التي لديها عدد كبير من الأجانب ضمن سكانها، كما في سويسرا، ولا سيما أن سويسرا تطبق سياسة تجنيس تقييدية.

Political rigts for foreigners in Switzerland.
(www.humanrights.ch/19-8-2015).

(2)على اعتبار أن الأجانب يعيشون ويعملون ويدفعون الضرائب داخل الدولة، كما أن الكثير من الأعمال التشريعية الصادرة عن الدولة تهم الجميع بغض النظر عما إذا كانوا من الرعايا أم من الأجانب.

كما يرى بعض الباحثين أن المواطنين الذين يعيشون في الخارج هم أجانب في بلدان إقامتهم وكثيراً ما تكون لديهم رؤية ثابتة عما يجري في الدولة التي يحملون جنسيتها، وفي الوقت نفسه بإمكانهم المشاركة في الحياة السياسية في بلدانهم المعتمدة، وهذا ما يشكل دليلاً – في رأيهم – على أنَّ المشاركة السياسية ممكنة في مجتمعين، مما يستوجب إعادة النظر في تعريف (الحقوق السياسية) من جملة أشياء أخرى تستلزم التعديل.

Direct democracy: voting rights for foreigners throughout Switzerland-APR 27-2016 (www.swissinfo.ch).

(3) من سويسرا مثلاً لا يستطيع الأجانب المشاركة في الانتخابات الاتحادية، وإن كان لهم في بعض المقاطعات التصويت إلا أنه لا يمكن انتخابهم.

وكذلك الحال في السويد: إذ على خلاف الانتخابات البرلمانية حيث يستطيع الاقتراع فقط من يحمل الجنسية السويدية يمكن للأجنبي متى مضى على إقامته القانونية (3) سنوات الاقتراع في انتخابات مجالس المحافظات والبلديات، ومع ذلك لا تستغل النسبة الأكبر من الأجانب المقيمين في السويد حقها في الاقتراع في انتخاب مجالس البلديات، إذ بلغت نسبة مشاركتهم في عام 2010 نصف ما كانت عليه في مطلع السبعينيات.

(sverigesradio.se/4-9-2014)

أما في فرنسا فبعد أن كان مشروع قانون منح الأجانب حق التصويت أبرز وعود الرئيس فرانسوا هولاند طوى رئيس الوزراء ملف منحهم مثل ذلك الحق، ليتلاشى حلم تصويت المهاجرين في الانتخابات المحلية الفرنسية.

(www.mc-doualiy.com/5-11-2015)

وبالنتيجة لا يمكن تجاهل العديد من الآراء الغربية المناهضة لمنح الأجانب حقوقاً سياسية، وبعض من تلك الآراء ما يعتمد على مبررات من قبيل: إنّ الأجانب لا يكلفون بالأعباء العامة الملاصقة لصفة المواطن كخدمة العلم، كما أن المواطنة لا ينبغي أن تكون مجانية، فمن كان من الأجانب وله اهتمامات سياسية فأمامه التجنس ليكتسب صفة المواطن بما له من حقوق سياسية راجع: Renat kuenz مرجع سبق ذكره.

ثانياً– المنع المؤقت: (المنع المشروط بمدة استيثاق):

اتفقت غالبية التشريعات العربية على حرمان (الأجنبي السابق) من حقي الانتخاب والترشيح للهيئات النيابية والمناصب الوزارية والمجالس المحلية حرماناً مؤقتاً، إلَّا أنها عادت واختلفت من جديد: مرة لجهة نطاق الحقوق المشمولة بهذا الحرمان، ومرة أخرى لجهة مدة ذلك الحرمان. فقد اشترط عدد لا بأس به مدة معقولة نسبياً، بينما ذهب بعضهم إما إلى مدة طويلة جداً وإما إلى مدة قصيرة نوعاً ما، في حين وجد آخرون ضرورة التمييز في طول المدة تبعاً لنوع الحق الخاضع للتقييد:

– وكمثال على مدة الحرمان المديد ما ذهبت إليه المادة السادسة من قانون الجنسية الكويتي رقم 15/لعام 1959[1] على أنه: «لا يكون لمن كسب الجنسية وفقاً لأحكام المواد 3–4–5–7–8 من هذا القانون حق الانتخاب لأي هيئة نيابية قبل انقضاء ثلاثين سنة ميلادية من تاريخ كسب هذه الجنسية...»

– أما المشرع في كل من البحرين والعراق وسورية فقد اشترط مدة حرمان قدرها عشر سنوات.

* فقد نصت م6/ف3 من قانون الجنسية البحريني الصادر في 16 سبتمبر 1963 على أنه: «لا يكون للأجنبي الذي كسب الجنسية البحرينية وفقاً لأحكام هذه المادة حق الانتخاب أو التمثيل أو الترشح أو التعيين في المجالس المحلية «عدا الأندية أو الجمعيات الخاصة» قبل انقضاء عشر سنوات من تاريخ كسبه لهذه الجنسية...».

* ونصت م9/أولاً من قانون الجنسية العراقية رقم 2006/26 على أنه لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية بطريق التجنس... أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على اكتسابه الجنسية.

(1)المعدلة **بالقانون رقم 40 لعام 1987.**

* أما فيما يتعلق بقانون الجنسية السوري الصادر بالمرسوم 1969/276 فقد جاء خالياً من تحديد أثر اكتساب الجنسية اللاحقة على حقوق مكتسبيها مما قد يوحي بالمساواة الفورية بينهم وبين المواطن الأصيل، إلَّا أن الحقيقة تذهب خلاف ذلك، بدليل ما تضمنته بعض التشريعات السورية اللاحقة، ونخص بالذكر هنا قانون الانتخابات العامة رقم 5 تاريخ 2014/3/24 فقد نصت م39 منه على أن: «يتمتع بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية ممن تتوافر فيه الشروط:

أ– أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح[1]، ويستثنى من هذا الشرط من منح الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم 49 تاريخ 2011/4/7...» [2].

– وبالمقابل تساهلت تشريعات بعض الدول العربية في معرض تحديدها لمدة المنع فخفضتها إلى خمس سنوات، ومثالها ما ورد في تشريعي المغرب وتونس.

* فقد نص الفصل (17) من قانون الجنسية المغربي الصادر بتاريخ (26 أكتوبر 2011) على خضوع الأجنبي المتجنس طيلة خمس سنوات لقيود في الأهلية تتمثل في عدم جواز تكليفه بأي وظيفة نيابية أو انتخابية، أو أن يكون ناخباً.. [3].

* كما نص الفصل (26) من المرسوم التونسي عدد 6 لسنة 1963[4]على أن يبقى الأجنبي المتجنس بالجنسية التونسية تحت التحاجير المبينة طيلة أجل قدره خمسة أعوام

(1)علماً أن قانون الانتخابات لعام 1973 كان يشترط التمتع بالجنسية السورية منذ خمس سنوات فقط.

(2)ذهب المرسوم التشريعي رقم (49) إلى منح الجنسية السورية للمسجلين في سجلات أجانب الحسكة. **مر.ت (49) تاريخ 2011/4/7.**

(3)تابع الفصل (17) أنه يجوز الإعفاء من القيود السابقة بمقتضى ظهير فيما لو خولت الجنسية بمقتضى ظهير...

(4)**منشور بالرائد الرسمي في 5 - مارس – 1963، ص320، والمنقح بالقانون عدد (55) لسنة 2010 تاريخ 1 - ديسمبر - 2010م.**

ابتداءً من تاريخ أمر التجنس، ومن تلك التحاجير 1- أن لا تسند إليه وظيفة أو نيابة بالانتخاب تستلزم مباشرتهما صفة التونسي 2- أن يكون ناخباً..

- ولعل بعض التشريعات ارتأت تقيد المنع بمدة زمنية تختلف في مداها باختلاف نوع الحق الخاضع للتقييد، فكان نهج كل من المشرعين المصري والأردني:

* فقد ذهبت م9 من قانون الجنسية المصري رقم 1975/16[1]، إلى أن: لا يكون للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية (طبقاً للمواد 3-4-6-7) حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أي هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور[2].

* كما ذهبت م14 من قانون الجنسية الأردني رقم 1954/6 إلى أنه: لا يجوز للشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية تولي المناصب السياسية والدبلوماسية... أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلَّا بعد مضي عشر سنوات... كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية إلَّا بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل لاكتسابه الجنسية.

وبالنتيجة نعتقد أنه مع القواسم الاجتماعية العديدة والمشتركة بين الدول العربية ثمة خلاف لا يمكن إنكاره في سياساتها ومواقفها حيال المركز القانوني للأجانب بجملة ما يشتمله من حقوق على اختلاف مسمياتها، وقرينة ذلك اختلافها في تحديد المدة اللازمة لاندماجهم في مجتمعاتها بعد اكتسابهم صفة المواطنة بالطرق والشروط المنصوص عليها في قوانينها الناظمة لرابطة الجنسية.

وربما هذا ما يكشف عن حقيقة تأثر القواعد الناظمة لمركز الأجانب بالسياسة الوطنية للدول وبمصالحها المتغيرة خلافاً لغيرها من قواعد القانون الدولي الخاص، كقواعد تنازع

(1)المعدل بالقانون رقم 2004/154.

(2)ومع ذلك يجوز الإعفاء من القيدين المذكورين بقرار من رئيس الجمهورية أو من وزير الداخلية ضمن شروط أخرى حددتها م9 المذكورة في المتن.

القوانين مثلاً التي توضع بصورة مسبقة على نحو عام ومجرد وبغض النظر عن هوية القوانين المتنازعة.

المطلب الثاني: حق تولي الوظائف العامة

إنّ بيان نطاق السماح بتولي الوظائف العامة يستلزم تحديد المقصود بالموظف العام، ويتجه الرأي السائد إلى تحديده بالشخص الذي يساعد على تنفيذ خدمة وطنية عامة تخضع للسلطات العامة، وذلك وفقاً لأساليب القانون العام[1].

أو بعبارة أخرى تحديده بالمكلف بأي عمل يجعله جزءاً من أداة الدولة لمباشرة وظيفتها، سواء أكانت الوظيفة مدنية أم عسكرية[2].

واصطلاح الوظيفة العامة يشير عادةً –في هذا الصدد– إلى أوسع مدلولاته، فيعد ملتزم المرفق العام قائماً بوظيفة عامة باعتباره شريكاً للسلطة العامة في ولايتها[3].

وقد ينصرف اصطلاح الوظيفة العامة أيضاً إلى أعوان القضاة، مما يفسر منع العديد من الدول العمل بالمحاماة لغير المواطنين[4].

(1)عرّف قانون العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004 في المادة الأولى منه (الوظيفة) بأنها: كل **عمل دائم** وردت تسميته في ملاك الجهة العامة، وعرف العامل بأنه: كل من يعين بصورة **دائمة** في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة.

ثم استثنت م(159) لاحقاً من أحكامه عموماً كل من: القضاة، وأعضاء الهيئة التدريسية والتعليمية الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات، والعاملون في الفتوى والتدريس الديني، وعسكريو الجيش، والضابطة الجمركية....

راجع: **قانون العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004 وتعديلاته بموجب مر.ت 116 لعام 2011**، منشور في الجريدة الرسمية.

(2)وهذا التحديد يمنع صفة الموظف عن الموظفين العاملين لدى الدول الأجنبية أو المؤسسات الدولية. د. يوسف البستاني – مرجع سابق – حاشية (2) ص161.

(3)لذلك لا تسمح العديد من الدول بمنح الالتزام بالمرفق العام لغير المواطنين.

د. فؤاد عبد المنعم رياض ود. سامية راشد: الوجيز في القانون الدولي الخاص – الجزء الأول – دار النهضة العربية، 1969، ص360.

(4)ولاسيما في الدول التي تسمح للمحامين بتولي القضاء في حال غياب القاضي، وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للاشتراك في لجان المحلفين في الدول التي تأخذ بمثل هذا النظام، د. فؤاد رياض ود. سامية راشد، المرجع السابق – ص360.

ويلي تحديد الدول لما يعدُّ من قبيل الوظائف العامة تذهب للتمييز عادةً في معرض إسناد وظائفها بين: المواطن الأصيل، والأجنبي السابق، والأجنبي الحالي.

أولاً – حق الأجنبي (الحالي) في تولي الوظائف العامة[1]:

– يبدو مثالياً قصر حق تولي الوظائف العامة على المواطنين دون الأجانب[2]، وهذا ما تؤكده دساتير الدول عادة إما بشكل مباشر وإما بشكل غير مباشر، كما هو حال م (2/26) من الدستور السوري التي نصت على أن «المواطنين متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها».

– ومع ذلك يمكن قبول الخروج عن ذلك الوضع المثالي – إن صحَّ التعبير – بدلالة بعض النصوص الدستورية، كنص المادة (16) من دستور البحرين لعام 1973 التي جاءت على النحو الآتي: «لا يولى الأجانب الوظائف العامة إلَّا في الأحوال التي يبينها القانون»، فنص هذه المادة يشير في طياته إلى إمكانية إسناد الوظائف العامة للأجانب من حيث المبدأ لو اقتضت مصلحة الدولة مثل ذلك الإسناد.

– أما من حيث الواقع فتذهب الدول العربية إلى منح الأجنبي حق تولي بعض الوظائف العامة، أو ممارسة بعض المهن المماثلة لها في خصوصيتها، وذلك إما بسبب ضغط الحاجة نتيجة نقص في كوادرها الوطنية، وإما مراعاةً لاعتبارات قومية تبرر مثل ذلك المنح:

وقد وصل التوسع في مدلول الوظيفة العامة في بعض الأنظمة، كالنظام الفرنسي إلى حد اعتبار الوصاية على الصغار من قبيل التكاليف العامة المقتصرة على الوطنيين، مما أدى إلى حرمان الأجنبي من حق الوصاية على أفراد عائلته. د. هشام صادق – مرجع سابق – ص84.

(1)بما في ذلك العربي؛ إذ يعدُّ أجنبياً في مفهوم غالبية الدول العربية نتيجة الأخذ بمعيار الجنسية على إطلاقه، كما لاحظنا في المبحث الأول من دراستنا.

(2)يبدو أنّ العرف الدولي يراه مثالياً ما تذهب إليه الحكومات من قصر بعض المهن على الوطنيين دون الأجانب، ومن قبيل هذه المهن: المحاماة والتوثيق والصرف وذلك لسبب اتصالها بمصلحة الجماعة، أو الصحافة للحفاظ على استقلاليتها، وكذلك الصناعات المتصلة بالدفاع أو الأمن الوطني، كبناء السفن والطائرات وقيادتها، والمهن المتعلقة بالنظام، كالاتجار أو الاحتراف تجوالاً.

د. أحمد مسلم – مرجع سابق – ص331-332.

* ومثال الوضع الأول ما تلجأ إليه بصورة ملفتة دول الخليج العربي بدءاً من الستينيات[1]، وتعمل على تنظيمه بموجب قوانين وأنظمة تختلف في صياغتها تبعاً لضغط الحاجة الذي يحدد بدوره – من جملة أشياء أخرى – طابع التوظيف نفسه، كالعقد الموحد في السعودية المعنون بـ«عقد استخدام الموظفين الأجانب» والصادر بالمرسوم الملكي رقم 8546/11/3 الذي يكشف عن الطابع المؤقت للتوظيف.

ومن القرارات الصادرة أيضاً لاعتبارات متعلقة بضغط الحاجة في دول الخليج، القرار رقم 17 لسنة 1976 الخاص بنظام استخدام غير المواطنين في دولة الإمارات العربية المتحدة[2]، ومما نرغب بقوله هنا: إنه مع استبعاد لائحة استقدام واستخدام العمال الأجانب في دولة الإمارات لموظفي المؤسسات العامة إلَّا أنها كانت حريصة على النص الصريح لشرط غياب الكوادر الوطنية القادرة على القيام بالعمل المطلوب[3]، مما يُفترض – من باب أولى – اشتراط هذا القيد في معرض إسناد الوظائف العامة لغير مواطنيها.

ونشير في هذا الصدد إلى القانون العراقي الخاص باستخدام الأجانب في وظائف الحكومة، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم (36) لعام 1927 على أن «لا يستخدم الأجنبي في أي وظيفة من وظائف الحكومة إلّا إذا لم يوجد عراقي يقبل بها ويقدر على القيام بواجباتها وقرر مجلس الوزراء ضرورة استخدام الأجنبي فيها»، كما نصت

(1)وهذا ما أصبح يشكل قلقاً للجهات المعنية في تلك الدول.
ويمكن تلمس ذات الوضع في م(1) من المرسوم رقم (69/148) الصادر في الجزائر عام 1969، والمتعلق بتحديد شروط توظيف المستخدمين الأجانب، إذ يكشف النص في صياغته عن مدى الضغوط المؤدية لقبول **ممارسة الأجانب للوظيفة العامة**، إذ استعمل عبارة «رغم جميع الأحكام المخالفة يمكن لمصالح الدولة أن توظف...»
د. يوسف البستاني – مرجع سابق – ص172-173.
(2)مشار إلى العقد الموحد السعودي والقرار الإماراتي رقم 1976/17.
في مؤلف د. يوسف البستاني – مرجع سابق – ص173-174.
(3)راجع المادتين (3) و(4) من قرار مجلس الوزراء رقم (3) لعام 1977.
منشور بالعدد رقم (49) من الجريدة الرسمية للدولة الصادر في 1977/7/30.

المادة الثانية من القانون المذكور على «أن شروط استخدام الأجنبي وراتبه يقررها مجلس الوزراء لكل قضية على حدة»[1].

وبالمجمل يمكن القول عموماً إن المجتمع الحديث سجل اتجاهاً متنامياً في معرض الاستعانة بالأجانب على سبيل (الخبرة والاستشارة)، ولم يرَ الفقه في ذلك الاتجاه ما يتعارض مع أصول القانون الدولي العام المستقرة ما دامت الدولة لا تفرض على الأجنبي ما يتضمن الإخلال بواجب ولائه تجاه دولته الأصلية، وهذا ما وجد تطبيقاً له عند استعانة بعض الدول العربية في وظائفها الدبلوماسية برعايا الدول العربية الشقيقة[2].

* أما مثال الوضع الثاني فنجده واضحاً في توجه المشرع السوري بدلالة المادة السابعة من قانون العاملين الأساسي التي جاء نصها على النحو الآتي:

«أولاً: يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف... أ- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل، ويستثنى من هذا الشرط:

1. – مواطنو الدول العربية الذين اكتسبوا الجنسية السورية حيث يحق لهم التوظف قبل انقضاء مدة الخمس سنوات المذكورة.
2. – العرب الفلسطينيون المشمولون بالقانون 260 لعام 1956[3]، حيث يحق لهم التوظف مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية.
3. – العرب الذين لا يتمتعون بالجنسية السورية ويرى رئيس مجلس الوزراء توظيفهم لضرورات قومية».

(1)راجع قانون استخدام الأجانب في الوظائف الحكومية في العراق رقم 36 لعام 1927.
منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (531) المؤرخة 14 نيسان 1927م.
(2)د. هشام صادق – مرجع سابق – متن الصفحة 83 بالإضافة إلى الحاشية رقم (50) ص84.
(3)القانون رقم 260 بتاريخ 1956/7/10 عد في مادته الأولى الفلسطينيين المقيمين في سورية بتاريخ نشر هذا القانون كالسوريين أصلاً في جميع ما نصت عليه القوانين المتعلقة بحق التوظيف والعمل...
نشر في الجريدة الرسمية العدد 33 سنة 1956 رقم الصحيفة 4762.

ويبدو واضحاً من نص المادة المذكورة أعلاه البعد القومي في صياغتها، وذلك من خلال قصر الاستثناءات على مواطني الدول العربية بقصد استبعاد الأجانب من نطاق حق تولي الوظائف العامة.

ولا عجب فيما لو صادفنا مثل هذا التوجه في مواضع تشريعية أخرى، كما في قانون مزاولة المحاماة الذي سمح باستثناء أبناء البلاد العربية ليمكّنهم من الوصول إلى حق الانتساب للنقابة[1].

ونرى من جهتنا أن مجمل تلك الاستثناءات ما هو إلَّا تأكيد على النهج القومي الذي سبق وتفرّد به المشرع السوري في معرض تحديده لمفهوم (الأجنبي) في المادة الأولى من قانون الجنسية الصادر بالمرسوم 276 لعام 1969، على النحو السابق بيانه في المبحث الأول من هذه الدراسة.

ثانياً– حق الأجنبي (السابق) في تولي الوظائف العامة:

سبق ولاحظنا كيف اختلفت تشريعات الدول العربية في مسألة منح الأجنبي (السابق) الحقوق السياسية من قبيل حقوق الترشيح والانتخاب؛ إذ تراوحت مواقفها بين: منع مطلق، وآخر مشروط بمضي مدة زمنية معينة لتعزيز الثقة في مسألتي الولاء والاندماج.

إلا أنَّ الوضع يبدو مختلفاً إلى حدٍ ما في معرض تعاملها مع حق تولي الوظائف العامة؛ إذ ذهب قسم منها إلى النص صراحة على ضرورة مضي مدة زمنية معينة يمكن بعدها لمكتسب الجنسية اللاحقة التمتع بحق تولي الوظائف العامة، بينما سكت القسم الآخر عن ذكر هذا الحق في النصوص ذات الصلة، مما سمح بتفسير ذلك برغبتها في إحداث تفرقة داخل الحقوق السياسية نفسها بقصد تحرير حق تولي الوظائف العامة من القيود

(1)بشرط المعاملة بالمثل، إضافة إلى الشروط الأخرى المطلوبة لانتساب السوريين.
راجع م(4/9) من قانون مزاولة مهنة المحاماة في سوريا رقم (30) تاريخ 2010/7/11م.

الزمنية وصولاً إلى تطبيق مبدأ المساواة الفورية بين سائر المواطنين بغض النظر عن نوع جنسيتهم، سواء أكانت جنسية أصلية أم جنسية مكتسبة بعد الميلاد.

*** ومثال التوجه الأول ما ذهبت إليه كلّ من نصوص:**

- المادة (14) من قانون الجنسية الأردني رقم (1954/6)، فقد اشترطت مضي مدة عشر سنوات على اكتساب الجنسية لتولي الوظائف العامة أسوة بالمناصب السياسية والدبلوماسية[1].
- الفصل 3/26 من المرسوم التونسي عدد 6 لسنة 1963 الذي اشترط مضي ما لا يقل عن (5) أعوام قبل السماح للأجنبي المتجنس بشغل وظيفة في الإطارات التونسية.
- الفصل (17) من قانون الجنسية المغربي الصادر بتاريخ 26 أكتوبر 2011م الذي أخضع الأجنبي المتجنس لقيود كان منها عدم جواز توليه وظيفة عمومية طيلة خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية[2].
- المادة (7) من قانون العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004[3] التي اشترطت للتعيين في الوظائف العامة أن يكون الشخص متمتعاً بالجنسية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.

إلَّا أنّنا سبق ولاحظنا مدى حرص المشرّع السوري على تفعيل البعد القومي في النصوص التشريعية[4]، وهذا ما دفعه إلى استثناء مواطني الدول العربية من القيد الزمني المحدد

(1)نصت م14 «لا يجوز للشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية تولي المناصب السياسية والدبلوماسية **والوظائف العامة** التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلَّا بعد مضي عشر سنوات...».

(2)فصل 17/أولاً.

(3)سبق وأشرنا إلى خلو قانون الجنسية السوري الصادر بالمرسوم 1969/276 والنافذ حالياً من أي إشارة لأثر التجنس على حقوق المتجنس، مما استدعى البحث عن هذا الأثر في القوانين السورية الأخرى ذات الصلة.

(4)في معرض معالجتنا لحق الأجنبي (الحالي) في تولي الوظائف العامة.

بمدة خمس سنوات، والسماح لهم بالتوظف في وظائف الدولة العامة قبل مضي هذه المدة[1].

ومن جهتنا نقدّر عالياً هذا الاستثناء، ونثني عليه، ولاسيما أننا نرى المدة المشروطة ابتداءً – أي مدة الخمس سنوات – هي أصلاً مدة زمنية قصيرة نسبياً لتفصل بين موافقة الدولة بمنح الجنسية وبين تمتع المعني بحقوق المواطن الأصيل.

أما مثال التوجه الثاني فهو ما ذهبت إليه كل من نصوص:

- المادة (9) من قانون الجنسية العراقية رقم 2006/26، فقد نصت المادة المذكورة في بندها الأول: على أن يتمتع المتجنس بحقوق العراقي إلَّا ما استثنى منها بقانون خاص، ثم قيدت في البند الثاني حق المتجنس بأن يصبح وزيراً أو عضواً برلمانياً بمضي عشر سنوات، وحجبت عنه في البند الثالث الحق في رئاسة الجمهورية أو نائبه حجباً مطلقاً. وسجلت بالنتيجة صمتاً عن حق تولي (الوظيفة العامة).
- المادة (6) من قانون الجنسية البحريني لعام 1963؛ إذ تحدثت الفقرة (3) من المادة المذكورة عن حقوق بأم عينها، وهي: حق الانتخاب أو التمثيل أو الترشح أو التعيين في المجالس المحلية (عدا الأندية أو الجمعيات الخاصة)، وسجلت كذلك صمتاً عن حق تولي (الوظائف العامة).
- المادة (13) من قانون الجنسية الاتحادي الإماراتي رقم 17 لعام 1972، فقد أشارت هذه المادة بدورها إلى حق الترشيح أو الانتخاب أو التعيين في أي هيئة من الهيئات النيابية أو الشعبية أو في المناصب الوزارية، ولمْ تأت على ذكر حق تولي (الوظيفة العامة)، مما دفع بعض المحللين إلى القول «إنّ المشرّع في دولة الإمارات يحرم المتجنّس على

(1)م7/أولاً/1.

نحو دائم من مجموعة من الحقوق السياسية التي ورد النص عليها، مثل تولي الوظائف العامة وحق الانتخاب...»[1].

ولنا في هذا القول التساؤل الآتي:

كيف فُسِّرَ النص بشموله لحق لم يرد ذكره في متنه؟ ألا يُفترض انطلاقاً من الدقة المفترضة في العمل التشريعي – لو أن المشرّع أراد ذكر حق تولي الوظائف العامة لفعل ذلك صراحة على غرار ما انتهجه في تعامله مع الحقوق السياسية الأخرى!

لذا نعتقد – تأسيساً على قاعدة (السكوت في معرض البيان بيان) – أنَّ الصمت الملحوظ في نص المادة (13) من قانون الجنسية الإماراتي، وفي جميع النصوص الأخرى المشابهة له، ما هو إلَّا صمت متعمد يستهدف تحديد الأصل في معرض حق تولي الوظائف العامة بمبدأ (المساواة الفورية ما بين المواطن الأصيل والمتجنس)، هذا ما لم يرد نص خاص يذهب إلى خلاف ذلك، فحينها يبرر الخروج عن الأصل بصراحة ما ورد في النص الخاص.

الخاتمة:

تعرضنا في بحثنا بدراسة تحليلية مقارنة لنصوص تشريعات الدول العربية الناظمة لمسألتي: تحديد الأجنبي، وما له من حقوق سياسية.

* وقد لاحظنا في المبحث الأول كيف تطور مفهوم الأجنبي متخطياً عدة معايير حتى استقر على معيار قانوني يعتدّ بجنسية الشخص المعني، إذ يعدُّ أجنبياً بالنسبة لدولة ما كل من لا يحمل جنسيتها.

– وبدورها اتجهت تشريعات الدول العربية – إلَّا ما ندر – لتبني المعيار القانوني السائد على إطلاقه، فعدت أجنبياً كل شخص غير وطني، مما أفضى لاعتبار العربي أجنبياً

(1)مقتبس عن د. أحمد محمد الهواري في مؤلفه الوجيز في القانون الدولي الخاص الإماراتي – مرجع سبق ذكره - ص 195.

بصراحة نصوص تلك التشريعات، وكان هذا حال تشريعات كل من: لبنان والبحرين وتونس والجزائر والإمارات والأردن والعراق ومصر...

-ولكن وفي سبق تشريعي فريد حدد المشرع السوري في قانونه الناظم للجنسية السورية (الأجنبي) بـ«كل من لا يتمتع بالجنسية السورية، أو بجنسية أي بلد عربي آخر»، مما أدى إلى ظهور معيار مقابل للمعيار القانوني المستقر عليه في تشريعات الدول العربية، وهو «المعيار القومي» القائم على إخراج العربي بجنسيته من المفهوم التقليدي للأجانب.

- وهذا ما دفعنا بدوره للموازنة بين المعيارين المذكورين؛ لبيان أيهما أكثر انسجاماً مع منطق النصوص القانونية، وأكثرهما ملاءمة للتطبيق العملي.

وقد وجدنا من تحليل النص التشريعي السوري السابق ما يثير العديد من الإشكالات القانونية والتناقضات على أرض الواقع، وقد جاء في مقدمتها تسليمه ضمناً بقبول ازدواج الجنسية السورية مع باقي جنسيات الدول العربية، وهذا ما يفترض عدم قبوله من أي مشرع بما في ذلك المشرع السوري.

ومع أنَّ العديد من نصوص القوانين العربية قد شاركت قانون الجنسية السوري في توظيف المعيار القومي لا لجهة إخراج العربي بجنسيته من فئة «الأجانب» بل لجهة تيسير منح الجنسية الوطنية، إلَّا أنَّ مغالاة المشرع السوري مجدداً في تبنيه لهذا المعيار قياساً على توجه أقرانه العرب خلقت له في هذا الموضع أيضاً العديد من الإشكالات والتناقضات: فمرة ذهبت به إلى عكس ما يريد، وذلك عندما قرر حرمان أولاد المتجنس العربي القاصرين من حق العودة لجنسية والدهم الأصلية، ومرة انتهت به إلى الوقوع خارج ما يريد، وذلك عندما أسس نظام المواطن المغترب على نحو قد يقضي إلى منح الجنسية استثنائياً لمن كان أجنبياً هو وأجداده، وفي بعض الأحيان أسفرت إلى خلط غير مقبول بين مفاهيم غير مختلف على دلالتها، وذلك عندما أجاز منح الجنسية بما تعنيه من رابطة قانونية وسياسية بناء على اعتبارات قومية مفادها تقديم خدمات للأمة العربية.

ومن جملة ما سبق نجد ما يبرر اقتراحنا بضرورة تخلي المشرّع السوري عن المعيار القومي في معرض تحديده لمدلول «الأجنبي» وتبنيه للمعيار القانوني السائد في الدول العربية الأخرى، مع ضرورة إعادة النظر في آلية توظيفه للمعيار القومي في معرض محاولاته الرامية لتسهيل نزع صفة (الأجنبي) وصولاً لمنح صفة المواطنة للشخص المخاطب في نصوصه.

* أما المبحث الثاني من دراستنا فقد أفردناه للحديث عن الحقوق السياسية للأجنبي في تشريعات الدول العربية.

ووجدنا من الملائم تخطي نطاق الدراسة لتشمل الأجنبي السابق إضافة للأجنبي الحالي؛ لأن في تشريعات هذه الدول تمييزاً واضحاً في معرض إقرار مثل هذه الحقوق بين (الأجنبي) و(المواطن الأصيل) و(المواطن المكتسب للجنسية) باعتباره أجنبياً سابقاً.

- ولئن كانت الحقوق السياسية لا تمنح إلَّا في الحدود التي يقتضيها صالح الوطن، فكان منطقياً تكريس مبدأ حرمان الأجنبي من ممارسة مثل تلك الحقوق، خشية ما قد ينتابه من شعور الولاء لدولته الأصلية، دون أن يمنع ذلك من الترخيص له – على سبيل الاستثناء – بممارسة بعض منها فيما لو وجدت الدول المعنية مصلحة لها بذلك الترخيص.
- ومن تعقب تشريعات الدول العربية للوقوف على المبدأ واستثناءاته ظهر توجه عام قوامه التفرقة داخل الحقوق السياسية نفسها، وذلك من خلال التمييز بين حقوق الترشح والانتخاب لرئاسة الدولة أو للتعيين في الهيئات النيابية أو المناصب الوزارية أو ما شابه ذلك من جهة، وبين حق تولي الوظائف العامة من جهة أخرى، مع إبداء قدر من التسامح في التعاطي مع حق تولي الوظائف العامة مقارنة بالحقوق السياسية الأخرى.
- وبالدخول في تفاصيل نصوص تشريعات الدول العربية ذات الصلة لاحظنا موقفاً عاماً يذهب لحرمان الأجنبي (الحالي) من الحقوق السياسية فيما عدا حق تولي الوظائف

العامة، وذلك مقابل عدة مواقف متباينة حيال (الأجنبي السابق)؛ إذ بعض النصوص قررت حرمانه من بعض هذه الحقوق حرماناً مطلقاً أسوة بالأجنبي الحالي، ومنها من علقت تمتعه بها على مضي مدة زمنية معينة اختلفت من تشريع إلى آخر تبعاً لاختلاف القناعة بقدرة اندماج الأجنبي في المجتمع يلي اكتسابه الجنسية الوطنية، مما أعاد إلى الأذهان حقيقة الطبيعة السياسية للقواعد الناظمة لمركز الأجانب خلافاً لطبيعة سواها من قواعد القانون الدولي الخاص، ونعني بذلك نواته المتمثلة بقواعد تنازع القوانين التي تمتاز بطابعٍ قانوني مجرد أكثر من كونه طابعاً سياسياً مباشراً.

- أما في معرض تعقب حق تولي الوظيفة العامة فقد وجدنا مرونة في النصوص الدستورية والتشريعية تسمح بإسناد هذا الحق للأجانب، ولاسيما إن كان السبب مرده نقص في الكوادر الوطنية على غرار ما عليه الحال في دول الخليج العربي، أو مراعاة لضرورات قومية على حد تعبير الفقرة الثالثة من المادة السابعة من قانون العاملين الأساسي السوري المتعلقة باستثناءات شروط التعيين في الوظائف العامة في سورية.
- وفيما يتعلق بحق الأجنبي السابق في تولي الوظائف العامة فقد أظهرت الدراسة المقارنة للنصوص ذات الصلة تباين موقفها حيال هذا الحق بين صمتٍ عن ذكره وبين تقييد صريح له، فقد سكتت بعض النصوص عن التعرض للحق المذكور. مما شجعنا على تفسير ذلك السكوت بالصمت المتعمد لتحرير حق تولي الوظائف العامة من القيود الزمنية المفروضة على بقية الحقوق السياسية الأخرى وصولاً لتحقيق مبدأ المساواة الفورية بين المواطنين الأصلاء والمتجنسين، بينما قيدت بالمقابل نصوص أخرى قيام الحق بالوظيفة العامة بمضي مدة زمنية معينة اختلف مداها – على غرار ما كان عليه الحال في بقية الحقوق السياسية الأخرى – من نص لآخر، فكان عشر سنوات مثلاً في قانون الجنسية الأردني، وخمساً فقط في النصوص ذات الصلة في كل من تونس والمغرب وسورية.

وبالنتيجة وخلافاً لما سبق وتوصلنا إليه في معرض تقييمنا لنهج المشرّع السوري في معرض تحديده مدلول الأجنبي مقارنة بنهج أقرانه من المشرعين العرب، وجدنا أن منهجه القائم على تعزيز المعيار القومي في معرض رسمه شروط التمتع بحق تولي الوظيفة العامة هو نهج محمود، ويستحق الوقوف عنده سواء: لجهة استثنائه مواطني الدول العربية بغرض تمكينهم من حق الوصول إلى الوظائف العامة خلافاً للأجانب، أم لجهة السماح للمتجنسين من الدول العربية بالوصول إلى هذا الحق قبل مضي مدة الخمس سنوات المشروطة قانوناً لسواهم من المتجنسين الأجانب، مع أنها لم تكن – باعتقادنا على الأقل – بالمدة الطويلة أصلاً لتفصل بين موافقة الدولة بمنح الجنسية وبين تمتع المعني بحقوق المواطن الأصيل.

المراجع:

كتب ورسائل دكتوراه:

- د. أحمد الجداوي: مبادئ القانون الدولي الخاص، 1994-1995.
- د. أحمد الهواري: الوجيز في القانون الدولي الخاص الإماراتي – ط1 – الإثراء للنشر والتوزيع – 2008م.
- د. أحمد عبد الحميد عشوش، د. عمر أبو بكر باخشب: أحكام الجنسية ومركز الأجانب في دول مجلس التعاون الخليجي «دراسة مقارنة مع الاهتمام بالنظام السعودي»، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990.
- د. السيد أحمد علي بدوي: المركز القانوني للأجانب «دراسة تحليلية تأصيلية في ضوء قواعد القانون الوضعي والشريعة الإسلامية»، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، 2008م.
- بوغو سلافسكي، لازاريف، ماريشيفا: المكانة الحقوقية للأجانب في الاتحاد السوفيتي، دار التقدم، موسكو، 1985.
- د. جابر إبراهيم الراوي: القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني «دراسة مقارنة» الدار العربية للتوزيع والنشر، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، 1986م.
- د. حسن إسماعيل شوال: العبيد والأجانب في سورية القديمة في الألف الثانية قبل الميلاد، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، القاهرة، 2007م.
- د. سعيد يوسف البستاني: المركز القانوني للأجانب والعرب في الدول العربية «دراسة مقارنة»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2004م.
- د. صالح عبد الزهرة الحسون: حقوق الأجانب في القانون العراقي، دار الآفاق الجديدة، بيروت، 1981.

- د. صبحي سلوم: تشريعات الجنسية العربية السورية – ط1 – مطبعة خالد بن الوليد – 1983.
- د. عبد الحميد محمود حسن، محاضرات في القانون الدولي الخاص، الجامعة المستنصرية، العراق، الطبعة الثانية، 2008م.
- د. عز الدين عبد الله: القانون الدولي الخاص، الجزء الأول في الجنسية والموطن وتمتع الأجانب بالحقوق (مركز الأجانب)، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الحادية عشرة، 1986.
- د. عصام نعمة إسماعيل: ترحيل الأجانب «دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي»، الطبعة الأولى، 2003م.
- د. فؤاد ديب، القانون الدولي الخاص «الجنسية»، ط5، منشورات جامعة دمشق، 1995.
- د. فؤاد عبد المنعم رياض ود. سامية راشد: الوجيز في القانون الدولي الخاص – الجزء الأول – دار النهضة العربية، 1969.
- د. محمد أحمد بن عبود: مركز الأجانب في مراكش، مطبعة الشور، تطوان الطبعة الثانية، 1980.
- د. مصطفى ياسين محمد حيدر الأصبحي: حق الأجانب في التملك في القانون الدولي الخاص «دراسة مقارنة»، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ط1، 2007م.
- د. ممدوح عبد الكريم حافظ، القانون الدولي الخاص وفق القانونين العراقي والمقارن، دار الحرية للطباعة، بغداد، الطبعة الثانية، 1977م.
- د. هشام صادق، د. عكاشة عبد العال، د. حفيظة السيد الحداد: الجنسية ومركز الأجانب «دراسة مقارنة» دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – 2006.
- قاموس المنجد في اللغة، (منشورات ذوي القربى).

وثائق وقرارات دولية:

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) تاريخ 10 ديسمبر 1948.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) تاريخ 16 ديسمبر 1966.
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 158/45 تاريخ 1990/12/18.
- منشورات الأمم المتحدة – مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (حقوق غير المواطنين) HR/PUB/06/11

قوانين وقرارات:

- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بالمرسوم رقم 85 لعام 2012.
- الدستور البحريني لعام 1973.
- دستور المغرب: ظهير شريف رقم 1.11.91 تاريخ 29 يوليو 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر تاريخ 30 يوليو 2011
- قانون الجنسية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي 276 تاريخ 1969/11/24. الجريدة الرسمية – الجزء الأول – العدد 55 تاريخ 1969/12/17.
- قانون الجنسية البحريني الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 1963. الجريدة الرسمية – العدد 8 – 1963.
- القانون الاتحادي الإماراتي المتعلق بالجنسية وجوازات السفر رقم 17 لعام 1972، المعدل بالقانون رقم 10 لعام 1975.
- قانون الجنسية الكويتي رقم 15 لعام 1959 المعدل بالقانون رقم 40 لعام 1987.
- قانون الجنسية المصري رقم 154 لعام 2004.
- قانون الجنسية العراقي رقم 43 لعام 1963.
- قانون الجنسية العراقي رقم 26 لعام 2006.

- قانون الجنسية الأردني رقم 6 لعام 1954. الجريدة الرسمية رقم 1171 تاريخ 1954/12/16 ص105.
- قانون الجنسية المغربي المعدل تاريخ 26 اكتوبر 2011.
- مرسوم الجنسية التونسي عدد 6 لعام 1963، منشور بالرائد الرسمي في 5 مارس 1963 ومنقح بالقانون عدد 55 لسنة 2010.
- قانون دخول وإقامة الأجانب في سوريا (المرسوم التشريعي 29 تاريخ 1970/1/1). الجريدة الرسمية – العدد 4 تاريخ 1970/1/28 – صفحة 254.
- قانون الدخول إلى لبنان والإقامة فيه تاريخ 1962/7/10.
- قانون الهجرة والإقامة الإماراتي رقم 1973/6، المعدل بالقانون رقم 13 لعام 1996.
- قانون إقامة الأجانب في الأردن رقم 24 لعام 1973. الجريدة الرسمية العدد 4626 تاريخ 1973/6/16.
- القانون التونسي المتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية عدد 7 لعام 1968.
- قانون دخول الأجانب إلى الجزائر رقم 08-11 لعام 2008. الجريدة الرسمية العدد 36 – السنة 45 تاريخ 2 يوليو 2008.
- قانون دخول وإقامة الأجانب في مصر رقم 89 لعام 1960.
- قانون إقامة الأجانب في العراق رقم 118 لعام 1978.
- قانون استخدام الأجانب في وظائف الحكومة في العراق رقم (36) لعام 1927. منشور في جريدة الوقائع العراقية 531 المؤرخة 14 نيسان – 1927.
- قانون التسجيل العقاري في العراق رقم 43 لعام 1971. قرار مجلس قيادة الثورة 379 جلسة 1971/3/14.
- قانون العاملين الأساسي السوري رقم 50 لعام 2004 وتعديلاته بموجب المرسوم التشريعي 116 لعام 2011.

- قانون الانتخابات العام في سوريا رقم 5 تاريخ 2014/3/24.
- قانون مزاولة مهنة المحاماة في سوريا رقم 30 تاريخ 2010/7/11.
- القانون السوري رقم 260 تاريخ 1956/7/10 المتعلق بحقوق العرب الفلسطينيين. الجريدة الرسمية – العدد 33 سنة 1956.
- القانون المدني السوري رقم 84 تاريخ 1949/5/18، منشور في الجريدة الرسمية – العدد 27 – ص1409.
- المرسوم التشريعي السوري رقم 49 تاريخ 2011/4/7 المتعلق بمنح الجنسية لأجانب الحسكة.
- المرسوم التشريعي السوري رقم 24 تاريخ 2005/4/10 للمصادقة على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق المهاجرين. الجريدة الرسمية – الجزء الأول – العدد 19 – سنة 2005.
- قرار وزارة الداخلية السورية رقم 576 المتعلق بمنح شهادة مواطن للمغترب، الجريدة الرسمية العدد 42 تاريخ 1970/10/21 صفحة 2278.
- قرار وزارة الداخلية السوري رقم 92، الجريدة الرسمية – الجزء الأول – العدد 8 تاريخ 1976/2/25 – صفحة 346.
- قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم 3 لعام 1977 (لائحة استقدام واستخدام العمال الأجانب بدولة الإمارات العربية المتحدة). الجريدة الرسمية – العدد رقم 49 تاريخ 1977/7/30.

مراجع الكترونية:

- د. فؤاد ديب، الأجانب (المركز القانوني)، الموسوعة العربية.
http://www.arab.ency.com تاريخ زيارة الموقع (6-6-2017)
- مؤسسة ابن بطوطة: حقوق التصويت: من أجل مواطنة كاملة (22 – ديسمبر – 2014)
www.fundacionibattuta.org تاريخ الزيارة(12-7-2017)
- (فيينا تمنح الأجانب حق التصويت في الانتخابات المحلية) الدستور – عمان – تاريخ النشر 14/كانون الأول/2002 (03.00 مساء) www.addustour.com تاريخ الزيارة(18-7-2017)
- حق الاقتراع للأجانب المقيمين في السويد
(sverigesradio.se-4-9-2014) تاريخ الزيارة (5-8-2017)
- تلاشي حلم تصويت المهاجرين في الانتخابات المحلية الفرنسية.
(www.mc-doualiy.com/5-11-2015) تاريخ الزيارة (19-8-2017)
- www.alwasatnews.com تاريخ الزيارة (21-8-2017)
- www.legislation-securite.tn تاريخ الزيارة (30-8-2017)
- www.joradp.dz تاريخ الزيارة (1-9-2017)
- Bouhoot.blogspot.com تاريخ الزيارة (17-9-2017)
- www.legalaffairs.gov.bh تاريخ الزيارة(26-9-2017)
- www.startimes.som تاريخ الزيارة (28-9-2017)
- www.deltalaw.blogspot.com تاريخ الزيارة (3-10-2017)

مراجع ومقالات باللغة الأجنبية:

- Evelyn tellez carvjal: Mexican law Review-volum 6-Issue1 – july – December – 2013 – pages 177-198.
- Political Rights of refugeers-protection policy and legal Advice section: PPLA/November-2003/04.
- The rights of Non-citizens: University of Minnesota Human Rights Center-2003: hrlibrary. Umn.edu.
- Jeannie wurz: can-and should-immigrants participate in (SWISS) politics? Jun-2015 (www.swissinfo.ch). Accessed (1-August-2017)
- Renat Kuenzi: The big dilemma: giving voting rights to foreigners-Aorou-22-MAR -2016 (www.swissinfo.ch). Accessed (5-September-2017)
- Political Participation and voting rights of foreign residents in France 2009 (holshs. Archives-ou vertes.fr). Accessed (19-September-2017)
- Political rigts for foreigners in Switzerland.

(www.humanrights.ch/19-8-2015) Accessed·(20-September-2017)

- Direct democracy: voting rights for foreigners throughout Switzerland-apr 27-2016 (www.swissinfo.ch). Accessed (2-October-2017)

تاريخ ورود البحث:2018/10/01
تاريخ الموافقة على نشر البحث:2019/01/31