مجلة يقين للدراسات القانونية

https://lawojs.online

أساس ممارسة المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية

دراسة تحليلية مقارنة في ضوء قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017

The Legal Basis for the Exercise of Penal Powers by Competent Foreigners` Research Officials

بنەمایی بسپوریا تایبەتمەندێن ب ئاکنجیبوونا بیانیان بوو دەستهەلاتێن سزایی

بشير محمد طاهر عمر

القانون العام / القانون الجنائي

كلية القانون، جامعة دهوك

Basheer Mohammed Taher Omer

Public Law / Criminal Law

College of Law, University of Duhok

أ.م. د. هوزان حسن محمد

أستاذ القانون الجنائي المساعد

كلية القانون، جامعة دهوك، اقليم كوردستان– العراق

Asst. Prof. Dr. Hozan Hasan Mohammed

Assistant Professor of Criminal Law

College of Law, University of Duhok

تاريخ إستلام البحث: 2025/12/10 • تاريخ القبول بالنشر: 2026/4/23 • تاريخ النشر: 2026/05/31

الكلمات المفتاحية: السلطة الجزائية، الاختصاص الجزائي، إقامة الأجانب، حدود السلطة الجزائية

https://doi.org/10.56599/yaqeenjournal.v5i3.132

© Authors, 2026, College of Law, University of Duhok, This is an open access articleunder the CC BY 4.0 license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

ملخص البحث

يرتكز موضوع البحث على أساس قانوني واضح يستند إليه المختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017 عند ممارستهم السلطات الجزائية في فرض عقوبة الغرامة على الأجانب المخالفين لأحكام هذا القانون وتقييد حريتهم لحين إتمام إجراءات إبعادهم أو إخراجهم، وكذلك يرتكز على بيان مسؤولي الإقامة المخولين لهذه السلطات وحدودها.

خلال البحث تبيَّن لنا أن هناك أساس دستوري لهذه السلطات حيث أنها لا تتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وأكدت على ذلك المحكمة الاتحادية العليا في بعض قراراتها، وكذلك هناك أساس تشريعي يكمن في عدة مواد تضمنه قانون إقامة الأجانب العراقي المذكور أعلاه، وقد منح لهم المشرع السلطة بفرض الغرامة على الأجانب المخالفين سواء بشكل مباشر أو بمنحهم صلاحية قاضي الجنح، وكذلك حدد المشرع على سبيل الحصر الموظفين المختصين بالإقامة والممنوحين لهم هذه السلطات وهم كل من وزير الداخلية والمدير العام للإقامة وضابط الإقامة، وبالتالي لا يجوز لغير هؤلاء ممارسة هذه السلطات الجزائية، وكذلك وضع المشرع في هذا القانون حدود لسلطاتهم الجزائية تتمثل بفرض عقوبة الغرامة دون الجزاءات الأخرى الماسة بالحرية الشخصية للأجنبي.

الكلمات الافتتاحية: السلطة الجزائية، الاختصاص الجزائي، إقامة الأجانب، حدود السلطة الجزائية.

پۆختە

بابەتێ ڤێ ڤەکۆلینێ لسەر بنەمایێ یاسایی ڕاوەستیایە، ئەوا دبیتە شەنگستە بۆ پسپۆرێن جێبەجێکرنا یاسایا ئاکنجیبوونا بیانیان یا عیراقێ یا بەرکار یا ژمارە (76) لسالا 2017 ێ، دەمێ ئەوان دەستهەلاتێن سزای ژ سەپاندنا سزایێ پێبژاردەیێ ل سەر بیانییێن پێشێلکاریا فەرمانێن ڤێ یاسایێ دکەن بکار دئینن. وگرێدانا ئازادیا وان بیانیا هەتا کو ڕێکارێن دۆیرئێخستن ودەرئێخستنا وان بدووماهیك دهێن، هەروەسا دیارکرنا بەرپرسێن ئاکنجیبوونا بیانیان یێن ئەڤ دەستهەلاتە و سنۆرێن وێ دەستهەلاتێ بۆ هاتینە دان.

د درێژیا ڤەکۆلینێ دا بۆ مە دیار بوو، کو بنەمایەکێ دستووری بۆ ئەڤان دەستهەلاتان هەیە، چونکو دژی بنەمایێ جوداکرنا دەستهەلاتان نینە ئەوێ د دستووریێ کۆمارا عیراقێ یێ سالا 2005 ێ دا هاتی و دادگەها ئێکگرتی یا بلند کو د هندەك بڕیارێن خۆ دا جەختی ل سەر ڤێ چەندێ کرییە. هەروەسا ئەڤان دەستهەلاتان بنەمایەکێ یاسادانانێ یێ هەی، کو چەند ماددەنە ژ یاسایا ئاکنجیبوونا بیانیان ئەوا لسەری ئاماژە پێکری. و یاسادانەری دەستهەلات داینە پسپۆرێن جێبەجێکرنا یاسا لسەری دیارکری چ ب شێوەیەکێ ڕاستەوخۆ یان ب دانا دەستەەلاتا دادوەرێ تاوانێن سڤك (قاضي الجنح) بۆ وان ژ بۆ سەپاندنا سزایێپێبژاردەیی ل سەر بیانییێن پێشێلکار. هەروەسا یاسادانەری ئەو فەرمانبەرێن پسپۆرێن جێبەجێکرنا یاسا ئاکنجیبوونا بیانیان دەستنیشان کرینە یێن ئەڤ دەستهەلاتە وەرگرتی. ئەو ژی هەر ئێك ژ وەزیرێ ناڤخۆ، ڕێڤەبەرێ گشتی یێ ئاکنجیبوونێ، و ئەفسەرێ ئاکنجیبوونێ و ژبلی ئەڤان بۆ کەسێن دی نابیت ئەڤان دەستهەلاتێن سزایی بکار بینن. هەروەسا یاسادانەری د ڤێ یاسایێ دا سنۆر بۆ دەستهەلاتێن سزایی یێن وان داناینە، ئەو ژی ب سەپاندنا سزایێ پێبژاردەیی بێی سزایێن دی یێن کارتێکرنێ ل سەر ئازادیا کەسی یا بیانی دکەن.

پەیڤێن سەرەکی: دەستهەلاتا سزادانێ، تایبەتمەندیا سزادانێ، ئاکنجیبوونا بیانیا، سنۆرێن دەستهەلاتا سزادانێ.

Abstract

This research examines the legal foundations underpinning the powers exercised by officials responsible for enforcing the provisions of the effective Iraqi Foreigners' Residence Law No. (76) of 2017. Specifically, it analyzes their penal authorities regarding the imposition of fines on foreigners who violate the provisions of this law, as well as the provisional restriction of their freedom pending the completion of deportation or expulsion procedures. Furthermore, the study aims to identify the specific residency officials vested with these powers and to delineate the scope of their authority.

The study demonstrates that these powers possess a sound constitutional basis, as they do not infringe upon the principle of the separation of powers stipulated in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq, a stance explicitly affirmed by the Federal Supreme Court in several of its landmark decisions. Additionally, a firm legislative framework exists within multiple articles of the aforementioned Iraqi Foreigners' Residence Law, whereby the legislator granted residency officials the authority to impose fines on violating foreigners, either directly or by vesting them with the statutory powers of a "Misdemeanor Judge." The legislator has also exclusively and strictly identified the officials authorized to practice these penal powers, namely: the Minister of Interior, the Director General of Residency, and the Residency Officer; consequently, no other entities are permitted to exercise such jurisdictions. Finally, the law delineates strict limits to these penal powers, confining them to the imposition of financial fines and preventative measures, without extending to other core penalties that infringe upon the foreigner's personal liberty.

Keywords: Penal Authority, Residence of Foreigners, Residency Officials, Limits of Criminal Jurisdiction.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

كما هو معلوم، فإن القضاء هو صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة سلطات جزائية وفرض العقوبات استناداً إلى مبدأ قضائية العقوبة ومبدأ الفصل بين السلطات الذي نصت عليه دساتير أغلب الدول ومنها دستور جمهورية العراق النافذ، ولكن المشرع مراعاة منه لما تقتضيه المصلحة العامة شذَّ عن هذا المبدأ في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، إذ منح المختصين بتنفيذ أحكامه سلطات جزائية، والتي هي استثناء من الأصل، لذلك يجب أن تستند أولاً على أساس دستوري حتى لا يطعن عمل المشرع بعدم الدستورية، ومن ثم يجب أن تترجم النصوص الدستورية عن طريق التشريع العادي، وليكون لمسؤولية الإقامة أساس وفقاً لهذا التشريع يستندون عليه عند ممارسة هذه السلطات.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في أنَّ منح مسؤولي إقامة الأجانب السلطات القضائية خاصة بالنسبة للإجراءات الجزائية هو لتسهيل تلك الإجراءات كونها تقع ضمن صميم عملهم، وبالنتيجة فإن هذا الأمر يخفف عن كاهل المحاكم الجزائية ويؤدي إلى تبسيط الإجراءات المتعلقة بتنظيم إقامة الأجانب، وكذلك سرعة اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة بحق الأجانب المخالفين لأحكام قانون الإقامة وتعليماته.

ثالثاً: إشكالية البحث

تكمن إشكالية البحث حول قيام المشرع بمنح سلطات جزائية للمختصين بالإقامة في أنهم تابعين لجهة تنفيذية إذ تصبح هذه الجهة خصماً وحكماً في آن واحد عند ممارستهم لهذه السلطات التي تمس بعضها بالحقوق والحريات الشخصية للأجانب، وهذا يثير تساؤلاً مفاده هل أن قيام المشرع بمنح هذه السلطات لهؤلاء له أساس دستوري وأساس تشريعي؟

رابعاً: الهدف من البحث

يهدف البحث إلى بيان الأساس القانوني لممارسة المختصين بالإقامة للسلطات الجزائية، أي بيان النصوص التي قررت ذلك في الدستور العراقي النافذ، وكذلك النصوص التشريعية العادية من خلال دراسة وتحليل النصوص التي تضمنها قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ بهذا الخصوص، ومن ثم يهدف البحث إلى تسليط الضوء على مدى دستورية هذه السلطات الممنوحة لهؤلاء بموجب هذا القانون.

خامساً: منهجية البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي وذلك بجمع المعلومات عن النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالموضوع والمؤلفات الفقهية لبيان كيفية تنظيم المشرع لمنح المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية، وكذلك نعتمد على المنهج التحليلي وذلك من تحليل النصوص التي تناولت هذا الموضوع، لمعرفة ما إذا كان ممارسة هذه السلطات تستند على أساس دستوري وقانوني سليم.

سادساً: هيكلية البحث

للإحاطة بموضوع البحث فقد تم تقسيمه إلى مبحثين، وكل مبحث يتضمن عدة مطالب، وكالآتي: المبحث الأول بعنوان الأساس القانوني لممارسة المختصين بالإقامة سلطات جزائية، والذي نحاول فيه بيان موقف الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، وموقف المشرع من إقامة الأجانب العراقي النافذ بهذا الخصوص، والمبحث الثاني بعنوان مسؤولي الإقامة الممنوحين سلطات جزائية وحدودها، ونحاول فيه بيان الموظفين المخولين لهذه السلطات الجزائية وكذلك بيان حدود سلطاتهم العقابية كما ورد في قانون الإقامة المذكور، واختتمنا البحث بعدد من الاستنتاجات والاقتراحات مع قائمة بأهم المصادر.

المبحث الأول

الأساس القانوني لممارسة المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية

يقصد بالأساس القانوني لنظام معين "النصوص القانونية التي يستند عليها هذا النظام، ويستمد منه مشروعيته، سواء أكانت هذه النصوص دستورية أو تشريعية أو لائحية، بل وتشمل أيضاً المبادئ الأساسية التي استقرَّ عليها القضاء وبصفة خاصة قضاء المحاكم العليا"[1].

الاصل أن القضاء الجنائي هو المختص بممارسة السلطات الجزائية لكونه الأكفأ لحسم المنازعات التي تعرض عليها[2]، ولكن قد يشذ المشرع عن ذلك أحياناً ويمنح مثلاً السلطة التنفيذية ومن ضمنهم المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية إلى جانب اختصاصها الأصيل في تنفيذ القوانين.

والسلطة التنفيذية لا تمارس هذه السلطات من دون سند دستوري أو تفويض تشريعي[3]، مما يقتضي البحث عن الأساس القانوني الذي يستمد منه المختصين بالإقامة ممارسة سلطات جزائية لتضفي عليها الشرعية على ما يقومون به تجاه الاجانب المخالفين لأحكام هذا القانون، لأن ذلك التخويل من المشرع لهؤلاء هو استثناء من الأصل.

وبناءً على ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الأساس الدستوري، ونخصص المطلب الثاني للأساس التشريعي، وعلى النحو التالي:

---

[1] رحاب عمر محمد سالم، دور السلطة التنفيذية في التجريم والعقاب –دراسة مقارنة، بحث منشور في المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، المجلد 10، العدد 2، 2021، ص720.

[2] حمدي صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، 1999، ص29.

[3] حمدي صالح مجيد، المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

المطلب الأول

الأساس الدستوري للسلطة الجزائية

هناك مبدأ دستوري يحكم عمل السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية داخل الدولة يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعني أن تقوم كل سلطة من هذه السلطات الثلاث بمهامها بشكل مستقل دون أن تتدخل إحداها في عمل الأخرى احتراما لهذا المبدأ[1]، والدستور العراقي والمصري قد نصا صراحة على المبدأ[2]، في حين إن المبدأ منصوص عليه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي والذي بعد جزءً من دستور فرنسا لعام 1958[3]، والذي لم ينص صراحة على المبدأ بل أشار إليه ضمناً[4].

أن ما يهمّنا في هذا المجال هو دستور جمهورية العراق 2005، بخصوص ما يتضمنه من نصوص تمنح المختصين بالإقامة سلطات جزائية من عدمه، وموقف المحكمة الدستورية العليا في العراق بهذا الخصوص،ومن تدقيق نصوص هذا الدستور لم نجد أي نص يخوّل به المشرع الدستوري جهة غير قضائية سلطة جزائية لكي يشكل أساساً دستورياً لذلك، بل أكد هذا الدستور على استقلال القضاء وهو المختص حصراّ لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقاّ للقانون[5]، وكذلك نص على حق التقاضي، وحق الفرد في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية[6].

---

(1) لمزيد من التفصيل حول مبدأ الفصل بين السلطات، ينظر كل من: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص451. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1981، ص275. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، دون سنة ومكان الطبع، ، ص551._صالح عبدالقادر محمد عمارة الربيعي، الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 14، الإصدار 87، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، 2024، ص9.

(2) ينظر: المادة (47) من دستور جمهورية العراق 2005، والمادة (5) من دستور مصر لعام 2014.

(3) ينظر: المادة (16) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 1789.

(4) هشام خليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010، ص34.

(5) ينظر: المادة (88) من دستور جمهورية العراق 2005.

(6) المادة (19/ أولاً/ ثالثاً/ سادساً) من دستور جمهورية العراق 2005

ويرى البعض في تفسير المادة (19/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005[1] إلى أن المشرع جعل سلطة التجريم حكراً على السلطة التشريعية ومنع السلطة التنفيذية من بسط يدها لتلك السلطة[2] ، ولكن مع ذلك لا يزال المشرع الجزائي العراقي يستعمل الصياغة التي يفهم منها إمكانية منح تفويض من سلطة التشريع للسلطة التنفيذية في مجال التجريم[3]، الأمر الذي ينجم عنه تناقض بين النص الدستوري ونص التشريع العادي والذي نرى من الضروري إزالته، وذلك بتعديله بما ينسجم مع الدستور[4].

ويرى آخرون إلى أنه لا يمكن الجزم بانصراف معنى عبارة "إلاّ بنص" الواردة في المادة (19/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى التشريع العادي الصادر من البرلمان حصراً، ذلك لإمكانية شمول العبارة لكل قاعدة قانونية مكتوبة، كالدستور والقانون العادي واللوائح، لأنها وردت مطلقاً لم يتم تقييدها بقيد، وما يساند هذا الرأي أن الدستور المصري لسنة 2012 الملغي كان ينص في المادة (76) منه على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص دستوري أو قانوني" لاستبعاد اللوائح من وظيفة التجريم والعقاب[5].

وجدير بالذكر أن البعض يرى[6] عدم دستورية العديد من مواد قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ التي تخول المختصين بتنفيذه سلطة فرض الغرامات على المخالفين لأحكامه، لأن دستور جمهورية العراق يحظر سلب الحقوق والحريات الواردة فيه إلاّ وفق القانون وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة[7].

---

[1] تنص المادة (19/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق 2005 على أنه (لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص).

[2] د. دلشاد عبدالرحمن البريفكاني، مبدأ التناسب في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مطابع شتات، مصر، 2016 ص148.

[3] تنص المادة (1) من قانون العقوبات العراقي المعدل رقم (111) لسنة 1969 على أنه (لا عقاب على فعل أو امتناع إلاّ بناءً على قانون).

[4] د. دلشاد عبدالرحمن البريفكاني، المصدر السابق، ص148، هامش رقم3.

[5] د. سردار عمادالدين محمد سعيد، ضوابط سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية العامة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق، السنة العاشرة، العدد الثالث، 2018، ص255-256.

[6] د. سردار عمادالدين محمد سعيد، مصدر سابق، ص257-258.

[7] ينظر: المادة (15) من دستور جمهورية العراق 2005.

أما موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق، فقد أيَّدت في العديد من أحكامها اتجاه المشرع العراقي بمنح سلطة فرض غرامات مالية استناداً لأحكام القوانين الخاصة وبيَّن بأن ذلك لا يتعارض مع أحكام الدستور [1]، فقررت في حكم لها بدستورية المادة (43) من هذا قانون الإقامة التي تخول الوزير أو ضابط الإقامة فرض الغرامة على من خالف التعليمات الصادرة على وفق أحكام هذا القانون، وكذلك المادة (44) التي منحت المدير العام أو من يخوله صلاحية قاضي جنح وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية لغرض فرض الغرامات التأخيرية على المخالفين لأحكام هذا القانون، ونفس الحكم بخصوص المادة (47) لغرض فرض الغرامة المنصوص عليها في مواد أخرى من نفس القانون، وبخصوص الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية للأجانب كالتوقيف أو الحبس أو الحجز فقد بيّنت المحكمة بأنها تخالف نص المادة (37/ أولاً–ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ولذلك قضت بعدم دستورية المادة (48) من قانون الإقامة[2].

وبررت المحكمة قرارها بدستورية المواد المذكورة من قانون الإقامة بأن السلطة الممنوحة لهؤلاء المذكورين في تلك المواد "هي سلطة محصورة بالغرامات المحددة في هذه المواد، وهي سلطات منحت لهؤلاء بموجب المواد المذكورة بهدف تنظيم أمور تتعلق بإقامة الأجانب في جمهورية العراق، وهي أمور تدخل في صميم أعمال من أنيط إليه هذه الصلاحية، وأن منح تلك السلطات لهؤلاء لما تتطلبه اعمال مسؤولي مديرية إقامة الأجانب لتأمين السرعة في إنجاز تلك الإجراءات، وأن هذه الصلاحيات الممنوحة لهؤلاء لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005"[3]، وقد ضمنت

---

[1] ومن ضمن هؤلاء منح ضابط المرور سلطة قاضي الجنح لغرض فرض الغرامات على المخالفات المرورية التي تقع أمامه، دون منحه سلطة التوقيف أو الحجز أو الحبس. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (34/ اتحادية/2013) بتاريخ 2013/5/6، القرار منشور في الموقع الرسم للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني: http://www.iraqfsc.iq، تأريخ الزيارة 2025/3/7.

[2] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (152/ اتحادية/ إعلام/2018) بتاريخ 2018/8/12، القرار منشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني: http://www.iraqfsc.iq، تأريخ الزيارة 2025/3/7.

[3] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (27 وموحدتها 38/ اتحادية/إعلام/ 2018) بتاريخ 2018/4/30، القرار منشور في الموقع الرسم للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني: http://www.iraqfsc.iq،تأريخ الزيارة 2025/3/7.

المحكمة أحكامها القضائية المذكورة بالتسبيب الكافي الواضح لأنها محكمة الدستور من الدرجة الأولى، حتى تتلقى أحكامها القبول والاحترام من قبل من أصدرها والمخاطبين بها[1].

لذا يمكن اعتبار هذا الموقف من المحكمة الاتحادية العليا في العراق، والمادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أساساً دستوريا لممارسة المختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ سلطات جزائية بفرض الغرامة على المخالفين لأحكام هذا القانون، كون هذه السلطات لا تشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، دون اتخاذ الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية للأجانب، وقرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة[2]، لذلك يمكن اعتبار قراراتها أساساً دستورياً لمنح المختصين بالإقامة لهذه السلطات الجزائية، لأنَّ الدستور نفسه قد نص على اختصاصات المحكمة ومن ضمنها النظر في دستورية القوانين[3].

بالنسبة لموقف المشرّع المصري، فقد نص الدستور على أنَّه (العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلاّ بناءً على قانون، ولا توقع عقوبة إلاّ بحكم قضائي)[4]، فمن ظاهر النص يبدو أنَّه لا يجوز للإدارة فرض الغرامة بقرار إداري يصدر بإرادتها المنفردة، لأنَّ العقوبة وردت مطلقة ويتسع ليشمل كل العقوبات سواء أكانت مدنية، أم إدارية، أم جنائية، لذا يلزم أن تنطق بها القضاء بحكم قضائي، دون الإدارة[5]، ولكن التعمق في تدقيق النص يتبيَّن لنا أن المشرع يقصد بالعقوبة هي تلك التي تفرض من قبل القضاء وهي العقوبة الجنائية فقط، ولا تشمل العقوبات الأخرى التي تفرضها الإدارة كون الإدارة لا تفرض عقوبة جنائية بحتة، وعليه فالغرامة التي تفرضها

---

[1] رومان خليل رسول، الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دار العالمية للطباعة والنشر، المثنى– السماوة، جمهورية العراق، 2019، ص117. ونظم المشرع العراقي مسألة تسبيب أحكام وقرارات هذه المحكمة في المادة (15) من نظامها الداخلي رقم (1) لسنة 2025، وأحكامها تصدر بالاتفاق أو الأغلبية بموجب المادة (14) من نفس النظام.

[2] ينظر: المادة (94) من دستور جمهورية العراق 2005. وبموجب التعديل الأخير للنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (1) لسنة 2025 فقد جرد المحكمة من مكنة العدول القضائي الذي كان منصوصاً عليه في المادة (45) من النظام الداخلي للمحكمة الملغي رقم (1) لسنة 2022، يعرف العدول القضائي بأنه (تراجع عن مبدأ قررته المحكمة الدستورية العليا في بعض احكامها السابقة". للمزيد ينظر كل من: هديل محمد حسن المياحي، العدول في احكام القضاء الدستوري في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015.ص63، شيرين احمد سعدالله، معايير وضوابط التحول القضائي الدستوري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2020، ص8.

[3] ينظر: المادة (93) من دستور جمهورية العراق 2005.

[4] المادة (95) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

[5] د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الأدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص46.

الإدارة لا يتعارض مع الدستور المصري، لأنَّ المشرع الدستوري المصري يقصد بالعقوبة الجنائية هي تلك التي تفرض من قبل القضاء[1].

وكذلك يؤكد قانون الإجراءات الجنائية المصري[2] أنَّ العقوبات الجنائية لا يجوز توقيعها إلاّ من قبل السلطة القضائية المختصة، وهو تأكيد على ما جاء في نص المادة (95) من الدستور المصري، فالمشرع كلما أطلق كلمة عقوبة يقصد بها العقوبة الجنائية التي تصدرها السلطة القضائية دون غيرها[3].

أمَّا الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية، فالدستور المصري لسنة 2014 بيّن بأن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، ولا يجوز تقييدها بأي قيد إلاّ بأمر قضائي مسبب[4].

وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، وكذلك قضاء محكمة القضاء الإداري على عدم مخالفة الجزاء الإداري العام للدستور وعلى الأخص المادة (95) منه[5].

وبالنتيجة "منح المشرع الدستوري المصري الحق للسلطة التشريعية في منح السلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ اللوائح بتحديد التجريم وتقرير العقوبات ضمن حدود معينة، وذلك لاعتبارات تقدرها سلطة التشريع وبالضوابط والشروط التي يقررها القانون"[6]، وعبارة "بناءً على قانون" الواردة في الدستور المصري لسنة 2014 تفسح المجال للتفويض التشريعي[7].

---

[1] د. ناصر حسين العجمي، المصدر السابق، الصفحة نفسها. د. ضياء عبدالله عبود الأسدي و رأفت سالم هادي، السلطة الجزائية للإدارة في توقيع الغرامة المرورية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المعهد، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد 13، 2023، ص76-77.

[2] تنص المادة (459) من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أنَّه (لا يجوز توقيع العقوبات المقررة بالقانون لأيَّة جريمة إلاّ بمقتضى حكم صادر من محكمة مختصة بذلك).

[3] د. ناصر حسين العجمي، مصدر سابق، ص46.

(4) ينظر: المادة (54) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(5) د. ناصر حسين العجمي، مصدر سابق، ص53.

(6) رحاب عمر محمد سالم، مصدر سابق، ص722.

(7) د. خليل يوسف جندي ميراني، سياسة التجريم في ظل العولمة (دراسة مقارنة)، ط1، مطبعة رانم، ايران، 2018، ص68.

بخصوص موقف المشرع الفرنسي، فقد مرت مسألة دستورية تخويل الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية الجنائية بثلاث مراحل[1]، الأولى، كانت رأي المجلس الدستوري الفرنسي في 1984 بعدم دستورية هذه الجزاءات لتعارضها لمبدأ الفصل بين السلطات[2]، ولمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وحق التقاضي، إذ نواجه عدالة بدون قاضي، وتصبح الإدارة حكماً وخصماً في آن واحد[3]، والثانية، أقرَّ المجلس بقراره في 1987 لهذه السلطة للإدارة، خاصة تلك الجزاءات التي توقعها على أولئك الأفراد الذين يرتبطون معها بعلاقة قانونية سواء أكانت تعاقدية أو تأديبية[4]، والثالثة، أقرَّ المجلس بقراره في 1989 دستورية الجزاءات الإدارية الجنائية، وجاء في القرار "لا يشكل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة بممارسة سلطة الجزاء، مقترنة بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات"[5]، وبموجب هذا القرار الأخير أقر المجلس الدستوري الفرنسي دستورية الجزاءات الإدارية الجنائية في كل المجالات، طالما الجزاء الذي يُفرض من قبل الإدارة لا يمس الحرية الشخصية، بالإضافة إلى إحاطة هذه الجزاءات بالضمانات الدستورية[6].

وقد بيّن الدستور الفرنسي على أن القانون يحدد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها[7]، كما يحدد المخالفات او يجيز لائحة تنظيمها، وتبيّن العقوبات المقررة لها، وذلك وفقاً للحدود والضوابط التي يقررها القانون[8]، ونص على أنَّه (لا يجوز حبس أي شخص بطريقة تعسفية، وتكفل السلطة القضائية باعتبارها حامية الحرية الفردية احترام هذا المبدأ وفق الشروط المنصوص عليها في القانون)[9].

---

(1) د. ناصر حسين العجمي، مصدر سابق، ص41-42.

(2) عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، الطبعة الأول، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص55.

(3) د ضياء عبدالله عبود الأسدي و رأفت سالم هادي، مصدر سابق، ص76.

(4) د. ناصر حسين العجمي، مصدر سابق، ص42.

(5) Lawrence Christy, Administrative Sanctions law, Rome, 2003, p.8.
أشار إليه: د ضياء عبدالله عبود الأسدي و رأفت سالم هادي، مصدر سابق، ص76.

(6) د ضياء عبدالله عبود الأسدي و رأفت سالم هادي، المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(7) تنص المادة (34) من دستور فرنسا لسنة 1958 على أنه (يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: ...تحديد الجنايات والجنح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها، والإجراءات الجزائية والعفو...).

(8) للمزيد ينظر: رحاب عمر محمد سالم، مصدر سابق، ص725.

(9) المادة (66) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

وبالنتيجة "انتزعت الإدارة اعتراف أغلب الدساتير العالمية، بلزوم تمتعها بقدر من الاختصاص القضائي إلى جانب وظيفتها الأصلية كسلطة تنفيذية، وذلك بسبب التطورات السياسية والدستورية الحديثة"[1]، حيث أقر المشرع الدستوري بشكل أو بآخر للمختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي بتقرير العقوبات المالية على الأجانب المخالفين لضوابط الإقامة وفق ضوابط قانونية وضمن حدود معينة[2].

وبناءً على ما سبق نخلص القول بأن القاسم المشترك بين المشرع الدستوري العراقي والمصري والفرنسي هو جواز تفويض السلطة التنفيذية المتمثلة بالإدارة صلاحية ممارسة سلطات جزائية، ولكن هذه السلطات محدودة تنحصر في فرض الغرامة على المخالفين لأحكام بعض القوانين الخاصة ولا تمتد إلى الإجراءات التي تمس الحرية الشخصية للأفراد لأن هذه الأخيرة تنحصر سلطة فرضها بالقضاء وليست بالإدارة بموجب النصوص الدستورية آنفة الذكر.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي للسلطة الجزائية

يعتبر حق الدولة في العقاب وفي إصدار القوانين الجزائية من أجلِّ مظاهر سيادتها على إقليمها، وبالتالي يحق لها بموجب مبدأ إقليمية القانون الجنائي معاقبة من يرتكب على إقليميها جريمة أياً كانت جنسيته، سواء أكان وطنياً أو أجنبياً[3]، ونرى مظاهر تلك السيادة بشكل واضح في القوانين الخاصة بشؤون الأجانب، حيث يضع المشرع عقوبات تخص الأجانب المخالفين لأحكامها دون الوطنيين.

(1) د. وسام صابر العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط1، دار الميناء للطباعة، بغداد، 2003، ص16-17.

(2) تنص المادة (46) من دستور جمهورية العراق 2005 على أنه (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلاّ بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية).

(3) المادة (6) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، وللمزيد ينظر: د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة ومكان الطبع، ص85 وما بعدها.

وعلى الرغم من ان السلطة القضائية هي أصلاً الجهة المفوضة والمؤهلة لحسم المنازعات قانوناً، ولكن المشرع خرج عن هذا الأصل في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، حيث منح للمختصين بتنفيذ أحكامه سلطات جزائية بالفصل في أنواع معينة من الجرائم المتعلقة بإقامة الأجانب.

ويجب التنويه إلى أن المشرع العراقي بالغ في منح جهات غير قضائية سلطات جزائية كل ضمن قانونه حتى أصبح من العسير حصر تلك الجهات، وبغية عدم الخروج من أصل دراستنا فإننا لن نتعرض لتفاصيل هذه القوانين والجهات[1]، ويكون تركيزنا على قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ والذي هو محور دراستنا.

فالموظفين المختصين بتنفيذ أحكام القانون المذكور في ممارستهم السلطات الجزائية تجاه الأجانب المخالفين يجب أن يستندوا إلى أحكام التشريع العادي والذي هو قانون إقامة الأجانب والأنظمة والتعليمات التي تصدر لتسهيل تنفيذ أحكام القانون في حدود ما يقرره من سلطات جزائية [2].

إن الجرائم المتعلقة بإقامة الأجانب كانت ولا تزال تشكل خطراً أمنياً تحاول الدولة مواجهتها بشتى الوسائل ومن ضمنها وضع قانون خاص بهذه الفئة لضبط تواجدهم في إقليمها إدارياً وجنائيا[3]، فالأجنبي الذي يدخل إقليم الدولة لا بد أن يكون له غرض من هذا الدخول وعليه الالتزام بهذا الغرض، وبخلافه يتعرض نفسه للعقوبات المنصوص عليها في قانون إقامة الأجانب[4]، وبموجب قوانين الإقامة هناك جملة من الالتزامات الإجرائية يتعين على الأجنبي القيام بها وإلاّ يعد مخالفاً للقانون ويعرّضّه للعقاب[5].

(1) ينظر: المادة (7) من قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (71) لسنة 1978، والمادة (28/أولاً: أ، ب) من قانون المرور العراقي رقم (8) لسنة 2019، والمادة (14) من قانون المراعي الطبيعية رقم (2) لسنة 1983، والمادة (4) من قانون زراعة الرز رقم (135) لسنة 1968.

(2) ينظر: المادة (53/أولا، ثانياً) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

(3) نصرت سليمان محمد، المنظام القانوني للجرائم التعليقة بإقامة الأجانب– دراسة تحليلية مقارنة– اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس فاكلتي القانون والعلوم السياسية والادارة في جامعة سوران، 2021، ص68.

(4) محمد جلال حسن عبدالله، قبول الأجنبي في إقليم الدولة– دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، 2005، ص316.

(5) صفاء يوسف حسن التميمي، المركز القانوني للأجنبي في دولة الاقامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2019، ص200 وما بعدها.

ويلتزم المشرع الجنائي في كل القوانين في الدولة باحترام الضمانات التي نص عليها الدستور من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد[1]، ومن ضمنهم الأجانب في القانون الذي ينظم شؤونهم في البلاد.

وعندما يقوم المشرع العادي بسن قانون ذو مساس بالحريات في بعض نصوصه عليه أن يرسى مبادئ معينة فيه وتنظيم العمل بما يتفق والضمانات الدستورية ومع مقاصد المشرع الدستوري وفلسفته، وإلاّ تعرض عمل المشرع للقضاء بعدم دستوريته وبالتالي بطلانه[2]، وهذا ينطبق على موقف المشرع في المادة (48) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، مما دفع المحكمة الاتحادية العليا للحكم بعدم دستوريتها.

إن الأساس التشريعي للسلطات الجزائية للمختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017 ورد في المواد (43 و44 و47) منه، وهذه المواد متعلقة بمنح هؤلاء سلطة قاضي جنح لغرض فرض الغرامة على المخالفين لأحكام هذا القانون، وبموجب المادة (48) تم منحهم سلطة قاضي تحقيق لغرض توقيف الأجنبي حتى تتم إجراءات إبعاده أو إخراجه.

والمشرع في القانون المذكور منح المختصين بتنفيذ أحكامه سلطتين للتعامل مع الأجانب المخالفين، الأولى تتمثل بإحالتهم للقضاء العادي عن طريق سلوك الدعوى الجزائية ضدهم من بدايتها وحتى نهايتها، والثانية تتمثل بفرض الغرامة عليهم في حدود السلطات العقابية الممنوحة لهم.

وبخصوص موقف المشرع المصري، فقد منح المشرع في المادة (15) من قانون الإقامة مدير مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية سلطة قبول التصالح مع المخالف لأحكام هذا القانون في بعض الجرائم بعدم إحالته للقضاء الجنائي مقابل دفع الغرامة المقررة قانوناً ويترتب على التصالح انقضاء الدعوى الجزائية بالنسبة للمتهم[3]،

---

(1) د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، ط3 ، القاهرة، 2006، ص5.

(2) د. إدريس عبدالجواد عبدالله بريك، ضمانات المشتبه به في مرحلة الاستدلال– دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005، ص9. هوزان حسن محمد الأرتوشي، الضمانات الإجرائية الدستورية للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة دهوك، 2008، ص12–13.

(3) تنص المادة (15) من قانون دخول وإقامة الأجانب في مصر رقم (89) لسنة 1960 المعدل على أنَّه (استثناءً من أحكام المادة 18 (مكرراً) فقرة 2، 3 من قانون الإجراءات الجنائية، لمدير مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية باذن خاص منه ولأعذار يقبلها أن يتصالح في الجرائم المنصوص عليها في المواد المنصوص عليها في المواد (8، 12، 13، 14، 16...).

وهذا يدل على أنَّ المشرع المصري أراد تمكين الإدارة من تسوية بعض مخالفات الإقامة بطريق إداري سريع دون اللجوء للقضاء الجنائي في كل الحالات.

وفي القانون الفرنسي، تفرض الغرامة من قبل الإدارة أساساً في مجال مسؤولية شركات النقل التي تدخل أجانب دون وثائق قانونية، أمّا المخالفات التي يرتكبها الأجانب فتقرر عقوباتها المالية بواسطة القضاء الجنائي، وموظفو الإقامة يقتصر دورها على ضبط المخالفة وإحالة الأمر للقضاء[1].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع عندما يقوم بتخويل جهات غير قضائية سلطات جزائية فإنه لا يقوم بذلك وفق أسلوب واحد، بل تتعدد اتجاهاته في هذا التنظيم الاستثنائي، وهذه الاتجاهات تختلف من قانون لآخر حسب المصلحة العامة والفلسفة التي يبتغيها المشرع، وبما يتلاءم مع الواقع العملي لمجال تطبيق كل قانون، وبما يحقق الردع بنوعيه الخاص والعام، لأنه قد يصلح اسلوب ما لقانون معين ولا يصلح نفسه لقانون آخر[2].

والقوانين الخاصة بيّنت عموماً صورتين حول كيفية ممارسة جهات غير قضائية سلطات جزائية، الصورة الأولى، صورة مباشرة، حيث يستند الجهة سلطتها في النظر في بعض الجرائم من القانون مباشرة، أي تخويل هذه الجهات سلطات جزائية لتطبيق النصوص الواردة في تلك القوانين، ولها فرض العقوبة المنصوص عليها فيها على المخالفين كالحجز والغرامة والمصادرة وغلق المحل ومنع مزاولة المهنة[3]، والصورة الثانية، أن تمنح جهات غير قضائية اختصاصات جزائية، فيخول بعضها سلطة قاضي جنح أو قاضي تحقيق[4].

وبالنسبة لقانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، فإن اسلوب المشرع في منح المختصين بتنفيذها سلطات جزائية تتمثل في الصورتين، الصورة الأولى، منح الوزير وضابط الإقامة سلطة فرض الغرامة مباشرة على المخالفين

---

[1] المواد:(L.621-1، L.622-1، L.624-1، L.625-1) من قانون (CESEDA).

[2] راجع في هذه الاتجاهات كل من: حمدي صالح مجيد، مصدر سابق، ص33. د. فخري عبدالرزاق الحديثي، اصول الإجراءات في الجرائم الاقتصادية، شركة الحر للطباعة الفنية، بغداد، 1987، ص78-79.

[3] ينظر: المادة (2/13) من قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (79) لسنة 1978، والمادة (5) من قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (22) لسنة 1972، والمادة (33/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009، والمادة (96/ أولاً- أ) من قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981.

[4] د. فخري عبدالرزاق الحديثي، مصدر سابق، ص84.

لتعليمات الإقامة[1]، والصورة الثانية، منح المدير العام أو من يخوله صلاحية قاضي جنح لفرض الغرامات التأخيرية على الأجنبي، وكذلك فرض الغرامة على المخالفين لمواد معينة من القانون المذكور[2].

وأخيراً أن مسلك المشرع بتخويل جهات غير قضائية سلطات جزائية يحب يستند إلى نص دستوري حتى في الظروف الاستثنائية مع عدم المساس بالحقوق الأساسية للأفراد، وأن لا يمس ذلك التفويض باستقلالية القضاء، علما أن هذا المسلك لم تنفرد به المشرع العراقي وحده بل أقرته قوانين كثير من الدول ومارسته[3].

المبحث الثاني

مسؤولو الإقامة الممنوحون سلطات جزائية وحدودها

بما أن منح سلطات جزائية لجهات غير قضائية بشكل عام وفي قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ بشكل خاص يعد استثناءً من الأصل لأمور يقدرها المشرع، فأقتضى ذلك أن يكون من يمارسها وسلطاته محدداً على سبيل الحصر خاصة في مجال العقاب والتوقيف حيث المساس بالحقوق والحريات الشخصية للأجانب، وإنه من المفترض أن يكون المشرع في هذا القانون قد حدد على سبيل الحصر هذه الجهات وبيَّن حدود سلطاتهم بشكل واضح ودقيق وفق الآلية التي تلائم هذا القانون وتحقق المصلحة العامة بالدرجة الأولى.

بناءً على ذلك يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول نخصصه لبيان مسؤولي إقامة الأجانب الممنوحين سلطات جزائية، والمطلب الثاني لحدود سلطاتهم الجزائية وعلى النحو التالي

---

[1] ينظر: المادة (43) من قانون الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[2] ينظر: المواد (44 و47) من قانون الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[3] فعلى سبيل المثال، في فرنسا ووفقاً لقوانين خاصة مارست لجان ومجالس غير قضائية اختصاص قضائي في المجال الجنائي، فكانت هذه اللجان تصدر قرارات بفرض الغرامة وبمصادرة أموال من يرتكب نشاطاً جسيماً مخلاً بمصالح الدولة أو يرتكب جريمة من جرائم السوق السوداء، وفي أمريكا فوّض المشرع لجاناً غير قضائية اختصاصاً قضائياً أو جزائياً لحسم قضايا ذات طبيعة اقتصادية وتقوم بالفصل في المخالفات المرتكبة التي تخرق قوانين معينة، حيث اختصت لجنة بالفصل في المخالفات ذات الصلة بأعمال مقاومة دودة القطن. للمزيد ينظر كل من: حمدي صالح مجيد، مصدر سابق، ص34-36. د. علي فاضل حسن، نظرية المصادرة في القانون الجنائي المقارن، القاهرة، 1973، ص339-340. د. فخري عبدالرزاق الحديثي، مصدر سابق، ص52.

المطلب الأول

مسؤولو الإقامة الممنوحون سلطات جزائية

وفق قانون إقامة الأجانب العراقي تم تحديد مسؤولي الإقامة الممنوحين سلطات جزائية على سبيل الحصر، وهم كل من وزير الداخلية، المدير العام للإقامة، وضابط الإقامة، ونأتي إلى ذكرهم تباعاً وعلى النحو التالي:

أولاً: وزير الداخلية

لكون دوائر الإقامة تتبع وزارة الداخلية عن طريق المديرية العامة للجنسية، ولكون الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة، فقد بيَّن قانون إقامة الاجانب العراقي النافذ أن المقصود بالوزارة هي (وزارة الداخلية)، والمقصود بالوزير هو (وزير الداخلية)[1].

وأنَّ كل قوانين إقامة الأجانب العراقية السابقة قد تطرقت إلى إيراد وزير الداخلية ضمن تعاريفها ومنحت له سلطات مختلفة، لأن وزارة الداخلية هي المسؤولة عن حماية الأمن الداخلي للدولة، فاقتضت المصلحة العامة منح الوزير هذه السلطات ليتمكن من القيام بدوره على الوجه المطلوب في حفظ الأمن والنظام[2].

وبحكم موقعه المهم في الحكومة ولكونه يترأس وزارة الداخلية والتي تتبعها دوائر الإقامة فكان لزاماً منح وزير الداخلية سلطات مختلفة بحدود معينة لضبط حركة الأجانب داخل البلد عند إتيانهم سلوكاً يعتبر مخالفة وفق أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي والتي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة أحياناً[3].

ثانياً: المدير العام للإقامة

---

[1] المادة (1/ ثانياً) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[2] المادة (1/1) من قانون إقامة الاجانب العراقي الملغي رقم (118) لسنة 1978، والمادة (1) من قانون إقامة الاجانب العراقي الملغي رقم (36) لسنة 1961.

[3] المشرع منح الوزير سلطات أخرى كإبعاد الأجانب وتحديد محل إقامتهم وغيرها ولكنها تخرج من نطاق دراستنا.

عرف قانون الإقامة أن المقصود بالمدير العام هو (مدير عام مديرية الإقامة العامة)، والمقصود بالمديرية العامة هي (مديرية الإقامة العامة) على أن تستحدث لاحقاً في قانون وزارة الداخلية لتنفك عن مديرية الجنسية العامة[1].

ويأتي المدير العام للإقامة بعد الوزير حسب ما ورد في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، لذلك كان لزاماً منحه سلطات جزائية، والتي شملت مساحة واسعة، ونرى ان منح هذه السلطات له لا يتلاءم مع الواقع العملي للتعامل مع الأجانب، لأن مديريات الإقامة في المحافظات أو قسم شؤون الإقامة فيها هي التي تتعامل بشكل مباشر مع الأجانب وليس المديرية العامة للإقامة، لهذا السبب ولضرورات العمل اليومي أصدرت مديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة كتاباً يحمل عنوان (تخويل صلاحيات) خوَّل المدير العام جملة من صلاحياته ومن ضمنها السلطات الجزائية الى مدير شؤون الإقامة وضابط الإقامة، ليتمكنا من القيام بتنفيذ نصوص هذا القانون وتطبيقه على أرض الواقع[2].

علماً أن تعبير المدير العام منصوص عليه في القانون غير موجود بهذا الشكل على أرض الواقع، لأنه لم يتم لحد الآن استحداث مديرية الإقامة العامة في قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (20) لسنة 2016[3]، والذي سبق في صدوره قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ، وهذا يتطلب تدخل تشريعي لتعديل المادة (9) من قانون الوزارة التي تتضمن تشكيلات الوزارة[4]، ونقترح أن يكون صياغة المادة المذكورة بهذا الشكل (تتكون الوزارة من التشكيلات الآتية: ... ثالثاً: التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الشرطة: ... د- مديرية الإقامة العامة)، والآن يتبع المدير العام للإقامة مديرية الجنسية والجوازات والإقامة كما هو منصوص عليه في قانون إقامة الأجانب العراقي الملغي رقم (118) لسنة 1978.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ نصوص قانون إقامة الأجانب تتعلق بمواضيع حيوية ومتجددة لا تتحمل التأخير في التنفيذ، فإن من الأفضل أن تكون التعابير المذكورة في المادة (1/ ثانياً) من هذا القانون بالنسبة للمدير العام

---

[1] ينظر: المادة (1/ ثانياً) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[2] كتاب مديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة في بغداد- قسم التخطيط والمتابعة المرقم (69378) بتاريخ 2017/12/13).

[3] نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (4414 تاريخ العدد: 2016/8/29).

[4] ثائر لقمان الابراهيمي، قانون اقامة الأجانب العراقي رقم (76) لسنة (2017) بين التشريع والتطبيق، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2019، ص18.

هو مدير عام الأحوال المدنية والجوازات والإقامة، بدون ان يتم تعليق تلك المادة على استحداث المديرية العامة للإقامة، لأن استحداثها لا يعلم أحد متى سيتم، وبالنتيجة لم يكن عدم الاستحداث مانعاً من تنفيذ هذا القانون، بل يسري منذ تاريخ نشره بالجريدة الرسمية حتى يتم استحداث هذه المديرية العامة[1].

ثالثاً: ضابط الإقامة[2]

المقصود بضابط الإقامة في قانون الإقامة النافذ هو "الضابط الذي يخوّله المدير العام سلطة ضابط إقامة لغرض تنفيذ أحكام هذا القانون"[3].

ولتبسيط الإجراءات لتنفيذ أحكام قانون اقامة الأجانب العراقي النافذ ولضرورات واقع العمل اليومي، ولكون ضابط الإقامة هو من يتعامل مع الأجانب، فقد تم تخويله مع مدير شؤون الإقامة سلطة ضابط إقامة كل حسب اختصاصه من قبل المدير العام للإقامة استناداً لأحكام المادة (1/ثانياً) من القانون المذكور وذلك لغرض تمكينهما من تنفيذ أحكام المادة (44) من هذا القانون والتي تخص صلاحية فرض الغرامات التأخيرية على الأجنبي المخالف، وكذلك تم تخويلهم بتنفيذ أحكام المادة (48) من هذا القانون والتي تخص سلطة توقيف الأجنبي[4].

ومما تقدَّم تبيّن لنا، حدد المشرع في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ على سبيل الحصر مسؤولي إقامة الأجانب الممنوحين سلطات ذات طابع جزائي، وهم كل من وزير الداخلية، المدير العام للإقامة وضابط الإقامة، وتم تعريفهم ضمن نصوص هذا القانون حتى لا يترك مجالاً لاختلاف الآراء بشأنهم وتحديد شخصيتهم، وبالتالي لا يجوز لغير هؤلاء ممارسة هذه السلطات الجزائية.

---

[1] ثائر لقمان الابراهيمي، مصدر سابق، ص18.

[2] يعرف الضابط في قوى الأمن الداخلي بأنه (رجل الشرطة من رتبة ملازم فما فوق)المادة (1/ رابعاً) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي رقم (18) لسنة 2011.

[3] المادة (1/ ثانياً) من قانون اقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة (2017).

[4] كتاب مديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة في بغداد/ قسم التخطيط والمتابعة المرقم (69378) بتاريخ 2017/12/13).

المطلب الثاني

حدود السلطات الجزائية لمسؤولي إقامة الأجانب

إنَّ المشرع في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ لم يطلق يد المختصين بتنفيذه بفرض كل العقوبات على الأجانب المخالفين لأحكامه، بل وضع لسلطاتهم الجزائية حدوداً معينة عليهم التقيّد بها وعدم تجاوزها تبعاً لنوع السلوك الذي يعتبر مخالفة وفق قواعد هذا القانون[1]، وعلى النحو التالي:-

أولاً: سلطات وزير الداخلية

منح له القانون هذه السلطة الجزائية بالنص (للوزير أو ضابط الإقامة سلطة فرض غرامة لا تقل عن 50000خمسين ألف دينار ولا تزيد على 100000 مائة ألف دينار على كل من خالف التعليمات الصادرة على وفق أحكام هذا القانون)[2].

وما نلاحظه على المادة المذكورة، أنه كان يكتفي بضابط الإقامة القيام بهذا الدور دون الوزير، لأن الوزير يترأس وزارة الداخلية وله مهام كثيرة في الدولة، وأن هذه المخالفات لا ترقى إلى تدخله لضآلة مبلغها، إضافة إلى صعوبة تطبيق ذلك في الواقع العملي لأن الوزارة لا تتعامل مباشرة مع الأجانب حتى يقوم الوزير بفرض الغرامة، وانشغاله بأمور آخرى قد يضر بالدولة أكثر مما ينفعها، بل أن دوائر الإقامة وضباط الإقامة هم من يتعاملون مع الأجانب وصور مخالفاتهم، مع ملاحظة أن كلمة (كل) الواردة في هذه المادة جاءت مطلقة ويمكن أن يمتد ليشمل العراقي وجواز فرض الغرامة عليه إذا خالف تعليمات وضوابط الإقامة قدر تعلق الأمر بالالتزامات المفروضة عليه عند كفالة الأجانب أو إيواءهم أو استخدامهم لديه[3].

---

[1] بشكل عام يتضمن قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ نوعين من الجزاءات التي تفرض على الأجانب المخالفين لأحكامه، الأول، هو الجزاء الجنائي الذي يفرض من قبل المحاكم الجزائية، ويشمل الحبس والغرامة القضائية أو إحداهما، والثاني الغرامة التي تفرض من قبل المختصين بتنفيذ أحكام هذا القانون، إضافة إلى جزاءات إدارية أخرى والتي تخرج عن نطاق دراستنا كالإبعاد والإخراج والمنع من دخول إقليم الدولة ومنع السفر وغيرها.

[2] المادة (43) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[3] ينظر المواد: (11 و18/ ثانياً وثالثاً، و40 و41) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

ومن قراءة المادة (43) من قانون الإقامة العراقي النافذ التي تمنح وزير الداخلية سلطة فرض الغرامة على المخالفين لتعليمات الإقامة يظهر وكأن هذه المادة قابلة للتحايل والالتفات على القانون، لأن أي تعليمات تصدر لتنفيذ أحكام هذا القانون ما هي إلاّ وسيلة لتسهيل تنفيذ العمل بأحكام هذا القانون، أي يمكن تطبيق هذه المادة على كل التعليمات التي تصدر بهذا الخصوص[1].

وبتدقيق ما تناوله الفصل السابع من قانون الإقامة العراقي النافذ والخاص بالعقوبات، نجد ان المشرع قد نص على أنواع عديدة من الغرامات والأحكام، والتي تعد مقيَّدة للوزير في إجراء أي تعديل فيها كونه سلطة تنفيذية لا تشريعية، وبالنتيجة أصبحت هذه المواد ملزمة وواجبة التطبيق ولا تقبل أعادة النظر فيها إلاّ من الجهة التي شرعت هذا القانون وهي السلطة التشريعية وليس الوزير[2].

وأن التعليمات التي تصدر لتنفيذ أو توضيح أحكام هذا القانون تصدر بقرارات وزارية، أي إنها أنظمة أو تعليمات تنفيذية[3]، والهدف من إصدارها هي لتسهيل تنفيذ قانون الإقامة الصادر من السلطة التشريعية من غير أي إلغاء أو تعطيل أو تعديل أو إضافة في نصوصه، لأن التعليمات هي بدرجة أدنى من القانون[4].

وبالنتيجة: منح قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ وبموجب المادة (43) منه سلطة جزائية لوزير الداخلية تتمثل بفرض الغرامة على المخالف لضوابط وتعليمات الإقامة التي تصدر وفق أحكام هذا القانون، ولم يمنح له سلطة توقيف أو حجز الأجانب[5]، لذلك فإن سلطة الوزير بفرض الغرامة حددتها هذه المادة بحديها الأدنى والأعلى ولا يجوز له تجاوزها.

---

[1] ثائر لقمان الابراهيمي، مصدر سابق، ص109-110.

[2] ثائر لقمان الابراهيمي، المصدر نفسه، ص94.

[3] ينظر: المواد (53 و54) من قانون إقامة الأجانب العراقي رقم (76) لسنة 2017.

[4] ثائر لقمان الابراهيمي، مصدر سابق، ص109.

[5] ينظر: تعليمات تحديد مقدار رسوم سمات الدخول إلى جمهورية العراق رقم (7) لسنة 2018 المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4503) في 2018/8/20، وتعليمات رقم (3) لسنة 2021 "التعديل الأول لتعليمات تحديد مقدار رسوم سمات الدخول إلى جمهورية العراق رقم (7) لسنة 2018 المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4621) في 2021/3/15، وتعليمات سمات الدخول متعدد السفرات رقم (2) لسنة 2021 المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4620) في 2021/3/8.

ثانياً: سلطات المدير العام

منح له المشرّع العديد من السلطات الجزائية له، كمنحه أو من يخوله صلاحية قاضي جنح لغرض فرض الغرامات التأخيرية على الأجنبي المخالف، ومقدارها لا تقل عن مائة ألف دينار عراقي وتضاف إليها عشرة آلاف دينار عن كل يوم تأخير على أن لا تزيد عن خمسة ملايين دينار، ولم يمنح له القانون تنزيل مبلغ الغرامة[1]، وكذلك منح له أو من يخوله سلطة جزائية بفرض الغرامة عند مخالفة الأجنبي لمواد معينة من هذا قانون الإقامة[2].

وما نص عليه المادة (47) من قانون الإقامة من منح صلاحية قاضي جنح للمدير العام أو من يخوله بخصوص سلطة فرض الغرامة أمر مهم جداً من ناحية الوضع القانوني لهما في منحهما تلك الصلاحية المستندة على أساس قانوني صحيح، وكذلك لتسهيل الإجراءات المتخذة تجاه المخالفين لضوابط الإقامة كون تلك الإجراءات تعد من جوهر عمل المختصين بإقامة الأجانب، وبالنتيجة فإن منح تلك الصلاحية لهم يخفف على كاهل المحاكم ويتحقق به سرعة اتخاذ الإجراء المناسب تجاه الأجنبي المخالف[3].

وبالنتيجة منح القانون[4] للمدير العام للإقامة سلطة جزائية بفرض الغرامة على المخالفين بطريقتين، أحدهما، فرض الغرامات التأخيرية على المخالفين مباشرة، والثاني سلطة قاضي جنح لغرض فرض الغرامة على المخالفين لأحكام مواد محددة من هذا القانون، وله تخويل غيره بممارسة هذه السلطات الجزائية[5].

---

[1] تنص المادة (44) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017 على أنه (يمنح المدير العام أو من يخوله صلاحية قاضي جنح وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية لغرض فرض الغرامات التأخيرية عن عدم مراجعة الأجنبي خلال مدة 15 خمسة عشر يوماً الاولى من تاريخ دخوله بغرامة مالية...).

[2] تنص المادة (47) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017 على أنه (يمنح المدير العام أو من يخوله صلاحية قاضي جنح وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية لغرض فرض الغرامة المنصوص عليها في المواد (38 و39 و40 و41 و42 و43 و44) من هذا القانون.

[3] ثائر لقمان الابراهيمي، مصدر سابق، ص113.

[4] بموجب المواد (44 و47 و48) من قانون الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[5] لذلك ولمقتضيات العمل اليومي أصدرت مديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة في بغداد– قسم التخطيط والمتابعة الكتاب المرقم (69378) بتاريخ (2017/12/13)، تحت عنوان (تخويل صلاحيات)، بموجبه خوَّل المدير العام جملة من صلاحياته ومن ضمنها الصلاحيات الجزائية إلى مدير شؤون الإقامة وضابط الإقامة.

أن المشرع في قانون الإقامة النافذ منح الصلاحية للمدير العام بتخويل غيره في ممارسة السلطات الجزائية دون تحديده المخوَّل له، وهل هو الضابط أو من هو أدنى رتبة أيضاً؟ والذي نراه أقرب إلى الصواب أن ذلك التخويل يشمل ضابط الإقامة فقط دون مفوضيها ومن هو بأدنى رتبة منهم، لأن هذا القانون بيَّن أن المقصود بضابط الإقامة هو من يخوله المدير العام سلطة ضابط إقامة لغرض تنفيذ أحكام هذا القانون، وبالتالي استبعد المفوضين ومن هم بأدنى رتبة منهم من حق ممارسة سلطات جزائية تجاه الأجانب[1].

وأن منح المدير العام للإقامة صلاحية قاضي الجنح لغرض فرض الغرامة على الأجانب المخالفين لضوابط الإقامة لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا الفصل يجب أن يكون مرناً وليس جامداً[2].

ثالثاً: سلطات ضابط الإقامة

لكون ضابط الإقامة هو من يتعامل مباشرة مع الأجانب في الواقع العملي، فقد أحسن المشرع صنعاً بمنحه سلطات جزائية بفرض الغرامة عندما نص (للوزير أو ضابط الإقامة سلطة فرض غرامة لا تقل عن 50000خمسين ألف دينار ولا تزيد على 100000 مائة ألف دينار على كل من خالف التعليمات الصادرة على وفق أحكام هذا القانون)[3]، وهو في ممارسة هذه السلطة الجزائية بفرض الغرامة يكون مقيداً بحديها الأدنى و الأعلى من دون ان يملك سلطة إعفاء الأجنبي المخالف من أدائها .

والقانون ألزم ضابط الإقامة في مراكز الإقامة والجوازات في المنافذ الحدودية إحالة أي أجنبي ينوي دخول العراق إذا ثبت في جواز أو وثيقة سفره تحريف في البيانات الشخصية أو التأشيرات العراقية أو غير العراقية أو الصورة المثبتة عليها إلى الجهات المختصة التي تتولى التحقيق في الجرائم لان الموضوع يتعلق بالتزوير[4].

فقد تم ضبط العديد من هذه الحالات والتي حاول فيها أجانب دخول العراق مستخدمين جواز سفر تعود لغيرهم، ففي قضيتين وقعتا في عام 2022 تم ضبط مواطنين سوريين في معبر (فيشخابوور) ضمن حدود إقليم

---

[1] المادة (1/ ثانياً) من قانون اقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة (2017) تنص على أنه (ضابط الإقامة: الضابط الذي يخوله المدير العام سلطة ضابط إقامة لغرض تنفيذ أحكام هذا القانون).

[2] منال محمد أحمد موسى، جريمة الاقامة غير المشروعة للأجنبي –دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل، 2022، ص120.

[3] المادة (43) من قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

[4] المادة (4) من قانون اقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.

كوردستان العراق، وكانا يحاولان الدخول إلى الإقليم ومنه إلى دولة (ألمانيا) مستخدمين (وثائق سفر ألمانية) تعود لأقربائهم، وتم إحالتهما إلى القضاء المختص، بالنتيجة حكم على إحدهما بالحبس البسيط لمدة أربعة أشهر، والثاني خمسة أشهر عن واقعتين استناداً لأحكام المادة (299 قانون عقوبات)[1]، وتم ضبط المستملكات المستخدمة بقرار المحكمة والتصرف فيها وفق القانون[2].

ونلاحظ أن المشرع في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ قام بتجزئة العقوبة لبعض جرائم الإقامة حسب جسامتها، فمنح الخيار للقضاء الجزائي للحكم على الأجنبي المخالف بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين، ومنح السلطة للمختصين بالإقامة بفرض الغرامة فقط دون الحبس، ويأتي ذلك انسجاماً مع الدستور العراقي لسنة 2005 الذي يحظر سلب الحقوق والحريات الواردة فيه إلاّ بقرار قضائي.

وبالنتيجة منح قانون اقامة الأجانب العراقي النافذ لضابط الإقامة سلطات جزائية متعددة، كسلطة فرض الغرامة مباشرة على من خالف تعليمات الإقامة بموجب المادة (43)، وسلطة قاضي جنح بتخويل من المدير العام لغرض فرض الغرامة التأخيرية على الأجنبي المخالف بموجب المادة (44)، وسلطة قاضي تحقيق بموجب المادة (48) بتخويل من المدير العام، لغرض توقيف الأجنبي حتى يتم إبعاده أو إخراجه[3].

مع ملاحظة أنه وفق القانون العراقي يعامل الأجنبي المتهم بارتكاب جريمة في العراق معاملة الوطني باستثناء جرائم الإقامة كالتزوير أو السرقة أو تجارة الأسلحة وغيرها، وتتخذ بحقه الإجراءات وفق القانون العراقي

---

[1] تنص المادة (299) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل على أنه (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد مائتي دينار كل من استعمل أو انتفع بغير حق بمحرر صحيح صادر لغيره).

[2] قرارات محكمة جنح زاخو (العدد: 681/ج/2022 التاريخ 2022/6/7)، و(العدد: 688/ج/2022 التاريخ 2022/6/7) غير منشوران.

[3] ونلاحظ أن قانون الأجانب العراقي النافذ لم يمنح لوزير الداخلية ولا للمدير العام للإقامة ولا لضابط الإقامة الصلاحية لإعفاء الأجنبي عن دفع الغرامة المترتبة عليه، بل يكون لديهم خيارين للتعامل معه، الأول فرض الغرامة عليه في حدود صلاحياتهم الجزائية، والثاني إحالته للقضاء الجزائي وسلوك الدعوى الجزائية ضده وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية.

لأن أحكام هذا القانون تسري على الجميع من وطنيين وأجانب، ولأن هذه الجرائم تخرج من نطاق السلطات الجزائية الممنوحة للمختصين بالإقامة[1].

وفي ذلك، وفي قرار لها حكمت محكمة جنايات دهوك على أجنبي بتهمة الاتفاق الجنائي، وقررت إبعاده من إقليم كوردستان العراق، حيث دخل إليها بشكل غير قانوني، وما نلاحظ على القرار، أولاً، كان المفروض على حاكم التحقيق أو المدعي العام فتح قضية مستقلة بحق هذا الأجنبي بتهمة الدخول غير القانوني لأراضي جمهورية العراق لأنها من جرائم الحق العام، ثانياً، كان على المحكمة أن لا تقرر إبعاده، لأن الإبعاد يوجه للأجنبي المقيم بشكل قانوني ويسمى إبعاداً قضائياً إن نطقت به المحكمة[2]، وكان بإمكانها إحالته إلى دائرة الإقامة ليتم إخراجه من عدمه حسب المادة (26) من قانون الإقامة، ثالثاً كان على المحكمة في حالة النطق بالإبعاد أن تذكر من جمهورية العراق وليس من إقليم كوردستان فقط، لأن كوردستان حتى الآن إقليم تابع للعراق حسب الدستور، ولأن قانون الإقامة العراقي عندما يتحدث عن الأبعاد أو الإخراج تَذكر من أراضي جمهورية العراق، وبالتالي فالإجراءين يشمل حظر تواجد الأجنبي من كل العراق وليس جزء منه[3].

ومما تقدم تبيَّن لنا أن المشرع أقر للمختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ بقدر من الاختصاص الجزائي بحدود معينة لا يتعدى فرض الغرامة على الأجانب المخالفين لأحكام هذا القانون دون تخويلهم اتخاذ الجزاءات الماسة بالحرية الشخصية للأجانب لأنها مكفولة دستورياً[4]، لذلك يجب أن تلتزم هؤلاء

---

(1) حيث حكمت المحكمة على المتهمين تركيَّي الجنسية كل من (م، ر، ح) و(م، ح، خ) بالحبس والغرامة وفق قانون الأسلحة رقم (2) لسنة 2022. ينظر: قرارات محكمة جنايات دهوك/2 (العدد: 141/ج/2025 التاريخ 2025/1/22)، و(العدد: 84/ج/2025 التاريخ 2025/4/13)، غير منشورين.

(2) الإبعاد القضائي يكون بحكم صادر من المحكمة إزاء أجنبي مدان في جرائم معينة. نقلاً عن: د. أحمد عبد الظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات الجنائية العربية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص67. مع ملاحظة أن تنفيذ قرار الإبعاد القضائي متروك تقديره للوزير أو من يخوله، ويبدو أن هذه توصية وغير ملزمة للوزير ويقدر هو بالنهاية إبعاد الأجنبي من عدمه حسب الظروف والمصلحة العامة للدولة، وفي ذلك تنص المادة (31) من القانون المذكور على أنه (للوزير أو من يخوله أن يقرر إبعاد الأجنبي الذي صدر عليه حكم قضائي يتضمن الإيصاد بإبعاده من أراضي جمهورية العراق).

(3) المدان هو تركي الجنسية ويدعى (ك، س، ب)، وحكم عليه بالحبس البسيط لمدة سنة واحدة وفق المادة (56/ قانون عقوبات عراقي). ينظر: قرار محكمة جنايات دهوك/2 (العدد: 373/ج/2025 التاريخ 2025/6/22) غير منشور.

(4) ينظر: المواد (15 و37) من دستور جمهورية العراق 2005.

عند ممارسة هذه السلطات الجزائية الاستثنائية بمبدأ المشروعية وأن لا يتجاوزوا حدود صلاحياتهم ضماناً لحقوق الأجانب وحرياتهم الأساسية.

وأخيراً يرى البعض وبحق وجوب أن يتحلى الموظف المخول سلطات جزائية بصفات كثيرة كالتي يتمتع بها القاضي الجزائي، منها أن يتسامى عند فرض الغرامة عن الهوى أو الميل لصالح الجهة التي يتبعها، إضافة إلى ثقافته بالقوانين والمواد العقابية منها، وأن يكون بعيداً عند القضاء عن الانفعال الذي قد يقترن بالعمل الإداري أحياناً[1]، وهذا ينطبق على مسؤولي إقامة الأجانب الممنوحين سلطات جزائية في تعاملهم مع الأجانب المخالفين لضوابط الإقامة وعند فرض الغرامة عليهم، ويتوجب عليهم أن يكون أمناء في تطبيق أحكام قانون الإقامة، وأن يلزموا بحدود التخويل وأن لا يتجاوز حدود الصلاحيات الجزائية التي منحها القانون لهم، وأن لا يستعملوا سلطات لم تخول بها أصلاً، وإلاّ تنعقد مسؤوليتهم القانونية[2].

جدير بالذكر أنَّ هناك آراء ترفض منح جهة الإدارة سلطات جزائية، لأنَّ هذه الجهة تصبح خصماً وحكماً في آن واحد ومن الصعب أن تكون حيادياً وإنما ترجح كفة الميزان لصالحها فتحيد عن مبادئ العدالة، والأصل هي اختصاص القضاء العادي بالفصل في دعاوى جميع الجرائم بما فيها جرائم إقامة الأجانب وفق الإجراءات الجزائية، وهذه الجهات ليست لها دراية بدقائق الأمور التشريعية، وأنَّ تبعية الجهات لجهات أعلى منها يصبح عائقاً أمامها في أداء وظيفتها القضائية بصورة مستقلة، وهم ليسوا مستقلين كالقضاة مما يؤدي إلى عدم التوازن ووزن الحقوق بميزان واحد[3]، وكذلك تعارض تخويل جهات إدارية سلطات قضائية مع مبدأ قضائية العقوبة، ومع حق التقاضي وحق الدفاع المكفولين دستورياً[4].

ولكن رغم الآراء المذكورة أصبح منح جهة الإدارة سلطات جزائية يمثل طريقاً بديلاً للدعوى الجزائية، نظراً للمنافع الكثيرة التي تترتب على الأخذ به[5]، لأن جرائم إقامة الأجانب تعد من المخالفات والجنح البسيطة التي

---

(1) ابراهيم المشاهدي، السلطات الجزائية المخولة للإداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، 1994، ص7.

(2) ينظر: المادة (331) من قانون العقوبات العراقي المعدل رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(3) حمدي صالح مجيد، مصدر سابق، ص39-41.

(4) تنص المادة (19) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 على أنه "... ثالثاً: التقاضي حق مصون ومكفول للجميع. رابعاً: حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة.

(5) عماد صوالحية، دستورية العقوبات الإدارية، الطبعة الأولى، مطبعة الوفاء القانونية، مصر، الإسكندرية، 2016، ص28.

أصبح عقابها عن طريق سلوك الدعوى الجزائية غير ذي فائدة[1]، والعقوبات المقررة لها جاءت في غالبيتها مقترنة بالغرامة.

[1] نصرت سليمان محمد، مصدر سابق، ص50.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا الموسوم (أساس ممارسة المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية- دراسة تحليلية مقارنة في ضوء قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017 فقد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وعلى النحو التالي:-

أولاً: الاستنتاجات

1- من تدقيق نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم نجد نص يخول المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية بشكل صريح، بل هناك أساس دستوري ضمني لهذه السلطات الجزائية وهو نص المادة (47) من الدستور، وذلك بالاستناد على موقف المحكمة الاتحادية العليا.

2- بيَّن المشرع الدستوري في مصر أن الغرامة التي تفرضها الإدارة لا يتعارض مع أحكام الدستور المصري، وأقر المجلس الدستوري الفرنسي دستورية الجزاءات الإدارية الجنائية في كل المجالات، طالما الجزاء الذي يُفرض من قبل الإدارة لا يمس الحرية الشخصية، بالإضافة إلى إحاطتها بالضمانات الدستورية.

3- هناك أساس وفق التشريع العادي حول ممارسة المختصين بإقامة الأجانب سلطات جزائية وهو عدة مواد تضمنها قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ لغرض فرض الغرامة على المخالفين لأحكام هذا القانون.

4- المشرع في قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ حدد على سبيل الحصر المختصين بالإقامة الممنوحين سلطات جزائية، وهم كل من وزير الداخلية، المدير العام للإقامة، وضابط الإقامة، وكذلك وضع حدود معينة لسلطاتهم هذه لا تتعدى فرض الغرامة على المخالفين، دون الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية للأجانب.

5- على الرغم من النص عليه في قانون إقامة الأجانب العراقي ومضى أكثر من سبع سنوات لكنه لم يتم لحد الآن استحداث المديرية العامة للإقامة، وهذا يقتضي تدخل تشريعي في قانون وزارة الداخلية لمعالجة ذلك.

ثانياً: التوصيات

1- ندعو المختصين بتنفيذ أحكام قانون إقامة الأجانب العراقي بالاعتماد على أحد المادتين (28 أو29) منه والخاصتين بتحديد محل إقامة الأجنبي الذي يتعذر إبعاده أو إخراجه بدلاً من المادة (48) لعدم دستوريته.

2- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (43) من قانون الإقامة وحصر سلطة فرض هذه الغرامة بضابط الإقامة فقط، ونقترح الصياغة التالية (لضابط الإقامة فرض غرامة لا تقل عن 50000 خمسين ألف دينار ولا تزيد عن 100000 مائة ألف دينار عراقي على كل من خالف التعليمات الصادرة على وفق أحكام هذا القانون).

3- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (9) من قانون وزارة الداخلية رقم (20) لسنة 2016 التي تتضمن تشكيلات الوزارة لتكون مديرية الإقامة العامة من ضمنها، ونقترح أن يكون صياغة المادة المذكورة بالشكل التالي (المادة 9 تتكون الوزارة من التشكيلات الآتية: ... ثالثاً: التشكيلات المرتبطة بوكيل الوزارة لشؤون الشرطة: ... د- مديرية الإقامة العامة...).

قائمة المصادر

أولاً: الكتب القانونية

1. ابراهيم المشاهدي، السلطات الجزائية المخولة للإداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، 1994.
2. د. أحمد عبد الظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات الجنائية العربية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
3. د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، ط3، القاهرة، 2004.
4. د. إدريس عبدالجواد عبدالله بريك، ضمانات المشتبه به في مرحلة الاستدلال، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005.
5. ثائر لقمان الابراهيمي، قانون اقامة الأجانب العراقي رقم (76) لسنة 2017 بين التشريع والتطبيق، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2019.
6. د. خليل يوسف جندي ميراني، سياسة التجريم في ظل العولمة (دراسة مقارنة)، ط1، مطبعة رانم – ايران، 2018.
7. د. دلشاد عبدالرحمن البريفكاني، مبدأ التناسب في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مطابع شتات، مصر، 2016.
8. رومان خليل رسول، الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دار العالمية للطباعة والنشر، المثنى، جمهورية العراق، 2019.
9. د. سامي حسن العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
10. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
11. صفاء يوسف حسن التميمي، المركز القانوني للأجنبي في دولة الاقامة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2019.
12. د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، شارع المتنبي، بدون سنة ومكان الطبع.
13. د. علي فاضل حسن، نظرية المصادرة في القانون الجنائي المقارن، القاهرة، 1973.
14. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، الطبعة الأول، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
15. د. فخري عبدالرزاق الحديثي، اصول الإجراءات في الجرائم الاقتصادية، شركة الحر للطباعة الفنية، بغداد، 1987.

16.د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، دون سنة ومكان الطبع.
17.هشام خليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010.
18.د. وسام صابر العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الأولى، دار الميناء للطباعة، بغداد، 2003.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

1. شيرين احمد سعدالله، معايير وضوابط التحول القضائي الدستوري، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2020.
2. حمدي صالح مجيد، السلطات الجزائية المخولة لغير القضاة، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، 1999.
3. محمد جلال حسن عبدالله، قبول الأجنبي في إقليم الدولة: دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، 2005.
4. منال محمد أحمد موسى، جريمة الاقامة غير المشروعة للأجنبي –دراسة مقارنة– رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل، 2022.
5. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1981.
6. نصرت سليمان محمد، المنظام القانوني للجرائم المتعلقة بإقامة الأجانب– دراسة تحليلية مقارنة– اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس فاكلتي القانون والعلوم السياسية والادارة في جامعة سوران، 2021.
7. هديل محمد حسن المياحي، العدول في احكام القضاء الدستوري في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015.
8. هوزان حسن محمد الأرتوشي، الضمانات الإجرائية الدستورية للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة دهوك، 2008.

ثالثاً: البحوث

1. رحاب عمر محمد سالم، دور السلطة التنفيذية في التجريم والعقاب –دراسة مقارنة– بحث منشور في المجلة القانونية، المجلد 10، العدد 2، 2021.

2. د. سردار عمادالدين محمد سعيد، ضوابط سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية العامة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة القوق، السنة العاشرة، العدد الثالث، 2018.
3. صالح عبدالقادر محمد عمارة الربيعي، الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 14، الإصدار 87، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، 2024.
4. د. ضياء عبدالله عبود الأسدي و رأفت سالم هادي، السلطة الجزائية للإدارة في توقيع الغرامة المرورية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المعهد، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد 13، 2023.
5. د. غني زغير عطية محمد، فصل السلطات في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، كلية القانون، المجلد 2016، العدد 13.

رابعاً: الدساتير والقوانين

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.
3. قانون إقامة الاجانب العراقي الملغي رقم (36) لسنة 1961.
4. قانون زراعة الرز رقم (135) لسنة 1968.
5. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
6. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل.
7. قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (22) لسنة 1972
8. قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (71) لسنة 1978.
9. قانون إقامة الاجانب العراقي الملغي رقم (118) لسنة 1978.
10. قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981.
11. قانون المراعي الطبيعية رقم (2) لسنة 1983.
12. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.
13. قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي رقم (18) لسنة 2011.
14. قانون إقامة الأجانب العراقي النافذ رقم (76) لسنة 2017.
15. قانون المرور العراقي رقم (8) لسنة 2019.
16. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (1) لسنة 2025.

---

17. قانون دخول وإقامة الأجانب في مصر رقم (89) لسنة 1960 المعدل.
18. قانون CESEDA الخاص بدخول وإقامة الأجانب في فرنسا.

خامساً: التعليمات

1. تعليمات تحديد مقدار رسوم سمات الدخول إلى جمهورية العراق رقم (7) لسنة 2018.
2. تعليمات رقم (3) لسنة 2021 "التعديل الأول لتعليمات تحديد مقدار رسوم سمات الدخول إلى جمهورية العراق رقم (7) لسنة 2018.
3. تعليمات سمات الدخول متعدد السفرات رقم (2) لسنة 2021.

سادساً: القرارات القضائية

1. قرارات محكمة جنح زاخو (العدد: 681/ج/2022 التاريخ 2022/6/7) غير منشور.
2. قرارات محكمة جنح زاخو (العدد: 688/ج/2022 التاريخ 2022/6/7) غير منشور.
3. قرار محكمة جنايات دهوك/2 (العدد: 141/ج/2025 التاريخ 2025/1/22) غير منشور.
4. قرار محكمة جنايات دهوك/2 (العدد: 84/ج/2025 التاريخ 2025/4/13)، غير منشور.
5. قرار محكمة جنايات دهوك/2 (العدد: 373/ج/2025 التاريخ 2025/6/22) غير منشور.
6. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (34/ اتحادية/2013) بتاريخ 2013/5/6.
7. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (27 وموحدتها 38/ اتحادية/ إعلام/ 2018) بتاريخ 2018/4/30.
8. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق العدد (152/ اتحادية/ إعلام/2018) بتاريخ 2018/8/12.

سابعاً: المصادر الأجنبية

1. La France Constitution, 1958.
2. French penal code, 1992.