كلية القانون
College of Law
QATAR UNIVERSITY جامعة قطر

دار نشر جامعة قطر
Qatar University Press

OPEN ACCESS

Submitted: 07/11/2020
Accepted: 07/12/2020

الاضطهاد والملاحقة القضائية في قضايا اللجوء السياسي – وفقًا للقانون الدولي والتشريعات الداخلية

فيصل بن مسفر الحبابي

أستاذ القانون العام المساعد، كلية القانون، جامعة قطر؛ باحث مشارك، مركز القانون والتنمية، دولة قطر

Falhababi@qu.edu.qa

ملخص

في ظل الأزمة الدبلوماسية التي تشهدها منطقة الخليج منذ العام 2017؛ اكتسب حق اللجوء السياسي أهميّة خاصّة لدى حكومات ودول المنطقة. وقد أصدرت دولة قطر قانونًا – فريدًا من نوعه – بتنظيم حق اللجوء السياسي، بعد الاتهامات المتزايدة التي واجهتها – إبّان الأزمة الخليجية – باحتضان مجموعة أفراد يتبنّون أفكارًا، وينتمون إلى جماعات تُصنّف أنها إرهابية في دول أخرى. ولحداثة هذا القانون القطري بتنظيم حق اللجوء السياسي ونظرًا للأزمة المعاصرة التي تشهدها منطقة الخليج في هذا الصدد؛ تتناول هذه الدراسة أحد الأسس القانونية لمنح حق اللجوء السياسي في القانون الدولي؛ ألا وهو وجود خوف، له ما يبرره من اضطهاد؛ إذ تكمن أبرز التحديات التي تواجهها السلطات المعنية في الدول عند استقبال طلبات اللجوء السياسي في تحديد ما يشكّل اضطهادًا، أو اعتباره ملاحقة قضائية مشروعة.

توضح الدراسة معايير التفرقة بين مفهومي الاضطهاد والملاحقة القضائية الشرعية في حالات اللجوء السياسي من خلال دراسة تحليلية لأحكام الاتفاقيات والمواثيق الدولية، بما فيها تلك الإقليمية، ونصوص القانون القطري بتنظيم اللجوء السياسي، والقوانين والأحكام القضائية الداخلية في دول أخرى.

الكلمات المفتاحية: القانون الدولي، حقوق الإنسان، اللجوء السياسي، اضطهاد، ملاحقة قضائية

للاقتباس: الحبابي، فيصل بن مسفر. "الاضطهاد والملاحقة القضائية في قضايا اللجوء السياسي – وفقًا للقانون الدولي والتشريعات الداخلية"، المجلة الدولية للقانون، المجلد العاشر، العدد المنتظم الثاني، 2021

https://doi.org/10.29117/irl.2021.0171

© 2021، الحبابي، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقًا لشروط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف.

دار نشر جامعة قطر
Qatar University Press

كلية القانون
College of Law
QATAR UNIVERSITY جامعة قطر

OPEN ACCESS
Submitted: 07/11/2020
Accepted: 07/12/2020

Persecution versus Prosecution in Asylum Cases under International Law & Municipal Laws

Faisal M. Al-Hababi
Assistant Professor of Public Law, College of Law, Qatar University; Affiliated Member, Centre for Law & Development, Qatar
Falhababi@qu.edu.qa

Abstract

In light of the 2017 GCC Crisis, the right to political asylum has gained special importance for the governments and countries in the region. Qatar issued a law - unique of its kind - regulating the right to political asylum, after the accusations it faced - during the Gulf crisis - of embracing a group of individuals who belong to groups of thought classified as terrorist or extremist organizations by neighboring countries. Given the newness of the law and the contemporary regional controversy around it, this study deals with one of the legal bases for granting political asylum in international law: the existence of a well-founded fear of persecution. When a country receives political asylum request, it shall determine whether the case is of a persecution or a legitimate prosecution.

The study examines the standards to differentiate between persecution and prosecution in cases of political asylum through an analytical study of international law standards, and the provisions of internal laws with a specific focus on the Qatari law.

Keywords: International Law; Human Rights; Asylum; Persecution; Prosecution

Cite this article as: Al-Hababi F., "Organized Armed Groups in a non-International Conflict and International Humanitarian Law" *International Review of Law*, Volume 10, Issue 2, 2021

https://doi.org/10.29117/irl.2021.0171

© 2021, Al-Hababi, licensee QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), which permits non-commercial use of the material, appropriate credit, and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited.

المقدمة

يعتبر حق اللجوء من الحقوق الأساسية التي أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 (The Universal Declaration of Human Rights)، يُسمى فيما بعد في الدراسة بـ "الإعلان العالمي". هذا الإعلان الذي أوكلت إليه الدول مهمّة تحديد إطار مقبول عالميًا لحقوق الإنسان[1]. حيث أتت المادة 14 فيه لتمنح الحق للأفراد في البحث وطلب اللجوء للحماية من خطر، أو اضطهاد. ووضحت الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 (The 1951 Refugee Convention) الأسس لمنح حق اللجوء، ومن بين تلك الأسس: "وجود خوف له ما يبرره من اضطهاد لأسباب عرقية، دينية، وطنية، أو لسبب الانتماء لجماعة اجتماعية، أو سياسية معينة". تبرز إشكالية مهمة عند استقبال طلبات اللجوء السياسي تحديدًا تكمن في تحديد مفهوم الاضطهاد الذي وضعه كلٌّ من الإعلان والاتفاقية – آنفي الذكر - كأساس لتقرير حق اللجوء السياسي. فقد عرفت الاتفاقيات الدولية الاضطهاد تعريفًا فضفاضًا مما أدى عمليًا إلى صعوبة التفريق بين مفهوم الاضطهاد والملاحقة القضائية الشرعية في طلبات اللجوء السياسي.

فكيف إذًا يمكننا التمييز بين الملاحقة القضائية الشرعية والاضطهاد في حالات طلب اللجوء السياسي خصوصًا في ظل وجود أنظمة قضائية غير جديرة بالثقة في بعض الحالات، أو وجود سوابق إساءة استعمال الملاحقة القضائية في دولة ما من قبل الأجهزة القضائية؟ لقد شهدنا عدة قضايا وحالات عديدة تم فيها القضاء على الخصوم السياسيين من قبل حكومات (أوتوقراطية) من خلال ملاحقة خصومها قضائيًا. في المقابل، يسيء بعض الأفراد ادعاء هذا الحق أيضًا (اللجوء السياسي) للهرب من ملاحقة قضائية شرعية بادعاء وجود خوف مبرر من اضطهاد. في مثل تلك الحالات، يكون التفريق بين الملاحقة القضائية الشرعية والاضطهاد ليس عملية سهلة واضحة؛ بسبب فقدان التشريعات والقوانين الدولية لآلية تفريق واضحة بينهما. لكن يمكن القول بأن جملة من العوامل تحدد متى تتجاوز الملاحقة القضائية الشرعية لتصل إلى مرحلة تشكل فيها اضطهادًا وفقًا لمفهوم الاضطهاد كأساس لحق اللجوء السياسي في القانون الدولي.

ويكون التمييز بين الاضطهاد والملاحقة القضائية أكثر صعوبة عندما يأتي طلب اللجوء من دولة عربية؛ وأصبحت بعض الحكومات العربية أكثر استبدادًا اليوم من أي وقت مضى. ففي أعقاب الربيع العربي، اشتد قمع تلك الحكومات لخصومها السياسيين ونشطاء الإصلاح. وقد أثر ذلك على أنظمتها العدلية بما في ذلك الملاحقة القضائية والنيابية. تكمن الإشكالية الرئيسية في غياب ضمانات المحاكمة العادلة.

ففي لبنان، قُدم متظاهرون إلى محاكمة عسكرية بسبب احتجاجهم على إدارة النفايات؛ حيث يمنح القانون اللبناني المحكمة العسكرية "سلطة واسعة على المدنيين، بما في ذلك القضايا التي تنطوي على... أي نزاع بين المدنيين والعسكريين، أو الأمن، أو الموظفين المدنيين في وزارة الدفاع، أو الجيش، أو الأجهزة الأمنية، أو المحاكم

1 تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بعد تصويت 48 دولة من أصل 58 من دولها الأعضاء آنذاك لمصلحة تبني الإعلان، وامتناع، أو عدم تصويت الدول الأخرى. من خلال مواده الثلاثين، سن الإعلان المعايير المشتركة لحقوق الإنسان المقبولة على الصعيد العالمي.

العسكرية"[2]. الأمر أسوأ في مصر، خاصة في أعقاب ثورة 2011. قدم الادعاء العام أدلة ضد خصوم الحكومة السياسيين ونالت اعترافات قسرية منهم لتجريمهم في محاكمات غير عادلة. في عام 2014 على سبيل المثال، حكم القاضي على 683 رجلًا بالإعدام في محاكمة جماعية في يوم واحد. إن مثل هذه الأحكام تعكس تدهور وضع القضاء في ظل النظام الحالي في مصر؛ إذ يفتقر فيها إلى الإجراءات القانونية الأساسية مثل الحق في الاستعانة بمحام واستماع الشهود والحصول على الأدلة بطرق مشروعة. من شأن ذلك أن يعقد مسألة التفرقة القانونية بين مفهومي "الاضطهاد" و"الملاحقة القضائية" في طلبات اللجوء السياسي القادمة من مصر[3].

وفي منطقة الخليج، اتضح أن أحد أسباب الأزمة بين دول خليجية ودولة قطر الذي بدأ في مايو 2017، كان في لجوء مجموعة من المعارضين السياسيين للحكومة المصرية التابعين لجماعات سياسية ودينية كالإخوان المسلمين لدولة قطر[4]. وتدعي مصر والدول الأخرى المقاطعة لدولة قطر أن الأخيرة توفر ملاذًا للهاربين من العدالة. إلا أن دولة قطر تمسكت بعدم تسليم أولئك اللاجئين. بل إنها أصدرت قانونًا ينظم اللجوء السياسي فيها في عام 2018؛ يعد قانونًا مهمًا لتعزيز حقوق الإنسان في الوطن العربي.

لذا، نناقش في المبحث الأول الملاحقة القضائية، ومفهوم "الاضطهاد" وفقًا لأحكام الاتفاقيات الدولية في اللجوء السياسي، بالإضافة إلى القوانين والاتفاقيات الإقليمية. ثم نلقي الضوء على التشريعات الوطنية في دولة قطر، وبخاصة القانون رقم 11 لسنة 2018؛ المنظم للجوء السياسي في المبحث الثاني. وأخيرًا، نراجع في المبحث الثالث القوانين الداخلية، و"السوابق القضائية، الولايات المتحدة الأمريكية نموذجًا"، في تحديد عوامل اعتبار ما إذا كانت حالة مّا تعد قضية ملاحقة قضائية، أو تمثل اضطهادًا في طلبات منح اللجوء السياسي.

المبحث الأول: التعريف القانوني لمفهومي «الملاحقة القضائية» و «الاضطهاد» في القانون الدولي

المطلب الأول: الملاحقة القانونية

الملاحقة القضائية (Prosecution) هي عملية إجراءات قانونية من جانب دولة ما ضد شخص متهم بارتكاب جريمة، وسيخضع، أو يخضع، أو خضع للمحاكمة بسبب ذلك[5]. بموجب القوانين والإجراءات القانونية، تتهم

2 Belen Fernandez, *On trial: Lebanon's corrupt justice system Middle East Eye* (2017), (accessed 3/10/2020), available at http://www.middleeasteye.net/columns/trial-lebanon-s-corrupt-justice-system-886926137.

3 وفقًا لما جاء في تقرير منظمة (Human Rights Watch)، الصادر بتاريخ 5/ 5/ 2014 بعنوان: "الحكم بالإعدام على 386 شخصًا في مصر مع استمرار الحملة القمعية العسكرية"، انظر: هيومن رايتس ووتش، "الحكم بالإعدام على 386 شخصًا في مصر مع استمرار الحملة القمعية العسكرية"، https://www.hrw.org/ar/news/2014/05/05/253597، تاريخ الزيارة: 3/ 10/ 2020.

4 سربت وكالة أسوشييتد برس (The Associated Press) قائمة مطالب قدمتها دول "التحالف الرباعي"، وهي السعودية والإمارات والبحرين ومصر، لدولة قطر عبر الوسيط الكويتي في 23 يونيو 2017 لإنهاء الأزمة الدبلوماسية بينها وبين دولة قطر. جاء من بين المطالب الثلاثة عشر، في البند الخامس: "قيام قطر بتسليم كافة العناصر الإرهابية المدرجة، والعناصر المطلوبة لدى الدول الأربع، وكذا العناصر الإرهابية المدرجة بالقوائم الأمريكية والدولية المعلن عنها، والتحفظ عليهم وعلى ممتلكاتهم المنقولة وغير المنقولة، لحين التسليم، وعدم إيواء عناصر أخرى مستقبلًا، والالتزام بتقديم أي معلومات مطلوبة عن العناصر، خصوصًا تحركاتهم وإقامتهم ومعلوماتهم المالية، وتسليم كل من أخرجتهم قطر بعد قطع العلاقات، وإعادتهم إلى أوطانهم".

5 انظر على سبيل المثال: منظمة العفو الدولية، **دليل المحاكمة العادلة**، ط 2، لندن، 2014، ص xv.

النيابة العامة، أو رجال الشرطة، أو الهيئات القضائية شخصًا ما بسبب أفعاله (الأفعال) غير القانونية والإجرامية، ويحاكم وفق تلك القوانين والإجراءات التي تحمي حقوقه، وتضمن له محاكمة منصفة (Due Process). أكد الإعلان العالمي على حق كل إنسان في إجراءات محاكمة عادلة. وتُعد الحقوق التي كفلها الإعلان العالمي التزامًا قانونيًا على جميع الدول، بما فيها تلك التي لم تنضم إلى الإعلان بوصفه جزءًا من القانون الدولي العرفي (Customary International Law)[6]. ولتحديد العناصر الرئيسية لاعتبار محاكمة قضائية منصفة، تؤكد المادة العاشرة من الإعلان على أن "لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة ونزيهة للفصل في حقوقه، والتزاماته، وأية تهمة جنائية توجه إليه"[7]. وفصل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية هذا الحق، بالتأكيد على حق المتهم بمجموعة من الضمانات منها: "أ- أن يتم إعلامه سريعًا، وبالتفصيل، وبلغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه، وأسبابها. ب- أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه، وللاتصال بمحام يختاره بنفسه. ج- أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له. د- أن يحاكم حضوريًا وأن يدافع عن نفسه بشخصه، أو بواسطة محام من اختياره"[8].

لكن القضية تثار عندما تتم المقاضاة من خلال عملية لا مبرر لها، أو بناءً على قوانين قمعية وغير عادلة. فقد يتم إخفاء الاضطهاد، أو تصويره على أنه ملاحقة شرعية من قبل النيابة العامة، أو رجال الشرطة بسبب الإجراءات غير العادلة التي اتخذتها السلطات، التي يمكن أن تصل إلى درجة الاضطهاد[9].

المطلب الثاني: الاضطهاد

الاضطهاد (Persecution) هو فعل مضايقة، أو ظلم قد يصل إلى اغتيال أفراد بسبب آرائهم السياسية، أو المعارضة، أو لمعتقد ديني، أو على أساس عرقي[10]. يحمي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الأفراد من الاضطهاد من خلال إقراره حق اللجوء للأشخاص الذين يخشون مثل هذا الاضطهاد. لكن الإعلان قيد حالات الاضطهاد في حال "إذا كان هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية، أو عن أعمال تناقض مقاصدَ الأمم المتحدة ومبادئها"[11]. ويُفهم من ذلك النص إذًا؛ أن الملاحقة القضائية التي تتجاوز شرعيتها لتصل لدرجة الاضطهاد يجب أن تكون ناتجة عن اتهام بجريمة سياسية.

6 حيث أكدت المادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 أن "الناس جميعًا سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان، ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز". لمزيد من التفاصيل حول حق اللجوء السياسي في قانون حقوق الإنسان الدولي؛ انظر: مخلد الطراونة وعبدالصمد سكر، **المدخل لدراسة حقوق الإنسان**، كلية الشرطة، الدوحة، ط 1، 2017.

7 المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948. وتنص مواد أخرى على معايير المحاكمة القضائية العادلة، مثل المادة 9 التي تنص على عدم جواز "القبض على أي إنسان، أو حجزه، أو نفيه تعسفًا". والمادة 11 التي تقرر بأن "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئا إلى أن يثبت ارتكابه لها قانونًا في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه".

8 انظر: المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1976.

9 انظر حول موقف القانون الدولي من شروط المحاكمات العادلة: أحمد فتحي سرور، **الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 1995، ص 35-321.

10 انظر على سبيل المثال: فهد الرشيدي، **مفهوم المحاكمة العادلة في قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2015، 37.

11 انظر: المرجع السابق، الهامش 2.

الفرع الأول: تعريف الاضطهاد على المستوى الدولي

على الصعيد الدولي، يُعد كلّ من الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئ لعام 1951 "الاتفاقية"، وبروتوكول عام 1967 المتعلق بوضع اللاجئين (ونطلق عليه في الدراسة "البروتوكول")؛ المصدران الرئيسان لتنظيم حق اللجوء في القانون الدولي[12]. ولم تنضم أغلب الدول العربية بما فيها دولة قطر لأيٍّ منهما حتى الآن[13]. على الرغم من أن الاتفاقية والبروتوكول لا يميزان على وجه التحديد بين الاضطهاد والملاحقة القضائية؛ فإن الكتيب التفسيري والمبدأ التوجيهي بشأن الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ بموجب الاتفاقية والبروتوكول (يُسمى "الدليل") ينص على أنه "يجب التمييز بين الاضطهاد، والعقاب على جريمة القانون العام". وأن "الأشخاص الذين يفرون من الملاحقة القضائية، أو العقوبة على مثل هذه الجريمة ليسوا لاجئين عادة. وتجدر الإشارة إلى أن اللاجئ هو ضحية – أو ضحية محتملة – للظلم، وليس هاربًا من العدالة"[14]. ومع ذلك، يقر الدليل بأنه لا يوجد تعريف مقبول دوليًا لـ "الاضطهاد". وتشير المادة 33 من الاتفاقية، التي خلصت إلى أنه دائمًا يعد الاضطهاد موجودًا عندما يكون هناك "تهديد خطير للحياة، أو الحرية بسبب العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الرأي السياسي، أو العضوية في مجموعة اجتماعية معينة"[15]. كما يمكن اعتبار الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان اضطهادًا[16]. ومع ذلك، كما سنستكشف هنا لاحقًا، أنه في الولايات المتحدة، خلصت بعض المحاكم إلى أن محاكمة الأفراد استنادًا إلى القوانين الأجنبية التي تنتهك حقوق الإنسان لا تعد بحد ذاتها اضطهادًا مؤسسًا لحق اللجوء.

بالإضافة إلى ذلك، قدم الدليل أمثلة عندما يكون التفريق بين الملاحقة والاضطهاد غامضًا. وأحد الأمثلة على ذلك هو عندما يخضع الشخص المدان بارتكاب جريمة للقانون، لعقوبة مفرطة قد تصل إلى حد الاضطهاد. علاوة على ذلك، هناك حالات يمكن فيها أن يكون لدى الشخص "خوف مبرر من الاضطهاد"، بالإضافة إلى الخوف من العقاب المفرط على جريمة ما. هنا، يمكن اعتبار الشخص لاجئًا إذا لم تكن الجريمة المعنية "ذات طابع خطير من حيث جعل مقدم الطلب ضمن نطاق أحد بنود الاستثناء"[17]. علاوة على ذلك، من المهم الإشارة إلى قوانين البلد المعني، فيما إذا كانت تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. عادة ما تستخدم الدول المضيفة قوانينها الوطنية الخاصة بسبب صعوبة مراجعة تقييم القوانين الأجنبية. في أي حال، ينبغي النظر في المبادئ المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والملزمة للدول[18].

---

12 لقراءةٍ أكثر حول مبادئ القانون الدولي ومصادره؛ انظر: أحمد أبو الوفا، **الوسيط في القانون الدولي العام**، ط 6، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 98–201.

13 دول عربية قليلة انضمت إلى الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين لعام 1951، منها: تونس والجزائر والمغرب ومصر والسودان واليمن.

14 انظر: الفقرة 56 من الدليل؛ عن الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ بموجب اتفاقية 1951، وبروتوكول عام 1967 المتعلق بمركز اللاجئين "الدليل".

15 انظر: المادة 33 من الاتفاقية الدولية لوضع اللاجئين لعام 1951، "الاتفاقية".

16 انظر: المرجع السابق، الهامش 5.

17 انظر: الفقرة 58 من الدليل.

18 انظر: الفقرة 60 من الدليل؛ إبراهيم العناني، **النظام الدولي في مواجهة الأزمات والكوارث**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 1، 2013، ص 88–104.

الفرع الثاني: مفهوم الاضطهاد على المستوى الإقليمي

في أوروبا، أصدر مجلس أوروبا (The Council of Europe) قائمة "غير شاملة" في توجيه التأهيل الخاص، الذي يقدم أمثلة على ما يشكّل "اضطهادًا"[19]. وشملت؛ أعمال العنف الجسدي، أو العقلي، وأعمال العنف الجنسي، والتدابير القانونية والإدارية، والتدابير الشرطية أو القضائية التي تكون في حد ذاتها تمييزية، أو تنفذ بطريقة تمييزية، والمقاضاة، أو العقوبة غير المتناسبة، أو التمييزية، والحرمان من العدالة القضائية الذي يؤدي إلى عقوبة غير متناسبة، أو تمييزية، أو مقاضاةٍ، أو معاقبة لرفض أداء الخدمة العسكرية في نزاع مسلح، حيث يشمل أداء الخدمة العسكرية الجرائم، أو الأفعال التي تندرج تحت شروط الاستبعاد، وأعمال ذات طبيعة جنسانية، أو خاصة بالطفل[20]. كما وضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية (Kepenekliоğlu and Canpolat) ضد تركيا، بأن وجود قضاة من السلك العسكري في المحاكمة يؤدي إلى اعتبارها محاكمة غير عادلة، وتشكل اضطهادًا مخالفًا لحق المتهم في محاكمة عادلة[21].

على صعيد جامعة الدول العربية، فإن معاهدة متعددة الأطراف، وقعتها دولها الأعضاء في عام 1994، هي الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية "الاتفاقية العربية" التي أتت استنادًا إلى مبدأ عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين الذي أقره الميثاق العربي لحقوق الإنسان كذلك[22]. واستهدفت الاتفاقية العربية تعزيز التنسيق بين الدول العربية التي كانت بها مخيمات للاجئين، مثل لبنان والأردن ومصر، في فترات زمنية معينة. وأيضًا هدفت إلى تأكيد المبادئ الدولية التي أقرتها اتفاقية 1951 وبروتكول 1967، على الرغم من عدم انضمام غالبية الدول الأعضاء في الجامعة العربية إلى تلك الاتفاقيات الدولية، التي لم تُعرّف "الاضطهاد" ولم يشر إلى المصطلح فيها إلا مرة واحدة في تعريف اللاجئ السياسي، حيث أوردت الاتفاقية بأن اللاجئ (السياسي) هو كل "شخص خارج بلده، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية، ويخشى – لأسباب معقولة – أن يضطهد من أجل عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية"[23]. وجدير بالملاحظة أن الاتفاقية تضمنت تعريفًا موسعًا للاجئ مقارنة مع تعريف الاتفاقية الدولية، حيث أضافت أسسًا أخرى، بالإضافة لخشية وجود اضطهاد نتيجة لوجود عدوان خارجي، أو احتلال أجنبي، أو سيطرة أجنبية، أو وقوع كوارث طبيعية، أو بسبب اضطراب بشكل خطير في النظام العام في إقليم الدولة الأصل كله، أو في جزء منه[24].

وفي دول مجلس التعاون الخليجي، وبالرغم من غياب قوانين خاصة باللاجئين باستثناء دولة قطر كما سنناقش هنا في المبحث الثاني، قامت الحكومات الخليجية تاريخيًا بقبول لاجئين بارزين على أساس كل حالة على حدة

19 حول نظام مجلس أوروبا ومحكمة حقوق الإنسان الأوروبية؛ انظر: نبيل قوطة، **حقوق الإنسان في ضوء قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط 1، 2015.

20 انظر: المادة 9 (2) من توجيه التأهيل للبرلمان الأوروبي، The Qualification Directive of the European Parliament.

21 Case of *Kepenekliоğlu and Canpolat v. Turkey*, no. 35363/02, 6 September 2005.

22 تنص المادة 28 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان 1994 و2004 على أن "لكل شخص الحق في طلب اللجوء السياسي إلى بلد آخر هربًا من الاضطهاد، ولا ينتفع بهذا الحق من يجري تتبعه من أجل جريمة تهم الحق العام، ولا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين".

23 انظر: المادة 1/ 1 من الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية (1994).

24 انظر: المادة 1/ 2 من الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية (1994).

ولمصلحة وطنية. في العادة، لن يتمكن طالبو اللجوء من التقدم بشكل مباشر بطلب للحصول على حق اللجوء السياسي في دول مجلس التعاون الخليجي إلا إذا كانوا سياسيين معروفين، أو مسؤولين حكوميين سابقين دون وجود أسس ومعايير واضحة لمنح حق اللجوء[25]. وفي العام 2014، صدر إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية "الإعلان الخليجي" في ختام الدورة 35 للمجلس الأعلى لدول مجلس التعاون في الدوحة. وأكد الإعلان الخليجي في المادة 42 منه على الحق في اللجوء، لكل إنسان، وعلى عدم جواز "إبعاد الأجنبي الذي يدخل إقليم الدولة بصفة شرعية إلّا بمسوغ قانوني، كما لا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين"[26]. إلا أنه لم يوضح من هو اللاجئ، ولم يحدد المعايير لمنح حق اللجوء.

المطلب الثالث: التفريق بين الاضطهاد والملاحقة القضائية وفقًا للقوانين الداخلية

بالرغم من تراجع حماية الدول لحق اللجوء السياسي على صعيد الوطن العربي؛ إذ لم تنضم غالبية الدول العربية لاتفاقية اللاجئين لعام 1951، ولم تسن تشريعات داخلية توضح آلية منح الحق، إلا أن بارقة أمل لاحت بإصدار دولة قطر القانون رقم 11 لعام 2018، بتنظيم اللجوء السياسي "القانون القطري" الذي يعتبر الأول من نوعه في منطقة الخليج[27]. وجاء صدور القانون القطري استنادًا لأحكام الدستور الدائم لدولة قطر الذي نص على أن "تسليم اللاجئين السياسيين محظور. ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي"[28]. وبرغم الضغوط التي واجهتها البلاد مع فرض حصار دبلوماسي واقتصادي عليها منذ العام 2017 نتيجة لادعاءات، منها؛ دعم قطر للمعارضين السياسيين في الدول المُحاصرة، وكانت أبرز المطالب الثلاثة عشر التي قدمتها السعودية والإمارات والبحرين إضافة إلى مصر لتسوية الأزمة الخليجية، كان برفع قطر يدها عن حمايتها للاجئين ومعارضين سياسيين لديها من تلك الدول الأربع. مما شكل دافعًا رئيسيًا لتبني قطر قانونًا للجوء السياسي في العام 2018 كخطوة رائدة لحماية اللاجئ السياسي قانونيًا في منطقة الخليج ووضع المعايير لذلك. وتجنبًا لاتهامات سياسية منح حق اللجوء السياسي لدوافع سياسية ضد دول الحصار[29].

في المنطقة العربية عمومًا، غابت في الغالبية العظمى من الدول القوانين الداخلية التي تضع أسسًا قانونية تنظم منح حق اللجوء السياسي. واكتفت الحكومات بمنح ذلك الحق عشوائيًا ووفق معايير خاصة تحكمها المصالح

25 منحت دول خليجية لجوءًا سياسيًا لعدد من المعارضين السياسيين. على سبيل المثال، احتضنت الإمارات رئيس الوزراء المصري الأسبق أحمد شفيق، وأفرادًا من أسرة الرئيس السوري بشار الأسد، ونجلي الرئيس الليبي السابق معمر القذافي، إضافة إلى وزراء باكستانيين وعراقيين صدرت بحقهم أحكام قضائية؛ حسب صحيفة الشرق القطرية. انظر: جريدة الشرق، بتاريخ 1/ 12/ 2017، متاح على الرابط: https://al-sharq.com/article/01/12/2017/ ، تاريخ الزيارة: 2/ 9/ 2020.

26 انظر: المادة 42 من إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية للعام 2014.

27 أشارت منظمة (Human Rights Watch) في تقريرها الصادر يوم 30 أكتوبر 2018، إلى أهمية القانون كونه "الأول في منطقة الخليج الذي يحدد إجراءات وشروط طلب اللجوء في البلاد". انظر: منظمة هيومن رايتس وتش، "قطر تسنّ أول قانون لجوء خليجي: خطوة إيجابية يشوبها تقييد غير ضروري لبعض الحقوق"، بيروت، 2018، متاح على الرابط: https://www.hrw.org/ar/news/2018/10/30/323791، تاريخ الزيارة: 7/ 9/ 2020.

28 انظر: المادة 58 من الدستور الدائم، دولة قطر، 2004.

29 إن الإجراءات المتخذة من قبل دول السعودية والإمارات ومصر والبحرين ضد دولة قطر صُنفت على أنها حصارٌ؛ وفقًا لمفهوم القانون الدولي للحصار، مع استمرار الجدل الفقهي والإعلامي حول تسمية تلك الإجراءات. على سبيل المثال، انظر: خليفة السيد وعلي بن مبارك، "حصار دولة قطر: من منظور المواثيق الدولية والمسؤولية المترتبة عليه"، **المجلة الدولية للقانون**، جامعة قطر، ع 4، 2018.

السياسية للدول. تعتبر العراق الدولة الرائدة؛ حيث أصدرت في العام 1971 قانونًا بشأن اللاجئين السياسيين. تلتها السودان في العام 1974 بتبني قانون لتنظيم حق اللجوء مواكبًا انضمامها للاتفاقية الدولية والبروتكول. ومؤخرًا، بدأت تونس بطرح مشروع قانون يتعلق بحماية اللاجئين في العام 2016، ولا يزال بانتظار مصادقة مجلس نواب الشعب عليه.

أما على صعيد الدول المتقدمة، تبرز الولايات المتحدة الأمريكية في حماية حق اللجوء السياسي. التي أقرت حق اللجوء السياسي في قوانينها الداخلية، وفي الأحكام القضائية السابقة الصادرة عن الهيئات والمحاكم القضائية فيها بشأن اللجوء السياسي.

المبحث الثاني: التشريعات الوطنية في دولة قطر - موقف المشرع القطري

تُعرف دولة قطر منذ القدم بأنها "كعبة المضيوم" لاستقبالها للمعارضين واللاجئين السياسيين في منطقة شبه الجزيرة العربية. وتعد حماية الفارين من الظلم والانتقام السياسي من المبادئ التي قامت عليها الدولة القطرية الحديثة[30]. ليأتي الدستور الدائم للبلاد في العام 2004 مؤكدًا مبدأ تحريم تسليم اللاجئين وحق اللجوء السياسي[31]. واحتضنت دولة قطر خلال السنوات الأخيرة عددًا من اللاجئين من معارضين سياسيين وناشطي حقوق الإنسان، ومن صدرت بحقهم أحكام بالسجن في قضايا سياسية. ما أدى إلى توتر العلاقات السياسية مع دول أولئك اللاجئين، التي تفاقمت لتصل إلى قطع جميع أشكال العلاقات مع قطر في العام 2017 من قبل الدول العربية الأربع. وفي محاولة لحل ملابسات تلك الأزمة ومواجهة لادعاءات دول الحصار، أصدرت دولة قطر القانون رقم 18 لعام 2018، بتنظيم حق اللجوء السياسي.

وضّح القانون في مواده الثمانية عشر تعريف اللاجئ السياسي، وحقوقه، والامتيازات التي تمنح له، والأعمال المحظورة عليه. فقد عرف المشرع القطري في هذا القانون اللاجئ السياسي تعريفًا مشابهًا لتعريف الاتفاقيات والمواثيق الدولية، حيث نص على أن اللاجئ السياسي هو "كل شخص خارج دولته التي ينتمي إليها بجنسيته، أو الدولة التي يقع فيها محل إقامته المعتادة إذا كان عديم الجنسية، ولا يستطيع، أو لا يرغب بالعودة إليها بسبب خوف له ما يبرره من التعرض لخطر الحكم عليه بالإعدام، أو بعقوبة بدنية، أو التعذيب، أو المعاملة الوحشية، أو المهينة، أو للاضطهاد، بسبب عرقه، أو دينه، أو انتمائه إلى طائفة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية"[32]. يخرج عن مفهوم اللاجئ السياسي مرتكبو الجرائم غير السياسية وجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية بالإضافة إلى منتهكي أهداف ومبادئ الأمم المتحدة[33]. يعدّ قرار منح اللجوء السياسي في قطر من اختصاص لجنة شؤون اللاجئين السياسيين

30 أطلق مؤسس دولة قطر الحديثة وحاكمها في الأعوام من 1878 حتى 1913 الشيخ جاسم بن محمد بن ثاني على قطر مسمى "كعبة المضيوم"؛ أي ملجأ المظلومين. واتبع نهج عدم تسليم اللاجئين إليه من معارضين وخصوم سياسيين في دول مجاورة. انظر على سبيل المثال: طارق حمداني، **قطر من النشوء إلى قيام الدولة الحديثة: مع ملحق الرسائل المتداولة بين محمود شكري الآلوسي وحكام قطر**، الوراق للنشر، ط 1، 2012، ص 12-18.

31 انظر: الهامش 26.

32 انظر: المادة 1 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018.

33 حيث نصت المادة 2 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018، على أنه لا يجوز منح حق اللجوء السياسي لتلك الفئات، بالإضافة إلى "من يتمتع بأكثر من جنسية واحدة، ويستظل بحماية دولة من الدول التي يعتبر من رعاياها، وليس لديه سبب وجيه يستند إلى خوف له ما يبرره".

"اللجنة"، التي تتكون من ممثلي هيئات ووزارات سيادية كوزارة الداخلية ووزارة الخارجية واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وجهاز أمن الدولة[34]. ويلاحظ أنه ليس للنيابة العامة ممثلٌ في هذه اللجنة؛ لأهمية اختصاصها في تحديد مدى وجود أساس لمنح اللجوء، متمثل في خوف له ما يبرره، إلا أن المادة الرابعة نصت على أن يكون لممثل من وزارة العدل أيضًا عضوية في تلك اللجنة. وهو ما قد يسهم في التحقق من وجود اضطهاد كأساس لحق اللجوء وتمييزه عن حالات الهروب من ملاحقة قضائية عادلة في حالات معينة. وبحسب المادة الخامسة من القانون القطري، يتم تقديم طلبات اللجوء السياسي "من طالب اللجوء السياسي، أو من ينوب عنه، أو من خلال المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتتولى الإدارة بحث الطلب، وإعداد تقرير مفصل عنه، ورفعه إلى اللجنة، مشفوعًا برأيها". وتختص اللجنة برفع توصية فقط بعد مراجعة تلك الطلبات إلى وزير الداخلية الذي يكون له القرار النهائي بمنح حق اللجوء، من عدمه[35]. ولم تجز أحكام القانون القطري استئناف اللاجئ لقرار وزير الداخلية بشأن طلب اللجوء السياسي أمام المحاكم والهيئات القضائية في قطر على خلاف القوانين الداخلية في دول أخرى تمنح حق اللجوء السياسي والاتفاقيات والمواثيق الدولية[36]. ومن الحقوق والمزايا التي يتمتع بها اللاجئ السياسي في قطر: الحصول على وثيقة سفر، توفير فرص للعمل، تلقي إعانة مالية شهرية، تلقي الرعاية الصحية، الحق في التعليم والسكن، حرية العبادة وممارسة الشعائر الدينية، حرية التنقل والسفر، والحق في اللجوء للقضاء[37]. بينما تقع على عاتق اللاجئ السياسي في قطر عدد من الالتزامات أبرزها عدم القيام بأي أنشطة سياسية، وفي حال قيامه بها قد يؤدي ذلك إلى إبعاده من البلاد وانتفاء حقه في اللجوء في دولة قطر[38]. ذلك التقييد على حرية التعبير للاجئ السياسي يتعارض بوضوح مع أحكام اتفاقيات ومواثيق دولية أبرزها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1976 الذي انضمت إليه دولة قطر في العام 2018[39]. وذلك بالرغم من أن المادة الثانية من القانون القطري تنص على "مراعاة أحكام الاتفاقيات التي تكون الدولة طرفًا فيها" عند تطبيق أحكام القانون القطري على حالات اللجوء السياسي.

ومع أن التعريف الذي أورده المشرع القطري حدد أسس منح اللجوء السياسي، إلا أن القانون القطري ترك

34 يسمي وزير الداخلية رئيس اللجنة ونائبه. انظر: المادة 4 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018.

35 انظر: المادة 7 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018، التي تنص على أن "يصدر الوزير، خلال ثلاثة أشهر من تاريخ رفع توصية اللجنة إليه، قرارًا بمنح مقدم الطلب صفة لاجئ سياسي، أو رفض الطلب، ويعتبر مضي المدة المشار إليها دون رد على الطلب رفضًا ضمنيًا له".

36 على الرغم من أن المادة 8 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018 سمحت بتقديم تظلم إلى رئيس مجلس الوزراء. ويكون ذلك بتقديم التظلم على قرار رفض منح حق اللجوء من قبل مقدم الطلب "خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره به من الإدارة المختصة بأي وسيلة تفيد العلم، ويبت رئيس مجلس الوزراء في التظلم خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون رد رفضًا ضمنيًا للتظلم، ويكون قرار البت في التظلم نهائيًا".

37 وفقًا لما نصت عليه المادة 9 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018، فإن في بعض الحالات قد تسقط تلك الحقوق، كوجود أسباب تتصل بالأمن الوطني تحول دون منح وثائق سفر للاجئين السياسيين.

38 حظرت المادة 11 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018 على اللاجئ السياسي في قطر القيام بأي نشاط سياسي. وأضافت المادة 13 من القانون القطري بأنه "يجوز للوزير، بعد استطلاع رأي اللجنة، أن يصدر قرارًا بإبعاد اللاجئ السياسي من البلاد في أي من الحالات الآتية: ... 2- إذا مارس نشاطًا سياسيًا أثناء إقامته في الدولة".

39 على سبيل المثال، تنص المادة 3 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على "تعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي؛ سياسيًا، أو غير سياسي".

تحديد الفئات التي تمنح حق اللجوء السياسي لمجلس الوزراء. ليأتي قرار مجلس الوزراء اللاحق للقانون القطري في العام 2019 موضحًا لتلك الفئات، الذي من شأنه أن يقلل من التداخل بين الاضطهاد والملاحقة القضائية كأسس لطلب حق اللجوء السياسي.

صدر قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2019 وفقًا للمادة (2) من القانون القطري ليوضح الفئات التي تُمنح حق اللجوء السياسي، حيث جاء في مادته الأولى: "يكون منح حق اللجوء السياسي للفئات الآتية: 1-المدافعون عن حقوق الإنسان، الذين يتعرضون للملاحقة والتهديد بالاعتقال، أو السجن، أو التعذيب بسبب مواقفهم ضد انتهاكات حقوق الإنسان، أو الذين فروا بسبب أحكام صدرت بحقهم جراء هذه المواقف. 2- مراسلو ومندوبو وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، الذين يعملون على توثيق وتصوير الوقائع والأفعال التي تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية ويتعرضون للملاحقة والتهديد بسبب عملهم. 3- الأشخاص الذين ينتمون لأحزاب سياسية، أو طوائف دينية، أو أقليات إثنية، ويكونون عرضة للملاحقة، أو الاضطهاد بسبب هذا الانتماء. 4- الكتّاب والباحثون، الذين يعبرون عن آرائهم في الصحف والمجلات، أو المدونات الإلكترونية، ويتعرضون للملاحقة والتهديد بسبب ذلك. 5- المسؤولون الحكوميون السابقون، أو الحاليون المعارضون لحكوماتهم، أو المنشقون عنها، ويخشون التعرض للملاحقة والتهديد بسبب ذلك".

عرف القانون القطري في مادته الأولى اللاجئ السياسي بأنه "كل شخص خارج دولته التي ينتمي إليها بجنسيته، أو الدولة التي يقع فيها محل إقامته المعتادة إذا كان عديم الجنسية، ولا يستطيع، أو لا يرغب بالعودة إليها بسبب خوف له ما يبرره من التعرض لخطر الحكم عليه بالإعدام، أو بعقوبة بدنية، أو التعذيب، أو المعاملة الوحشية، أو المهينة، أو للاضطهاد، بسبب عرقه، أو دينه، أو انتمائه إلى طائفة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية"[40]. لم يأت المشرع القطري بجديد في تعريفه لمفهوم الاضطهاد على ما ورد في الاتفاقيات الدولية إلا أنه لم يشمل في تعريفه كأساس لحق اللجوء السياسي الخوف من التعرض للاضطهاد نتيجة النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية واضطرابات النظام العام. لكن يتضح من المادة الأولى في القانون القطري، أن المشرع حدد فيه صورًا للعقوبات التي يمكن الاستناد عليها في طلب اللجوء السياسي، كالإعدام والتعذيب بغض النظر إن كانت نتيجة لإجراءات قضائية عادلة أم لا. إضافة إلى ذلك، شمل النص أمثلة أخرى لعقوبات كالمعاملة الوحشة، أو المهينة، التي افتقدت نصوص مواد القانون القطري تعريفًا واضحًا لها. فهل يعد الحبس الانفرادي من صور المعاملة الوحشية مثلًا؟ كذلك، أكدت المادة الأولى على الاضطهاد كأحد الأسس للخوف المبرر في طلب اللجوء السياسي تماشيًا مع ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العربي. وبالرغم من أن القانون القطري لم يفرق بين الاضطهاد وبين الملاحقة القضائية العادلة، إلا أنه عدد صورًا من الجرائم التي تُسقط حق طلب اللجوء لمرتكبيها، في محاولة لمنع الالتباس بين ادعاءات الاضطهاد والهروب من ملاحقة قضائية عادلة. وضح القانون القطري أنه لا يجوز منح حق اللجوء السياسي لمن: "... ارتكب جرائم جسيمة غير سياسية خارج دولة قطر... من ارتكب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الاتفاقيات الدولية...من ارتكب أفعالًا تتعارض مع أهداف

40 انظر: المادة 1 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018.

ومبادئ الأمم المتحدة"[41].

المبحث الثالث: القوانين الداخلية والسوابق القضائية – الدول العربية وأمريكا نموذجًا

المطلب الأول: القوانين الداخلية، والسوابق القضائية في الدول العربية

على الرغم من عدم انضمام الدول العربية للاتفاقية الدولية لعام 1951 وبروتوكول 1967، إلا أن جمهورية العراق كانت أول الدول العربية إقرارًا لقانون داخلي يتعلق بتنظيم حق اللجوء السياسي. وكان ذلك بإصدارها للقانون رقم 15 لعام 1971 بشأن اللاجئين السياسيين (يعرف لاحقًا باسم "القانون العراقي"). وتضمن نصوصًا فضفاضةً لم تضع أسسًا واضحة لمنح حق اللجوء السياسي. حيث اكتفى بتوضيح مفهوم اللاجئ، وأعطى المشرع فيه حق منح اللجوء لأشخاص لأسباب سياسية، أو عسكرية[42]. تلك النصوص تتسم بالغموض والعمومية مما يعطي السلطة الإدارية المختصة، اللجنة الدائمة لشؤون اللاجئين السياسيين، سلطة واسعة في تقرير منح حق اللجوء السياسي[43]. في المقابل، فإن نصوص القانون العراقي، بعدم وضع معايير واضحة، تهدد وضع اللاجئ وحقوقه في الجمهورية العراقية. على سبيل المثال، لم يوضح القانون العراقي آليات التظلم على قرار اللجنة الدائمة لشؤون اللاجئين السياسيين[44].

وفي السودان، تم إقرار قانون تنظيم اللجوء في العام 1974 (يعرف فيما بعد بـ "القانون السوداني") في أعقاب انضمامها للاتفاقية الدولية والبروتوكول. تضمن القانون السوداني تعريفًا للاجئ مشابهًا للتعريف الدولي، حيث شمل أساسًا: "وجود خوف من الاضطهاد، أو الخطر" لأسباب عرقية، أو عنصرية، أو دينية، أو لأسباب عضويته في جماعة اجتماعية، أو سياسية. ولكنه أضاف كذلك الاعتداء الخارجي، أو الاحتلال، أو الاضطرابات الداخلية كأسباب مشروعة لوجود الخوف من اضطهاد في طلبات اللجوء[45]. وحظرت نصوص القانون السوداني على اللاجئ السياسي الحق في تملك الأراضي والعقارات، وممارسة الأنشطة السياسية[46]. وفي حالة رفض طلب اللجوء، سمح القانون السوداني لطالب اللجوء باختيار الدولة المغادر إليها، وتسهل له السلطة المختصة "الاتصال بالهيئات الدبلوماسية الأجنبية، أو الأقطار الأخرى ليعرض عليها طلبه، فإذا لم يجد أي بلد يقبل طلبه؛ يمنح مدة أخرى

41 وفقًا للمادة 3 من قانون تنظيم اللجوء السياسي، دولة قطر، 18، 2018.

42 وفقًا للمادة 1 من القانون العراقي رقم 15 لعام 1971؛ فإن اللاجئ هو "كل من يلتجئ إلى الجمهورية العراقية لأسباب سياسية، أو عسكرية".

43 وضح المشرع العراقي في المادة 5 من القانون بشأن اللاجئين السياسيين، الجمهورية العراقية، 15، 1971 بأن اللجنة الدائمة لشؤون اللاجئين السياسيين تكون برئاسة وكيل وزارة الداخلية وعضوية كل من ممثلين عن كل من مجلس قيادة الثورة، ديوان وزارة الداخلية، والاستخبارات العسكرية ومديرية الأمن العامة ومديرية الجنسية العامة.

44 لم يعطه الحق في اختيار البلد المناسب للمغادرة إليه. حيث جاء في المادة 4 من القانون بشأن اللاجئين السياسيين، الجمهورية العراقية، 15، 1971، بأنه "عند رفض طلب شخص بشأن قبول لجوئه إلى العراق؛ يجوز إبعاده إلى دولة غير دولته حسب تنسيب الدوائر المختصة وبموافقة الوزير".

45 تنص المادة 2 من قانون تنظيم اللجوء، جمهورية السودان، 1974: على أن اللاجئ هو "كل شخص يترك القُطْر الذي ينتمي إليه بجنسيته خوفًا من الاضطهاد، أو الخطر بسبب العنصر، أو الدين، أو عضوية أية جماعة اجتماعية، أو سياسية، أو خوفًا من العمليات الحربية، أو الاعتداء الخارجي، أو الاحتلال، أو السيطرة الأجنبية، أو الاضطرابات الداخلية ولا يستطيع، أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في الرجوع إلى قطره".

46 انظر المواد 9 و10 من قانون تنظيم اللجوء، جمهورية السودان، 1974.

قدرها ثلاثة أشهـر، ويجوز تجديد هذه المدة لحين وجود قُطْر يقبله، أو يقرر الوزير بشأنه"[47].

المطلب الثاني: القوانين الداخلية، والسوابق القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية

على صعيد القوانين الداخلية للدول الرائدة في استقبال طلبات اللجوء السياسي، تأتي الولايات المتحدة الأمريكية في رأس القائمة[48]. التي تعترف بحق اللجوء السياسي فيها من خلال الانضمام للمعاهدات الدولية المتعلقة بهذا الصدد، ووفقًا لقوانينها الاتحادية كذلك. تخضع طلبات اللجوء السياسي لاختبار مدى وجود خوف له ما يبرره من اضطهاد للاجئ في موطنه، بالإضافة إلى ثبوت أن العقوبة هي على أسس محددة، مثل؛ العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الرأي السياسي، أو بسبب الانتماء لمنظمة اجتماعية[49]. وهنا تتضح أهمية تحديد مفهوم الاضطهاد في طلبات اللجوء السياسي التي تستقبلها الولايات المتحدة الأمريكية أيضًا.

الفرع الأول: مفهوم الاضطهاد في قانون الهجرة الأمريكي والسوابق القضائية الداخلية

اعتبر قانون الهجرة والجنسية الأمريكي رقم 1158 The Immigration and Nationality Act، أن "المقاضاة الجنائية للمغادرة غير الشرعية، بمثابة اضطهاد لغرض طلب اللجوء"[50]. أيضًا، لم يعرف قانون اللاجئين الأمريكي لعام 1980 The Refugee Act "الاضطهاد" على الإطلاق. جادل الكونغرس هناك بأن تضمين تعريف لمصطلح "الاضطهاد" من شأنه أن يقوض القرارات الإدارية والقضائية الراسخة التي تشير إلى "الاضطهاد" على أنه: أيُّ "إلحاق معاناة، أو أذى، بناءً على موافقة الحكومة، بأشخاص مختلفين بأسلوب مهين (على سبيل المثال: العرق، أو الدين، أو الرأي السياسي، إلخ)، بطريقة تدينها الحكومات المتحضرة. لا ينبغي أن يكون الضرر، أو المعاناة جسديًا، ولكن قد يتخذ أشكالًا أخرى، مثل فرض وضع اقتصاديٍّ قاسٍ عمدًا، أو الحرمان من الحرية، أو الطعام، أو السكن، أو العمل، أو غيرها من ضرورات الحياة"[51].

الفرع الثاني: الأحكام القضائية الداخلية في الولايات المتحدة الأمريكية

كما ذكرنا أعلاه، لم يتضمن قانون اللاجئين الأمريكي لعام 1980 تعريفًا لمصطلح الاضطهاد؛ لرغبة المشرعين في الحفاظ على ترك وضع تعريف راسخ لمفهوم "الاضطهاد" لقرارات الإدارات التنفيذية وتفسير المحاكم القضائية. خلصت محكمة الدائرة السابعة الفيدرالية في قضية أحمد ضد غونزاليس (Ahmed v. Gonzales)، إلى أنه يضمَّن مفهوم الاضطهاد لأغراض طلبات اللجوء، كلًّا من التالي: الاحتجاز، والاعتقال، والاستجواب، والمقاضاة،

---

47 انظر: المادة 6 من قانون تنظيم اللجوء، جمهورية السودان، 1974.

48 بالرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية تُصنف في المرتبة 28 ضمن أكثر الدول المصنعة استقبالًا للاجئين في الفترة 2010–2014 وفقًا لتقرير المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين (UNHCR)؛ إلا أنها تتلقى العدد الأكبر من الطلبات. رفضت الولايات المتحدة بمعدل متوسط 60% من طلبات اللجوء. للمزيد، انظر على سبيل المثال:

Stephanie J. Nawyn, *Faithfully Providing Refuge: The Role of Religious Organizations in Refugee Assistance and Advocacy,* Center for Comparative Immigration Studies Working Papers 115 (2005).

49 8 USC 1101(a) (42) (A).

50 Immigration and Nationality Act, §§101(a) (42) (A), 208(a), 8 U.S.C.A. §§1101(a) (42) (A).

51 H.R. Rep. 95-1452 at 5, 1978.

والسجن، وعمليات التفتيش غير القانونية، ومصادرة الممتلكات، والمراقبة، والضرب، والتعذيب، أو السلوك الذي يؤدي إلى وقوع أيّ إضرار بالمتهم[52].

وفقًا لقاضي الهجرة السابق، القاضي روزنبرغ، لا يوجد "فاصل واضح بين الاضطهاد والملاحقة القضائية"[53]. اتفقت محاكم الولايات المتحدة عمومًا على أنه لا يمكن اعتبار المحاكمة العادلة للأجنبي اضطهادًا[54]. ولكن، هناك حالات ميزت فيها محاكم الولايات المتحدة متى تصبح الملاحقة النيابية، أو المحاكمة القضائية صورة من صور الاضطهاد التي تمثل أساسًا لحق اللجوء.

أولًا: عندما يكون هناك خوف من المقاضاة، بموجب قانون تم سنه بشكل قانوني؛ ولكنه قاسٍ ووحشي بشكل مفرط، يجوز للمحكمة اعتباره اضطهادًا. وفقًا للمحكمة في قضية (Scheerer vs. U.S. Atty. Gen)، لا يزال الأجنبي يتمتع بحق اللجوء السياسي؛ حتى لو تمت مقاضاته ومعاقبته وفقًا للقانون في بلده، إذا أظهر أن العقوبة شديدة بما يكفي لتشكل اضطهادًا[55]. لذلك، ميزت المحكمة هنا بين الملاحقة القضائية والاضطهاد على أساس العقوبة على الرغم من أنها سُنَّت بشكل قانوني وعُوقب الشخص فيها قانونيًا.

ثانيًا، في قضية (Chang v. INS)، وجدت المحكمة أن عقوبة انتهاك قوانين الأمن في الصين كانت قاسية بما فيه الكفاية، وتصل إلى حد الاضطهاد بموجب القوانين الأمريكية التي تحكم اللجوء وحجب الترحيل. بررت المحكمة استنتاجها بشأن العقوبة المفرطة لأولئك الذين يعبرون عن معارضتهم السياسية للحكومة الصينية[56].

ثالثًا: في قضية (Scheerer v. U.S. Atty. Gen)، ذكرت المحكمة أنه يمكن منح الأجنبي حق اللجوء، أو حجب الترحيل إذا أظهر أن الخوف من المقاضاة يخضع لقوانين قاسية للغاية، وأن مثل هذه العقوبة ستشكل اضطهادًا[57]. علاوةً على ذلك، قد تشكل الملاحقة اضطهادًا عندما يكون هناك سوء سلوك في الإجراءات القانونية، أو محاكمة جائرة. فقد قررت المحكمة في قضية (Ngure v. Ashcroft) أن الاضطهاد يكون أوضح؛ إذا كان دافع الملاحقة القضائية تم الوصول إليه بطريقة غير شرعية، أو تم الحصول على الأدلة بشكل غير قانوني[58].

الخاتمة

على الرغم من أن تلك القوانين والقضايا تعكس صعوبة تحديد تفريقٍ واضحٍ بين الملاحقة القضائية والاضطهاد في طلبات اللجوء السياسي؛ إلا أنه يمكننا تحديد عوامل يجب النظر إليها على أساس كل حالة على حدة. ويصعب التفريق بشكل خاص بين ظروف التهم السياسية، وبين طلبات الأفراد القادمين من البلدان التي لا يمكن الوثوق

52 *Ahmed* v. *Gonzales*, 467 F.3d 669 (7th Cir. 2006).

53 *Lory D. Rosenberg on Appeal Matters*, ILWCOM Discussion Board RSS, available at http://blogs.ilw.com/entry.php?7308-Let%92s-Be-Clear-About-Persecution-Prosecution-and-The-Need-For-Protection, (accessed 11/10/2020).

54 Carol A. Buckler, *Outline of Asylum Law and Procedure*, 30th Annual Immigration and Naturalization Institute 193, 203 (PLI Corporate Law and Practice, Course Handbook Series No. 1021, 1997) (noting the "general presumption that prosecution for a crime is not persecution").

55 Scheerer v. U.S. Atty. Gen., 445 F.3d 1311 (11th Cir. 2006).

56 Chang v. I.N.S., 119 F.3d 1055 (3rd Cir. 1997).

57 Scheerer v. U.S. Atty. Gen., 445 F.3d 1311 (11th Cir. 2006).

58 *Ngure* v. *Ashcroft*, 367 F.3d 975, 991 (8th Cir. 2004).

في أنظمتها القضائية والنيابية؛ إذ تفتقر معظم دول الشرق الأوسط إلى سلامة الإجراءات القضائية الواجبة، والمحاكمات العادلة (Due Process). إضافة إلى غيابٍ – نوعًا ما - للاستقلال القضائي والنيابي عن الحكومة، أو النظام العسكري.

ومع ذلك، يجب اعتبار ثلاثة عوامل لتمييز الملاحقة القضائية عن الاضطهاد في طلبات اللجوء السياسي؛ أولًا: فحص ما إذا كانت العقوبة الموقعة بموجب قانون تم سنه قانونيًا هي عقوبة قاسية ولا تتناسب مع الفعل المخالف مما يشكل اضطهادًا لجسامتها. فإذا كانت العقوبة المعنية تنتهك بشكل مفرط حقوق الإنسان بشدة، أو وحشية بما لا يتناسب مع الجريمة المرتكبة، يمكن اعتبارها اضطهادًا كأساس لمنح حق اللجوء السياسي. ثانيًا: هل كانت إجراءات النيابة، أو المحاكمة عادلة ونزيهة؟ في بعض الحالات كما ناقشنا، أدين أفراد بارتكاب جرائم بطريقة غير عادلة، وتم الحصول منهم على الأدلة بشكل مخالف للإجراءات القانونية العادلة. ثالثًا: ما إذا كان هناك عوامل انتقام لمعارضة سياسات حكومية، أو مسؤولين حكوميين. المعيار هنا هو أن العقوبة الموقعة هي نتيجة المعارضة ضد الممارسات، أو السياسات الحكومية فقط. ففي هذه الحالة، يمكن أن يشكل اضطهادًا بالمعنى المقصود لمنح حق اللجوء السياسي في كلا القانون الدولي والقانون القطري.

بناءً على ما سبق، فإن المعايير الثلاثة تعتمد على دراسة وقائع كل حالة على حدة. تحتاج كل حالة لجوء إلى دراسة شاملة لظروفها والسوابق القضائية الحالية للبلد المعني. وإن من الجدير بالاهتمام النظر لتطبيق وتفسير "لجنة شؤون اللاجئين السياسيين" في دولة قطر لمفهوم الاضطهاد وفقًا لنصوص مواد القانون رقم 11 لسنة 2018، الذي اكتفى بسرد بعض أنواع الجرائم في المادة 3 التي لا تسمح لمرتكبيها بطلب اللجوء السياسي على سبيل المثال. فالمشرع القطري أعطى سلطة تقديرية واسعة للجنة الإدارية لتفسير تلك النصوص القانونية حسب الظروف والأحوال التي تقررها. الأمر الذي قد يحدّ من ضمان حق اللجوء السياسي لطالب اللجوء في دولة قطر. أيضًا، بالرغم من أن المشرع القطري سمح بتقديم طالب اللجوء تظلّمًا ضدّ قرار لجنة شؤون اللاجئين السياسيين إلى رئيس مجلس الوزراء، إلا أن من الملاحظ أن التظلم على قرار اللجنة في قطر قد يتحول لتظلم ولائي وليس تظلمًا رئاسيًا يتقدم به لرئيس مجلس الوزراء بصفته لا بشخصه. لكن على الصعيد العملي، رئيس مجلس الوزراء يشغل حقيبة وزارة الداخلية في آن واحد[59]. بالتالي، قد يؤدي عمليًا إلى تقليص أهمية طلب التظلم كون وزير الداخلية هو من يسمي رئيس لجنة شؤون اللاجئين السياسيين في دولة قطر. في المجمل، من شأن ذلك أن يؤثر على جدية حماية حق اللجوء السياسي في دولة قطر في ظل اقتصار اختصاص منح حق اللجوء السياسي على السلطات الإدارية والتنفيذية وحدها في الدولة، دون وجود مشاركة، أو رقابة سلطة قضائية، أو شبه قضائية على قراراتها.

59 على سبيل المثال، كان وزير الداخلية القطري ما بين أعوام 2013–2020 هو الشيخ عبد الله بن ناصر آل ثاني، الذي ترأس مجلس الوزراء كذلك في تلك الفترة الزمنية. ثم تبعه الشيخ خالد بن خليفة آل ثاني الذي يشغل كلا المنصبين منذ العام 2020.

المراجع

أولًا: المراجع العربية

أبو الوفا، أحمد. **الوسيط في القانون الدولي العام**. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ط 6، القاهرة، 2016.

الرشيدي، فهد. **مفهوم المحاكمة العادلة في قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية**، رسالة دكتوراه. كلية الحقوق جامعة المنصورة، جمهورية مصر، 2015.

سرور، أحمد فتحي. **الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية**. دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1995.

السيد، خليفة؛ وبن مبارك، علي. "حصار دولة قطر: من منظور المواثيق الدولية والمسؤولية المترتبة عليه"، **المجلة الدولية للقانون**، جامعة قطر، ع 4، 2018.

الطراونة، مخلد؛ وسكر، عبد الصمد. **المدخل لدراسة حقوق الإنسان**. كلية الشرطة، ط 1، الدوحة، 2017.

العناني، إبراهيم. **النظام الدولي في مواجهة الأزمات والكوارث**. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ط 1، القاهرة، 2013.

العوضي، بدرية. "المحاكمة العادلة في دساتير وقوانين السلطة القضائية الخليجية"، **المجلة القانونية والقضائية**، وزارة العدل، دولة قطر، 2011.

قوطة، نبيل. **حقوق الإنسان في ضوء قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان**. مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط 1، 2015.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

Belen Fernandez, *On trial: Lebanon's corrupt justice system Middle East Eye* (2017), (accessed 3/10/2020), available at http://www.middleeasteye.net/columns/trial-lebanon-s-corrupt-justice-system-886926137.

Carol A. Buckler, *Outline of Asylum Law and Procedure*, 30th Annual Immigration and Naturalization Institute 193, 203 (PLI Corporate Law and Practice, Course Handbook Series No. 1021, 1997) (noting the "general presumption that prosecution for a crime is not persecution").

Lory D. Rosenberg on Appeal Matters, ILWCOM Discussion Board RSS, available at http://blogs.ilw.com/entry.php?7308-Let%92s-Be-Clear-About-Persecution-Prosecution-and-The-Need-For-Protection, (accessed 11/10/2020).

Stephanie J. Nawyn, *Faithfully Providing Refuge: The Role of Religious Organizations in Refugee Assistance and Advocacy,* Center for Comparative Immigration Studies Working Papers 115 (2005).

Refernces:

Abū-alwafa, Ahmed, *ālwasīṭ fī alqānūn āldawlī āl'ām* (in Arabic), 6th ed., Dār āl-Nhḍh, 'alqāhirakh,

2016.

Alannani, Ibrahim, *āl-Niẓām āl-Dawlī fī Muwāǧahat āl-Azamāt w āl-Kawāriṯh* (in Arabic), 1st ed., Dār āl-Nahḍa, ʾalqāhirakh, 2013.

Alʿiwaḍī, Badriya, "almuḥākama alʿādila fī dasātīr wa qawānīn alsulṭa alqaḍāeiya alkhalījiya" (in Arabic), *almajal alqānūniya wa alqaḍaeiya*, wizāra alʿadl, Qaṭar 2011.

Altarawanah, Mukhled & Sukkar, Abdul Samad, *āl-Madkhal Lidirāsat Huqūq āl-Insān* (in Arabic), 1st ed., Police College, Doha, 2017.

Al-Rashidi ،Fahad, *Mfhwm ālmḥākmah ālʿādlh fy qḍāʾ ālmḥkmh ālewrwbyh lḥqwq āl-Insān wālmḥkmh ālʿlyā llwlāyāt ālmtḥdh ālimryky* (in Arabic), Ph.D. thesis, Mansoura University Faculty of Law, Egypt, 2015.

Al-Sayd, Khalifa & Ali, Mbarek, "The Blockade Imposed on Qatar from the Perspective of International Treaties and Resulting Responsibilities" (in Arabic), *International Review of Law* 4, 2018. Available at https://journals.qu.edu.qa/index.php/IRL/article/view/1429/920 Acssesed: Sept 02, 2020.

Qūṭa, Nabīl, *ḥuqūq alinsān fī ḍawʾi qaḍāʾ almaḥkamai alaūrūbiya liḥuqūq alinsān maktabai alwafāʾ alqānūniya* (in Arabic), 1st ed., Maktabat al-Wafāʾ al-Qānūnīyah, ʾalqāhirakh, 2015.

Surūr, Ahmed, *āl-sharʿiya āl-Dustūriah wa Huqūq āl-Insān fī alijrāʾāt aljināeiya* (in Arabic), 1st ed., Dār āl-Nahẓa, ʾalqāhirakh, 1995.