



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

العفو العام

أولاً: المقدمة

كل فعل غير مشروع يعتبره القانون جريمة، مع وجود عقوبة نص عليها القانون تطال كل من يرتكبه. فالقوانين العقابية وضعت لردع المجرم الذي يعيث بأمن المجتمع، ولردع كل من يفكر بإرتكاب أفعال جرمية، ذلك لحماية أمن المجتمع وأبنائه. فالأمر الطبيعي هو وجود عقاب بحق كل من يرتكب فعلاً من شأنه تعكير صفو الأمن أو المساس بحياة الناس.

ولكن لهذه المبادئ إستثناء يمكن أن يستفيد منها المجرم وتتعلل فيها النصوص العقابية. وهذا الإستثناء يأتي بشكل قانون معين عرف بقانون العفو العام أو الخاص. لكننا في بحثنا هذا سوف نتطرق فقط لقوانين العفو العام، وإشكالياتها.

يعتبر العفو العام بمثابة منحة يعطيها المشرّع لإسدال النسيان والصفح على أنواع معينة من الجرائم ليضع حداً نهائياً للملاحقة أو المحاكمة أو المعاقبة، فيمحو الدعاوى والأحكام وكل ما يترتب عليها من آثار ونتائج، ويحول دون تنفيذ العقوبة المقضي بها. منها من يجرد الفعل المادي من صفته الجرمية (إلا إذا نص قانون العفو على غير ذلك)، وآخر يعطل أحكام قانون العقوبات في ما يخص الجرائم التي يشملها العفو العام، إلا أنه لا يترتب على ذلك إلغاء قواعد قانون العقوبات. ويمحو أيضاً أثرها من قيود السجل العدلي. في المقابل، وبحسب ما ورد في قوانين العفو الصادرة في السابق، لا يكون للعفو العام أي أثر على حقوق الشخص المتضرر من الجريمة، أي الحقوق المكتسبة الناشئة عن الفعل الضار (ما لم يرد في النص عكس ذلك).

وقد ورد موضوع العفو العام في قوانين دستورية وأخرى عادية. فالمادة ٥٣ (الفقرة التاسعة) من الدستور اللبناني تحدد صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال المذكور،^١ حيث لم تنطرق هذه المادة الى الأسباب المبررة لإصدار العفو بل الجهة الصالحة لإصداره. وهناك أيضا المادة ١٤٧ من قانون العقوبات،^٢ إضافة الى المادة ١٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية.^٣

ثانيا: قوانين العفو الصادرة في لبنان

ظاهرة قوانين العفو العام قائمة منذ عام ١٩٢٣ أي في عهد الانتداب الفرنسي.^٤ ومنذ حينه صدر ٣٢ قانون عفو، منهم من يتعلق بالعفو على المخالفين الذين لم يقوموا بإجراء التصريحات المفروضة عليهم فيما يتعلق بقيد وثائق الأحوال الشخصية،^٥ وجرائم المطبوعات،^٦ ومخالفات أحكام قانون الضمان الإجتماعي،^٧ ومخالفات السير.^٨ على أن القانون الأهم في هذا المجال، هو ذلك الذي أعقب الحرب الأهلية في بلدنا.^٩

إن قوانين العفو لم تصدر بصيغة واحدة، بل اختلفت في شكلها وأنواعها بحسب المعطيات والظروف التي كانت تصدر حينها. وسوف نتطرق إلى بعض منها والصادرة منذ عام ١٩٩١:

^١ نصت المادة ٥٣ على ما يلي: "يمنح العفو الخاص بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون"
^٢ نصت المادة ١٤٧ على ما يلي: "ان الاسباب التي تسقط الاحكام الجزائية او تمنع او تعلق تنفيذها هي التالية:

- ١- وفاة المحكوم عليه،
- ٢- العفو العام،
- ٣- العفو الخاص،
- ٤- ملغاة،
- ٥- اعادة الاعتبار،
- ٦- مرور الزمن،
- ٧- وقف التنفيذ،
- ٨- ملغاة،

فيما خلا اعادة الاعتبار، يقرر النائب العام الاستئنائي اسقاط الاحكام الصادرة في نطاق صلاحيته."

^٣ نصت المادة ١٠ على ما يلي: " - تسقط دعوى الحق العام لسبب من الاسباب الآتية:

أ- بوفاة المدعى عليه.

ب- بالعفو العام.

ج- بمرور الزمن مدة عشر سنوات في الجناية وثلاث سنوات في الجنحة وسنة في المخالفة.

د- بسقوط دعوى الحق الشخصي في الحالات المنصوص عليها في القانون...."

^٤ وذلك عند صدور قرار ١٨٨٩ (عفو شامل لجميع الجنايات والجنح عن الجرائم التي وقعت بين قريتي بريتال وحوار تعلا وقريبة رنكس، تاريخ ١٩٢٣/٣/١٢).

^٥ قانون رقم ٦٧/١٥ العفو عن مخلفات قيد وثائق الأحوال الشخصية في حال أجريت التصريحات المطلوبة في مهلة سنتين من تاريخ نشر هذا القانون

^٦ أقر المجلس النيابي ٤ قوانين تتعلق بالعفو العام عن جرائم المطبوعات المنصوص عليها في قانون المطبوعات، والمرتكبة في عدة فترات زمنية،

وسواء كانت من إختصاص المحاكم العدلية أم العسكرية (قانون رقم ٦٥/٣٧، ٦٥/٥٧، ٦٩/١٤).

^٧ قانون رقم ٧٨/١٤ منح عفو عام عن المخالفات والعقوبات والغرامات وزيادات التأخير المتعلقة بأحكام قانون الضمان الإجتماعي على أن يسري على

العقوبات وغرامات التأخير التي إقتربت بالتنفيذ الفعلي والنهائي قبل تاريخ العمل به.

^٨ المادة ١٠٥ من قانون السير تاريخ ١٩٤٩/١٢/٢٥.

^٩ إنه القانون رقم ٩١/٨٤، الصادر في ٢٦ آب ١٩٩١، والرامي إلى منح العفو عن الجرائم المرتكبة على امتداد تلك الحرب وحتى تاريخ ٢٨ آذار

١٩٩١.

- قانون رقم ٦٦٦: منح عفو عام عن جرائم المخدرات المرتكبة قبل تاريخ ١٩٩٥/١٢/٣١ مع النص على سقوط منحة العفو على المرتكبين إذا أقدموا بعد نفاذ هذا القانون على ارتكاب أي جرم يتعلق بالمخدرات (تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩). في حين أن قانون العفو الصادر عام ١٩٩١ تناول جرائم زراعة المخدرات دون غيرها من جرائم المخدرات المتفرعة عنها. وإستند أصحاب هذا القانون إلى أن غياب الدولة في المناطق الريفية دفع بأهلها إلى تأمين مورد رزق لهم بطريقة غير شرعية، وبما أن ملفات المخدرات قد أثقلت كاهل المحاكم نظرا لضخامتها من حيث العدد، كان لا بد من إعفاء المحكومين والدولة من هذا الملف وبدء مرحلة جديدة. إلا أن الرأي المعارض لهذا القانون إعتبر أنه لا يجوز التساهل في موضوع المخدرات نظرا لآثاره السلبية على المجتمع والشباب اللبناني. وفي النهاية توصل المجلس النيابي إلى إقرار القانون مع وضع عدة ضوابط له، أي أن العفو يسقط على مرتكبي الجرائم إذا أقدموا بعد نفاذ هذا القانون على ارتكاب أي جرم يتعلق بالمخدرات مهما كان نوعه، وتستأنف عندها الملاحقة من النقطة التي توقفت عندها بمفعول العفو.

- قانون رقم ٨٤: منح عفو عام عن الجرائم المرتكبة قبل تاريخ ١٩٩١/٣/٢٨ وفقا لشروط محددة، ومنح الحكومة سلطة إستثنائية لمدة سنة من تاريخ العمل بهذا القانون، لإصدار عفو خاص له مفاعيل العفو العام عن كل شخص محكوم أو ملاحق بالجرائم المستثناة من قانون العفو والواقعة على أمن الدولة الخارجي وذلك ضمن قواعد محددة. جاء هذا القانون بعد إنتهاء الحرب الأهلية.

- قانون رقم ٦٧٧: منح عفو عام عن بعض الجرائم الصادرة فيها أحكام عن المجلس العدلي ومحكمة جنايات بيروت، ورقم ٦٧٨: منح عفو عام في ملف أحداث الضنية ومجدل عنجر المحالة إلى المجلس العدلي وإلى القضاء العسكري (تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩)، جاء القانونين وبحسب الأسباب الموجبة بعد مصالحة وطنية، تفتضي تبادل المسامحة.

ثالثاً: تجربة العفو العام في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية

١- العفو العام في فرنسا ١٠

نصت المادة ١٣٣-٩ من قانون العقوبات الفرنسي على العفو العام الذي يصدر بموجب قانون من السلطة التشريعية، بعد أحداث سياسية أو اضطرابات إجتماعية أو مظاهرات، كما وأخذت العادة في فرنسا أن يصدر قانون عفو بعد إنتخاب رئيس الجمهورية. غالباً ما تكون قوانين العفو مرفقة بإستثناءات كثيرة لجرائم معينة منها جرائم الإرهاب، العنف/التعدي على من هم أقل من ١٥ سنة، الإعتداء/التحرش الجنسي والمعنوي، والإتجار بالمخدرات... ويتم تطبيقها تقنيا عن طريق:

- العفو العام تبعا لطبيعة الجرم؛
- العفو العام تبعا لمبلغ العقوبة؛
- العفو العام بتدابير فردية (أي ذلك الذي يأخذ بالحسبان بشكل أساسي شخصية مرتكب الجرم).

وبين أهم حالات هذا العفو، تاريخياً، القانون الذي جرى التصويت عليه لصالح المشاركين في كومونة باريس الثورية لعام ١٨٧١. بعد ذلك ثمة أهمية للإشارة إلى قانون العفو الذي صدر عَقَبَ الحرب العالمية الثانية وكان يتعلق بحالات التعاون مع النازيين التي أدت إلى الحكم بعقوبة سجن لمدة أدنى من ١٥ عاماً، وقد صدر في ٥ كانون الثاني ١٩٥١، ثم تلا ذلك قانون جديد في تموز ١٩٥٣ بحيث لم يبق في السجن بعد صدوره أكثر من مئة شخص بتلك التهمة. وقد أعقب نهاية حرب الجزائر قانون واسع بالعفو عن الأفعال المرتكبة خلال تلك الحرب، سواء من جانب جبهة التحرير الوطني الجزائرية، أو العسكريين الفرنسيين، ليعود فرانسوا ميتران، الرئيس الفرنسي الأسبق الراحل، فيستحصل على تصويت من جانب الجمعية الوطنية على قانون بالعفو، في العام ١٩٨٢، إستفاد منه الجنرالات الذين نفذوا محاولة الانقلاب في نيسان من العام ١٩٦١ على الجمهورية الخامسة بقيادة شارل دوغول.

وتجدر الإشارة، أخيراً، في الحالة الفرنسية، إلى القانون رقم ١٠٦٢-٢٠٠٢، الصادر في ٦ آب ٢٠٠٢، في ظروف عادية تقريباً، والذي أعلن العفو عن بعض الجرائم الصادرة قبل ١٧ أيار ٢٠٠٢ والتي يقول بصدها بيان لمجلس الوزراء الفرنسي في ٣ تموز من العام نفسه، إن القانون المذكور "يتمسك بالتوفيق بشكل أفضل بين بادرة الغفران، وهي الملهمة للعفو، وضرورات القمع"، وهو ما يبدو بوجه خاص "بسبب العدد الكبير من الاستثناءات من العفو

التي ينص عليها»، بحسب بيان المجلس المذكور. وبين أهم الجرائم المستثناة أفعال الإرهاب والمتاجرة بالمخدرات، وجمعيات الأشرار، وتجارة الرقيق، وترويج العملات المزورة، وأفعال التكرار الجرمي، فضلا عن الجرائم بحق البيئة، وجرائم الفساد، وما إلى ذلك.

٢- العفو العام في الولايات المتحدة الأمريكية

منذ عام ١٩٨٦ عملت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية على برنامج عفو عام مخصص للأجانب الذين دخلوا البلاد بشكل غير قانوني.^{١١} وقد صدر عن الكونغرس الأمريكي ٧ قوانين عفو عام^{١٢} تطل جريمة الدخول بطريقة غير شرعية فقط إلى الولايات المتحدة الأمريكية:^{١٣}

1. <u>Immigration and Reform Control Act (IRCA)</u> , 1986: A blanket amnesty for some 2.7 million illegal aliens
2. <u>Section 245(i) Amnesty</u> , 1994: A temporary rolling amnesty for 578,000 illegal aliens
3. <u>Section 245(i) Extension Amnesty</u> , 1997: An extension of the rolling amnesty created in 1994
4. <u>Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act (NACARA) Amnesty</u> , 1997: An amnesty for close to one million illegal aliens from Central America
5. <u>Haitian Refugee Immigration Fairness Act Amnesty (HRIFA)</u> , 1998: An amnesty for 125,000 illegal aliens from Haiti
6. <u>Late Amnesty</u> , 2000: An amnesty for some illegal aliens who claim they should have been amnestied under the 1986 IRCA amnesty, an estimated 400,000 illegal aliens
7. <u>LIFE Act Amnesty</u> , 2000: A reinstatement of the rolling Section 245(i) amnesty, an estimated 900,000 illegal aliens

^{١١} مع العلم أن الرئيس الأمريكي دونالد ترامب قرر إلغاء برنامج "داكا" يوفر الحماية للمهاجرين القاصرين الذين دخلوا البلاد بطريقة غير شرعية حينما كانوا أطفالا ومعظم المهاجرين الصغار في الولايات المتحدة ينحدرون من المكسيك ودول أخرى في أمريكا اللاتينية. يوفر برنامج "داكا" الحماية لنحو ٧٥٠ ألف شخص في الولايات المتحدة من الترحيل، ويمنحهم تصاريح مؤقتة للعمل والدراس. ولكن هنالك مطالبة للرجوع عن هذا القرار من قبل شركان كبيرة مثل غوغل، وأيضاً جهات سياسية.

^{١٣} <https://www.numbersusa.com/content/learn/illegal-immigration/seven-amnesties-passed-congress.html>

رابعاً: إشكالية قانون العفو العام

لطالما وجدت حالة التجاذب بين الحكومات والمجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان، حول إقرار قوانين عفو عام على جرائم معينة. منهم من إعتبر أن حالة العفو العام وجدت تحقيقاً لمصلحة عامة وهي لا تصدر إلا لضرورات ملحة ولمواجهة ظاهرة أصبحت تشكل مبرراً لتهدة إجتماعية على جرائم ارتكبت في ظروف سيئة إجتماعياً، مليئة بالإضطرابات السياسية، فيهدف المشرع من خلاله بحذف ونسيان الذاكرة الإجتماعية والظروف السابقة والمضي بمرحلة جديدة، وطي الصفحة على بعض الجرائم بغية طمسها وحذفها من ذاكرة المواطنين وإستئناف الحياة السياسية والإجتماعية.

كما وأن الاستمرار بفرض العقاب واسلوب الزجر أصبح عاجزاً عن تحقيق الحماية القانونية وتحقيق الأهداف التي من أجلها شرعت القوانين ووضعت النصوص وحددت العقوبات، ومواجهة الأفعال الجرمية تتطلب أيضاً تدابير إستثنائية ولكن بأسلوب الصّح والعفو، من أجل إتاحة الفرصة لمن رفضه المجتمع وأبعده عن منظومته بالعودة إليه وإحتضانه، ليصنع منه شخصاً نافعا ومنتجا، بعد أن كان شخصاً ضاراً.

إلا أن البعض الآخر إعتبر أن كثرة قوانين العفو العام وعدم دراستها بشكل دقيق - إنما تكون فقط لغايات سياسية وإنتخابية - هو إفلات من العقاب، ويخرج عن الهدف الأساسي الذي من أجله أوجدت حالة العفو. وأضافوا أن قوانين العفو هي قوانين إشكالية، إذ أنها أحيانا تطال جرائم لها وقع كبير على جزء أو فئة من المجتمع، بحيث لا يمكن إسدال الستار عنها وطي صفحتها نظراً للآثار المعنوية التي تركتها على هذه الفئة المتضررة. كما أن هنالك تخوف من أن تؤدي ظاهرة قوانين العفو العام التي تتكرر دون ظروف تبرر إقرارها - تكون بعيدة عن مبدأ المحاسبة وتحديد المسؤوليات - الى تزايد نسبة الجريمة، الأمر الذي قد يهدد أمن المجتمع. لذلك فإن مسألة اللجوء الى العفو العام يجب أن يكون من زوايا موازية تقترن بإجراء إصلاح لمنظومة العدالة، الى جانب تحسين وضع السجون وتسريع المحاكمات.

إعداد: ساندي طانيوس