



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج ماجستير قانون جنائي

التنظيم القانوني للعفو العام في التشريع الفلسطيني

باسل موسى عبد الله الشلالده

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1441 هـ / 2020 م

التنظيم القانوني للعفو العام في التشريع الفلسطيني

إعداد:

باسل موسى عبد الهالشلالده

بكالوريوس قانون من جامعة القدس / فلسطين

المشرف الرئيس: الدكتور فادي حسني ربايعة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الجنائي من كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، القدس - فلسطين.

1441 هـ / 2020 م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

ماجستير قانون جنائي

إجازة الرسالة

التنظيم القانوني للعفو العام في التشريع الفلسطيني

اسم الطالب: باسل موسى عبد الله الشلاله

الرقم الجامعي: 21712369

المشرف: الدكتور فادي حسني ربايعه

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 2020/08/30م، من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

- | | |
|----------------|--|
| التوقيع: | 1. رئيس لجنة المناقشة: د. فادي ربايعه |
| التوقيع: | 2. ممتحناً داخلياً: د. عبد الله النجاجرة |
| التوقيع: | 3. ممتحناً خارجياً: د. صالح البرغوثي |

القدس - فلسطين

2020 م / 1441 هـ

الإهداء

إلى المعلم الأول .. إلى الأمي الذي علم المتعلمين .. إلى سيد الخلق والمرسلين ..

سيدنا محمد ﷺ

إلى روح أبي الطاهرة

إلى من تعجز الكلمات عن وصف مقدار تضحياتها ... إليك نَفْسي ونَفْسي ... والدتي

الغالية

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي .. أخواتي وأخواني

إلى من علمونا حروفاً من ذهب وكلمات من درر .. إلى من صاغوا لنا علمهم حروفاً

ومن فكرهم منارة تنير لنا سيرة العلم والنجاح .. إلى أساتذتنا الكرام .. وأخص بالذكر

استاذي الفاضل الدكتور فادي ربابعة

أهدي بحثي المتواضع آملاً من الله عز وجل أن يتقبله ويجعله في ميزان حسناتي

باسل الشلالدة

إقرار

أقر أنا مُعد الرسالة بأنها قُدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يُقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:

باسل موسى عبد الله الشلالده

التاريخ: 29 / 8 / 2020م

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بشكره تدوم النعم، حيث قال تعالى "لئن شكرتم لأزيدنكم" فيا ربي لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانتك.

وأصلي وأسلم على سيدنا محمد بن عبد الله القائل: "لا يشكر الله من لا يشكر الناس".

فبعد شكر الله على نعمه ومنه أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذتي الفضلاء العاملين في جامعة القدس وأخص بالذكر الدكتور الرائع فادي ربايعة الذي تكرم علي بالتوجيه والإشراف على إعداد هذه الدراسة، كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الذين سهلوا لي مهمة البحث عن الكتب اللازمة لهذا الموضوع فجزاهم الله خير جزاء.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير الأستاذ الدكتور "محمد فهاد" الشلالدة، والدكتور عبد الله ناجرة اللذان قدما لي يد النصح والإرشاد فجزاهم الله عنا كل خير.

وأتوجه بالشكر أيضاً إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة، داعياً الله عز وجل أن يأخذ بأيديهم وأن يوفقهم وأن يجزيهم خير الجزاء إنه سميع مجيب.

مُلخَص الدرسَة

تهدف القاعدة الجنائية الى حماية المصالح التي يراها الناظم التشريعي أنها جديرة بالحماية. فنصوص التجريم والعقاب تهدف أساسا الى الدفاع عن المجتمع وتأمين استقراره وذلك من خلال فرض الجزاء الجنائي الذي يُحقق كل من الردع العام والردع الخاص للجريمة. إلا انه من جانب آخر، وعلى النقيض تماما، يُقرر المشرع أحيانا إسدال الستار عن الجريمة بإصدار قانون يصفح به على الجاني ويُسقط عنه أي مسؤولية جزائية لقاء ما اقترفت يدها. ولعل ذلك مرده محاولة الدولة تحقيق التهدئة الاجتماعية او تخطي الظروف الاقتصادية القاتمة او تجاوز الاضطرابات السياسية التي عصفت بالبلاد خلال حقبة قاسية يحاول المجتمع تجاوزها بعهد سياسي جديد.

وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطينيأقرّ بأن العفو العام يُمثل سببا لانقضاء الدعوى العمومية، إلا انه أغفل تنظيم الأحكام المتعلقة بالعفو العام والآثار المترتبة عليه بشكل واف وكاف. فلم يأت المشرع مثلا على تحديد أنواع الجرائم التي يُمكن ان يشملها العفو العام، وكذلك الأمر بالنسبة لأثر صدور العفو العام على الحقوق الشخصية للغير. ناهيك عما يشوب العفو العام من غموض بالنسبة لأثره على كل من الحكم بالعقوبة التبعية والتكميلية والتدبير الاحترازي. وعليه تحاول هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة بالآتي: ما هي التدخلات القانونية التي يُمكن للمشرع القيام بها لإزالة الغموض الذي يُخيم على أحكام العفو العام؟ ومن أجل تحقيق ذلك، تعتمد الدراسة على كل من المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي بشقيه (الاستقرائيوالاستنباطي)، والمنهج المقارن كأدوات علمية تُساهم بصياغة نتائج موثوقة وتوصيات مقبولة قابلة للتطبيق.

خصت هذه الدراسة الفصل الأول منها لفهم الأحكام العامة للعفو العام بما يشمل ذلك تحديد دقيق للمفاهيم ودراسة الفلسفة التي بُني عليها نظام العفو العام وأهم الخصائص التي تميز هذا النظام. أما الفصل الثاني، فجل مكنونه يتمحور حول البحث في أهم الآثار التي يُنتجها العفو العام سواء كان ذلك فيما يتعلق بالدعوى الجزائية أو العقوبة.

وتخلص الدراسة الى عدة نتائج وتوصيات أهمها ضرورة تعديل أحكام التشريع الجزائي الفلسطيني لإزالة الغموض الذي يعتري النصوص الناظمة للعفو العام. كما تقترح هذه الدراسة على أصحاب القرار وجوب إصدار قانون للعفو العام لاستبدال الستار عن بعض الوقائع الجرمية أو الأحكام القضائية بما يساهم في تقوية الدرع الحامي للأمة الفلسطينية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية المتمثلة في تعاظم المؤامرات التي يشنها الاحتلال الإسرائيلي العاشم على الأرض وانتشار الوباء العالمي الفتاك والمعروف باسم "كوفيد-19" في المناطق الفلسطينية المحتلة.

The Abstract

Legal regulation of general amnesty in Palestinian legislation

Prepared by: Basel mousa Abdallah AL-shalaldeh

Supervisor: Fadi Husni Rabaya

Abstract

The criminal rule aims to protect the interests that the legislator considers worthy of protection. The provisions of criminalization and punishment aim mainly to defend society and ensure its stability through the imposition of criminal penalties that achieve both public deterrence and the private deterrence of crime. On the other hand, on the other hand, and in sharp contrast, the legislator sometimes decides to drop the crime by issuing a law to forgive the perpetrator and forfeit any criminal responsibility for what he has committed. Perhaps this is due to the state's attempt to achieve social calm, bypassing grim economic conditions, or bypassing the political turmoil that ravaged the country during a harsh era that society tries to contend with a new political era.

Although the Palestinian legislator recognized that the general amnesty constitutes a reason for the termination of the public lawsuit, it has neglected to adequately regulate the provisions relating to the general amnesty and its effects. For example, the legislator did not decide on the types of crimes that could be covered by a general amnesty, as well as the effect of issuing a general amnesty on the personal rights of others. Not to mention the

ambiguity of the general amnesty regarding its impact on both the adjudication of ancillary and complementary punishment and the precautionary measure. Therefore, this study attempts to answer the main problem represented by the following: What are the legal interventions that the legislative regulator can undertake to remove the ambiguity that hangs over the provisions of the general amnesty? In order to achieve this, the study relies on both the descriptive method, the analytical method with its two parts (inductive and deductive), and the comparative method as scientific tools that contribute to formulating reliable results and acceptable and applicable recommendations.

This study devotes the first chapter to understanding general provisions of a general amnesty, including a careful definition of concepts and a study of the philosophy on which the amnesty system was built and the most important characteristics that distinguish this system. As for the second chapter, most of its content revolves around researching the most important effects of a general amnesty, whether that is in relation to the criminal case or the penalty.

The study concludes with several findings and recommendations, the most important of which is the need to amend the provisions of the Palestinian penal legislation to remove the ambiguity in the texts governing the amnesty. This study also suggests to decision-makers that a general amnesty law should be issued to drop some criminal incidents or judicial rulings in a way that strengthens the protective shield of the Palestinian nation to confront these exceptional circumstances represented in the growing conspiracies waged by the brutal Israeli occupation on the ground and the

spread of the deadly global epidemic known as "Covid-19" in the occupied Palestinian territories.

المقدمة

توصف الجريمة على أنها سلوك إنساني يهدد المجتمع في أمنه، ومن هنا نشأت الحاجة إلى إيقاع العقوبات على مرتكبي الجرائم والمساهمين والمشاركين فيها، ويتم ذلك من خلال وسيلة معينة وضعها المشرعين لتحقيق هذه الغاية، وهي الدعوى الجزائية، وبالتالي فإن الدعوى الجزائية طريق للمجتمع في ردع المجرمين وإيقاع العقوبات عليهم، وبالتالي فإن الدعوى الجزائية هي الوسيلة المتبعة في اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الشخص المتهم بارتكاب جريمة معينة للوصول إلى حكم قضائي يكون بمثابة تطبيق فعلي حقيقي للقانون على أرض الواقع.

وبطبيعة الحال تمر الدعوى الجزائية بعدد من المراحل، بدايةً من مرحلة جمع الاستدلالات إلى مرحلة التحقيق، ثم مرحلة المحاكمة، وقد تنقضي الدعوى الجزائية أو تسقط في أي مرحلة من المراحل السابقة، إما بصدور حكم نهائي فيها أو بغيرها من الحالات التي نص عليها المشرع الفلسطيني في قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وهي (إلغاء القانون الذي يجرم الفعل، والعفو العام، ووفاة المتهم، والتقادم، وصدور حكم نهائي في الدعوى، أو أي أسباب أخرى ينص عليها القانون)¹. وهذا ما أكدته الأحكام القانونية العامة الواردة في قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 في متن المادة 47 بذكرها أهم الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع تنفيذها أو تؤجل صدورها، وهي: وفاة المحكوم عليه، والعفو العام، والعفو الخاص، وصفح الفريق المتضرر، والتقادم.

¹المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001.

وعليه فإن الدعوى الجزائية تنتهي وتسقط نظراً لوجود أسباب قانونية خالصة، ولكن في بعض الأحوال قد يتم إنهاء الدعوى الجزائية أو إزالة الصفة الجرمية عن فعل معين، لاعتبارات غير الاعتبارات القانونية، وتتمثل في معالجة أمور سياسية واقتصادية واجتماعية، وهذا ما يتمثل في حالة إنهاء الدعوى الجزائية وسقوطها بطريق العفو العام، باعتباره اجراء متخذ لمواجهة الاضطرابات والفتن السياسية، من أجل الوصول إلى حالة من الهدوء والأمن في المجتمع.

وعلى المستوى المحلي، نجد بأن النظام القانوني الفلسطيني يخلو من أي قانون عفو عام منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، نظراً لمجموعة من الاعتبارات السياسية والقانونية، متمثلة في تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني غالبية الأوقات، وبناء عليه طالبت عديد المؤسسات الحقوقية والقانونية، بإصدار عفو عام بهدف التخفيف على سير العملية القضائية، والاحتفاظ القضائي في الدعاوي المنظورة أمام المحاكم الفلسطينية، فالدول المقارنة تلجأ للعفو العام لتنظيف المحاكم من القضايا العالقة، لذلك نجد بأن المحاكم في فلسطين تكتظ بالقضايا والدعاوي التي تحتاج إلى الانهاء، إما بالعفو أو ببحثها والحكم فيها، إضافة إلى أن صدور قانون عفو عام فلسطيني سيساهم في تحقيق الوحدة بين شطري الوطن.

وعلى الرغم من صدور قوانين عفو خاص كثيرة عن الرئيس الفلسطيني إلا أنها لا تغني عن العفو العام، ولعل أبرز تلك القوانين ما صدر حديثاً عن الرئيس الفلسطيني على شكل قرار رقم 22 لسنة 2020 بالعفو الخاص عن 125 شخص، لتقليل الأعداد في السجون بسبب تفشي فايروس "كوفيد-19" في الأراضي الفلسطينية.

ويعتبر العفو العام من أكثر القضايا التي تمثل محل نقاش كبير بين الباحثين وفقهاء القانون، على اعتبار أن العفو العام يزيل الصفة الجرمية عن الفعل بشكل نهائي، وهو بذلك يشبه بشكل كبير أسباب الإباحة الوارد ذكرها في قانون العقوبات. "ويصدر العفو العام بموجب قانون باعتباره المصدر الوحيد المعبر عن إرادة المجتمع"¹.

وبناءً على ما سبق نحاول في هذه الدراسة بيان الأحكام القانونية الخاصة بموضوع العفو العام وفقاً لما جاء في التشريع الفلسطيني، وذلك من خلال تقسيمها إلى فصلين، نتناول في الفصل الأول ماهية العفو العام، أما الفصل الثاني فتحدث فيه عن الآثار القانونية المترتبة على إصدار العفو العام في التشريع الفلسطيني.

أهمية الدراسة

تتبع الأهمية النظرية لهذه الدراسة كونها الدراسة القانونية الأولى في فلسطين التي تختص بشكل أساسي في بحث موضوع "التنظيم القانوني للعفو العام في التشريع الفلسطيني"، بحيث أن المكتبة القانونية والأكاديمية الفلسطينية بشكل خاص والعربية بشكل عام، يفتقران إلى الدراسات السابقة التي تحدثت عن موضوع العفو العام بشكل مفصل، وبالتالي تكتسب هذه الدراسة أهمية علمية كبيرة.

¹البيستاني، عباس، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كردستان بصدده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – جامعة كركوك، مجلد 4، عدد 12، العراق، 2015، ص141.

كما أن الفائدة المرجوة من هذه الدراسة لا تقتصر فقط على ما يجنيه طلبة العلم والباحثون في علوم القانون، إنما تتسع الفائدة لتضم رجال السلطة العامة الموكلون باختصاصات الضبط القضائي وأعضاء النيابة العامة والقضاة. فهذه الفئات تجتمع معاً في تحقيق غاية واحدة وهي ضمان تحقيق العدالة الجنائية في فلسطين.

أما الأهمية العملية لهذه الدراسة تتمثل في كونها مرجعاً قانونياً متخصصاً لأولئك المهتمين في معرفة الإجراء القانوني الواجب إتباعه عند صدور قانون العفو العام، بما يستفيد منها القضاة والمحامين والمحكوم عليهم، وبقية الأشخاص القانونيين بشكل عام، بالإضافة إلى أن هذه الدراسة تأتي في ظل استمرار الانقسام الفلسطيني وما ترتب عنه من تعطل للمجلس التشريعي، وبالتالي عدم وجود إمكانية لإصدار قوانين عفو عام من الناحية القانونية.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى:

1. بيان التنظيم القانوني والأساس القانوني للعفو العام في التشريع الفلسطيني، والسلطة المختصة في إصداره، وهذا ما يستدعي بحث مدى قانونية صدور العفو العام من قبل الرئيس الفلسطيني في حالات تعطل المجلس التشريعي.
2. التعرف على موقف التشريع الفلسطيني من النطاق الموضوعي للعفو العام، وأهم الآثار المترتبة على العفو العام في الدعوى الجزائية والمدنية والتأديبية وأحكام المصادرة.

اشكالية الدراسة

على الرغم من أن المشرع الفلسطيني في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته أقرّ بأن العفو العام يُمثل سببا لانقضاء الدعوى العمومية، إلا انه أغفل تنظيم الأحكام المتعلقة بالعفو العام والآثار المترتبة عليه بشكل واف وكاف. فلم يأت المشرع مثلا على تحديد أنواع الجرائم التي يُمكن ان يشملها العفو العام، وكذلك الأمر بالنسبة لأثر صدور العفو العام على الحقوق الشخصية للغير. ناهيك عما يشوب العفو العام من غموض بالنسبة لأثره على كل من الحكم بالعقوبة التبعية والتكميلية والتدبير الاحترازي.

كما وجب الإشارة هنا الى أن قانون العفو العام يحتوي في طياته على صبغة قانونية إضافة للمحتوى السياسي الذي قد يفرضه الواقع على السلطة التشريعية لإصدار القانون، مما يثير التساؤل هنا حول طبيعة العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية عندما يتعلق الأمر بإصدار قانون العفو العام وتوقيت إصداره.

وبناء على ذلك، فإن إشكالية الدراسة يمكن أن يُعبر عنها في السؤال المركزي التالي: ما هي التدخلات القانونية التي يُمكن المشرع القيام بها لإزالة الغموض الذي يُخيم على أحكام العفو العام؟

ويتفرع عن السؤال المركزي السابق مجموعة من الأسئلة الفرعية كما يلي:

- ما هو المقصود بالعفو العام؟ وما هي خصائصه؟ وما الذي يميزه عن غيره من

المصطلحات المشابهة كالعفو الخاص وموانع المسؤولية؟

- ما مدى مشروعية الأخذ بنظام العفو العام فقهاً وقانوناً؟
- ماهي العلة/ الغاية من إصدار قانون العفو العام؟
- ما هي الشروط القانونية الواجب توافرها لإصدار العفو العام؟
- ما هي الآثار القانونية المترتبة على إصدار قانون العفو العام على كل من الدعوى الجزائية والمدنية والتأديبية وأحكام التجريم والعقاب؟

محددات الدراسة

محددات الدراسة هي القوانين والقرارات والأنظمة التي سيتم الاستعانة بها في إعداد هذه الدراسة، والتي من أهمها: قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001، وقانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته لسنة 2005.

منهجية الدراسة

لتحقيق الأهداف المرجوة من البحث سيتم استخدام مجموعة من المناهج:

1. **المنهج الوصفي:** تم استخدام هذا المنهج بهدف بيان ماهية العفو العام وأهميته والتنظيم القانوني له وفق ما جاء في قانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات، من خلال وصف الموضوع وجمع المعلومات والبيانات عنه من المصادر والمراجع المتعددة.

2. المنهج التحليلي (الاستقرائي والاستنباطي): استخدم الباحث هذا المنهج بهدف تحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع العفو العام تحليلاً منطقياً وشاملاً.

3. المنهج المقارن: يعتمد هذا البحث على المنهج المقارن، لملائمته طبيعة الحديث عن العفو العام في القانون الجنائي، بهدف عمل مقارنة أحياناً بين النصوص القانونية المتعلقة بالعفو العام في القانون المطبق في فلسطين، مع غيرها من الدول المقارنة، كمصر والأردن وسوريا والعراق ولبنان وتونس.

تقسيم الدراسة

إن الإجابة على أسئلة الدراسة استجوبت تقسيمها إلى فصلين. وبناء على ذلك، فإن هذه الدراسة تحتوي على مقدمة (سبق الإشارة لها أعلاه)، وفصلين رئيسيين، وخاتمة. تهدف المقدمة الى تبيان أهمية الموضوع وسبب اختياره وتحديد الإشكالية والتساؤلات الفرعية المنبثقة عنها، إضافة الى تحديد دقيق لمنهج البحث العلمي المتبع في هذه الدراسة.

حُصص الفصل الأول من هذه الدراسة لتبيان الأحكام العامة للعفو العام.

يتناول الفصل الثاني من هذه الدراسة البحث في الآثار القانونية المترتبة على إصدار العفو

العام.

وتُنتهي هذه الدراسة بخاتمة تُوجز أهم النتائج والتوصيات المنبثقة عن النقاش.

الفصل الأول: الأحكام العامة للعفو العام

أقر قانون الإجراءات الجزائية للمجتمع حق الدفاع عن أمنه واستقراره وحماية مصالحه من أخطار الجريمة عبر ما يُعرف بالدعوى الجزائية (أو الدعوى العمومية). فالدعوى الجزائية هي "الطلب الموجه من الدولة بواسطة جهازها المختص بالاتهام، النيابة العامة

إلنا القاضي تجاه المتهم بارتكاب الجريمة لإقرار مدعى الدولة من سلطة فيمعاقبته"¹. فالدعوى الجزائية تُمثل نشاطا يمارسه القضاء (سواء أكان قضاء واقف أو قضاء جالس) بسببه وقوع جريمة وغايته الاقتصاد من المجرم. وإن كان قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني قد حدد الوسائل التي من خلالها تُحرك الدعوى الجزائية، فقد نص كذلك على الحالات التي تنقضي بها الدعوى العمومية وهو ما أورده المشرع في متن أحكام الفصل الثاني من الباب الأول من القانون.

وتنقضي الدعوى الجزائية -بالحالة الطبيعية- بصدور حكم نهائي وبات يفصل في أساس الدعوى وذلك إما بإدانة المتهم أو براءته أو الحكم بعدم مسؤوليته جزائيا. غير أنه قد يطرأ أمر ما يُسبب انقضاء الدعوى العمومية كإلغاء نص التجريم، أو وفاة المتهم، أو صدور قانون العفو العام².

ومن خلال الاطلاع على آراء بعض الفقهاء وأهل الخبرة في القانون، يتضح وجود تعريفات مُختلفة ومتباينة حول مفهوم العفو العام وخصائصه، والأساس القانوني له. لذلك، يحاول المبحث الأول من هذا الفصل إزالة الغموض الذي يكتنف تعريف العفو العام والتمييز بينه وبين غيره من

¹ عبد الباقي، مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2005، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015، ص64.
² أحكام المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 وتعديلاته.

المصطلحات المشابهة له، والفلسفة التي يبني عليها. أما المبحث الثاني فسيتم تخصيصه لتبيان خصائص العفو العام والشروط الناظمة له.

المبحث الأول: ماهية العفو العام

يعتبر العفو العام اجراء مسقط للدعوى الجزائية والعقوبة بموجب ما جاء في متن المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، والمادة 47 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، ويكتسب هذا الاجراء خصوصية كبيرة بين باقي الإجراءات المنهية للدعوى الجزائية والعقوبة، على اعتبار أنه يزيل الصفة الجرمية عن الفعل بشكل نهائي، بموجب قانون صادر عن المجلس التشريعي.

ومن هذا المنطلق نحاول في هذا المبحث أن نستعرض تعريف العفو العام في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسيتم تخصيصه لتمييز العفو العام عما يشابهه من مصطلحات، في حين يتحدث المطلب الثالث عن الفلسفة التي يبني عليها العفو العام.

المطلب الأول: تعريف العفو العام

إن البحث في تعريف العفو العام كسبب لانقضاء الدعوى العمومية يتطلب دراسة مستفيضة لا تقتصر على أحكام القانون الفلسطيني والقانون المقارن فحسب، بل لابد أن يشمل على أحكام القضاء وأراء الفقهاء المختلفة. يتناول الفرع الأول من هذا المطلب تعريف العفو العام وفق أحكام

التشريع، وأما الفرع الثاني فسيتم تخصيصه لبحث العفو العام من الزاوية القضائية، والفرع الثالث سيتم تخصيصه من الزاوية الفقهية للعفو العام.

الفرع الأول: العفو العام وفق أحكام التشريع

خلا التشريع الجزائي الفلسطيني من تعريف مُحدد للعفو العام. فقد اكتفى المشرع الجزائي بذكره ضمن أحكام كل من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته، وقانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته والمعمول به في فلسطين.

فبالنسبة للتشريع الإجرائي، جاء ذكر العفو العام ضمن أحكام المادة (9) من قانون الإجراءات الجزائية كأحد الأسباب الموجبة لانقضاء الدعوى الجزائية: "تنقضي الدعوى الجزائية في إحدى الحالات التالية: ... 2- العفو العام". أما فيما يتعلق بالنص الجنائي الموضوعي، فعلى الرغم من عدم إيراد تعريف مُحدد للعفو العام، إلا أن أحكام المادة (50) من قانون العقوبات الأردني النافذ في فلسطين نظمت الآثار الناتجة عن إصدار قانون العفو العام مع تحديد الجهة المختصة بإصداره وهي السلطة التشريعية¹. كما أنه عند تحديد الأسباب الداعية الى سقوط الأحكام الجزائية أو منع تنفيذها أو تأجيل صدورها، فقد اعتبر المشرع الجزائي الأردني - وفق أحكام المادة 47 من القانون - بان العفو العام يُمثل سببا لسقوط الحكم الجزائي ومانعا من موانع تنفيذ العقوبة حال كان الحكم الجزائي سابقا على إصدار العفو العام².

¹المادة 2/50 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960: "يزيل العفو حالة الإجرام من أساسها، ويصدر بالدعوى العمومية قبل اقترانها بحكم وبعد الحكم بها بحيث يسقط كل عقوبة أصلية كانت أم فرعية ولكنه لا يمنع من الحكم للمدعي الشخصي بالالتزامات المدنية ولا من إنفاذ الحكم الصادر بها".

²أحكام المادة (47) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

وعلى اعتبار أن العفو العام حق دستوري للمشرع الفلسطيني، أكثر مما هو إجراء جزائي يقع على الفعل وعقوبته، فلا بد من وجود نص دستوري في الدساتير الأساسية للدول تقر بهذا الإجراء، بحيث إن غالبية المشرعين اتجهوا إلى الإقرار بالعفو العام وتمييزه عن العفو الخاص في الدساتير التشريعية، فقد أكد المشرع الفلسطيني بشكل واضح على هذا الإجراء في متن المادة 42 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بقوله إن "الرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون". وفي نفس الاتجاه أكد المشرع الأردني على ذلك بقوله في نص المادة 38 من الدستور الأردني بأن "للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص". أما المشرع الدستوري المصري فقد أكد على ذات الأمر مع الاشتراط على موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب في العفو العام بقوله في نص المادة 155 من الدستور المصري لسنة 2014 بأن "الرئيس الجمهورية بعد اخذ رأى مجلس الوزراء العفو عن العقوبة، أو تخفيفها. ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون، يُقر بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب".

ولا يبتعد كثيراً عن هذا النطاق بعض التشريعات المقارنة، كالتشريع الأردني والمصري والعراقي والسوري. فقد ورد النص على العفو العام في التشريع الجزائري المصري تحت تسمية "العفو الشامل"، فجاء تعريفه على النحو التالي: "العفو الشامل يمنع أو يوقف السير في إجراءات الدعوى أو يمحو حكم الإدانة. ولا يمس حقوق الغير إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك".¹

¹المادة 76 من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937.

وبالانتقال الى التشريع الجزائي العراقي، فلم يختلف المشرع العراقي في وصفه للعفو العام عن المشرع المصري كما سبق إيرادها، او عن المشرع السوري كما هو مبيننا أدناه، فجاءت النصوص الموضوعية (المواد 150، 151، 153)¹ والنصوص الإجرائية (المواد 300، 305)² لتؤكد بأن العفو العام يمثل سببا لانقضاء الدعوى العمومية.

وقد سار المشرع السوري بذات الاتجاه، فقد أكد على أن العفو العام هو اجراء صادر عن السلطة التشريعية على شكل قانون، بموجب الصلاحيات المخولة لها بسن القوانين، بحيث يسقط هذا الاجراء أي عقوبة أصلية كانت أو فرعية أو إضافية مرتبطة بالفعل المحدد بالقانون³. دون أن يؤثر العفو العام على كل من التدابير الاحترازية والتدابير الإصلاحية⁴ إلا إذا نص قانون العفو صراحة على ذلك⁵.

ومن خلال قراءة ما سبق، نجد بأن المشرعين (الفلسطيني والأردني والمصري والسوري) لم يتناولوا تعريف واضح ومحدد للعفو العام. ولعل ذلك مرده هو الخوف من أن يأتي التعريف قاصرا في التشريع فيصبح بذلك حائلا دون تحقيق الغاية من فكرة العفو العام في القانون الجزائي، مع التنويه الى أن اختصاص المشرع الجزائي يتمثل في تحديد شروط إصدار العفو العام ونطاق تطبيقه وأثره على دعوى الحق العام او العقوبة دون الحاجة الى رسم تعريف مُحدد لكل قاعدة قانونية أو إجراء قانوني واجب الإلتباع.

¹قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

²قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.

³الفقرة 1، 2 من المادة 150 من قانون العقوبات السوري.

⁴التدابير الإصلاحية: إجراء جنائي يواجه الخطورة الإجرامية الكامنة في شخصية مرتكب جريمة، لتدراها عن المجتمع. مشار إليه في: أبو الفتوح، محمد هشام، علم العقاب، دراسة تطبيقية، القاهرة، 1988، ص39.

⁵الفقرة 3 من المادة 150 من قانون العقوبات السوري.

وهنا لا يجد الباحث من مفر سوى الخوض في الآراء الفقهية، في محاولة لاعتماد تعريف مُحدد للعفو العام يُمثل أساساً تنطلق منه هذه الدراسة، ذلك أن وجود تعريف واضح يُسهّم في توفير فهم مُعمق للطبيعة القانونية للعفو العام وأثره على الدعوى الجزائية سواء أكانت مفصولة أو منظورة امام أجهزة العدالة الجنائية.

الفرع الثاني: تعريف العفو العام في الاجتهاد القضائي

بالاطلاع على الأحكام القضائية في فلسطين، يمكن القول بعدم وجود اجتهاد قضائي صريح ومُستقر بهذا الشأن، لذلك فلا يجد هذا البحث من مفر هنا سوى محاولة اللجوء الى السوابق القضائية في النظم المقارنة بغية البحث عن تفسير النصوص القانونية النازمة للعفو العام وتحديد المعنى الدقيق لها. فالتفسير القضائي للنصوص القانونية بوجه عام يساهم في التوسع في تطبيق النص على نحو يصبح به أكثر ملائمة لظروف المجتمع وأقرب لتحقيق الغاية التي أرادها المشرع¹.

بالنسبة لمحكمة التمييز الأردنية - بصفقتها الجزائية - فلم تأتي على تعريف مُحدد للعفو العام، إلا انها اوردت في حكمها الصادر في العام 2019 مجموعة من الآثار التي يُنتجها العفو العام، فالعفو العام هو "اجراء يزيل عن الفعل حالة الإجمام من أساسها، ويصدر بالدعوى العمومية قبل اقترانها بحكم وبعد الحكم بها بحيث يسقط كل عقوبة أصلية كانت أم فرعية ولكنه لا يمنع من الحكم للمدعي الشخصي بالالتزامات المدنية ولا من إنفاذ الحكم الصادر بها"². كما جاء في حكم آخر للمحكمة بأن العفو العام هو "أحد حالات سقوط دعوى الحق العام والمترتب عليه زوال حالة

¹الدباغ، ضرغام، محاضرات في موضوعات العلوم السياسية، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص80.
²قرار رقم 2019/3336، محكمة التمييز الأردنية بصفقتها الجزائية، 2019/12/15.

الإجرام من أساسها"¹. وبناء على ذلك، فالعفو العام من منظور قضائي يؤثر على الدعوى العمومية سواء كانت منظورة أو مفصول بها بحكم قطعي بات، فهي تعتبر سببا لانقضاء الخصومة الجزائية²، وسببا لانقضاء العقوبة الجزائية سواء أكانت أصلية أو تبعية، غير انها لا تؤثر في دعوى المطالبة بالتعويض لمصلحة من تضرر من الفعل الجرمي.

وأما بالنسبة للقضاء العراقي، فقد عرفت محكمة التمييز الاتحادية العراقية العفو العام على أنه "سقوط الجريمة وتبطله انقضاء الدعوى الجزائية ومحوارها بأثر رجعي"³. فالعفو العام وفق ذلك التعريف يُعتبر مُسقطاً للدعوى الجزائية وسببا من أسباب انقضاء العقوبة الجزائية.

وكان القضاء المصري قد بين مفهوم العفو العام أفضل من غيره، وفقاً لما جاء بقرار محكمة النقض المصرية بأن العفو العام أو الشامل "قانوني يعطّل نصوص قانون العقوبات ولا يمس الحقوق المدنية"⁴. بحيث نلاحظ بأن القضاء المصري قد جانب الصواب بالتعريف السابق أكثر من غيره، نظراً لأنه اختصر جوهر العفو العام الأساسي في كلمات بسيطة، بالتأكيد على أن العفو العام يعطل النصوص العقابية، ولا يمس بالحقوق المدنية. على عكس القضاء الأردني والذي نلاحظ بأنه يركز على أن العفو العام يزيل حالة الإجرام والصفة الجرمية، دون الالتفاف إلى الجوهر الأساسي في العفو العام، وتعطيل نصوص العقوبات وعدم المساس بالحقوق المدنية كما جاء بالقضاء المصري.

¹ قرار رقم 2019/3361، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، 2020/1/6.

² قرار رقم 2019/3097، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، 2019/11/28.

³ قرار رقم 2003/19، محكمة التمييز الاتحادية العراقية. مشار إليه في: جاسم، محمد علي ومكتوب، صالح شريف، إشكاليات تطبيق قانون العفو العام موقف القضاء العراقي، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة السادسة، العدد الأول، جامعة بابل، العراق، 2014، ص11.

⁴ قرار رقم 1929/22، محكمة النقض المصرية، مشار إليه في: جاسم ومكتوب، مرجع سابق، ص12.

الفرع الثالث: العفو العام وفق أحكام الفقهاء

مع إن القانون كان قد نظم أحكام العفو العام، إلا إنه لم يعرفه على الشكل المطلوب، لذا عمل الفقهاء على تعريفه، بحيث عرفه البعض على أنه "العفو الذي يمحو عن الفعل المرتكب بالصفة الجرمية، أي يعطّل أحكام قانون العقوبات عن الفعل الذي يشملها، لذلك لا يجوز أن يصدر العفو العام إلا بقانون يسنّها البرلمان"¹.

في حين اتجه بعض الفقهاء إلى القول بأن العفو العام هو الذي يقع على الجريمة فيمحو الصفة الجنائية عن الفعل ويمحو أثره، بحيث إن العفو العام لا يكون إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، ويسقط حق الدولة في العقاب، ويصبح الفعل كأنه مباح، وهو شامل لكل من الجريمة والعقوبة، إلا إن العفو العام لا يسقط الحق في المطالبة بالتعويض المدني². أو هو "إزالة الصفة الجرمية بأثر رجعي عن فعلاً أو أفعال إجرامية قانوناً والعقوبات، وذلك من خلال نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، فيصبح هذا الفعل كما لو كان مباحاً"³.

وعرفه البعض الآخر على أنه "سبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية في مواجهة الأشخاص الذين شملهم هذا العفو كما له طابع موضوعي، لأن من شأنه أن يزيل الصفة الإجرامية عن الفعل المجرم، ويحيله إلى فعل مشروع، حيث يترتب على ذلك انتفاء الركن الشرعي (القانوني) للجريمة"⁴.

¹ عبد الباقي، مرجع سابق، ص 113.

² الحلبي، محمد والز عنون، سالم، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية، مكتبة دار الفكر للنشر، القدس، بدون تاريخ نشر، ص 90

³ نمور، محمد سعيد، أصول الإجراءات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 282.

⁴ صالح، نبيه، شرح مبادئ قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية، مكتبة دار الفكر للنشر، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ص 247

كما عرفه البعض بشكل يميزه عن العفو الخاص بأن "العفو العام هو إلغاء الجريمة، وذلك بخلع الصفة الجرمية عن الفعل وجعله فعلاً مباحاً، وعليه فإن العفو العام ينصب على الفعل ويختلف بذلك عن العفو الخاص الذي يمكن أن يكون بإسقاط العقوبة، ولا شأن له بالجريمة ولا بالحكم"¹.

كما عرفه بعض الفقهاء على أنه "إزالة الصفة الجنائية عن الفعل الإجرامي بأثر رجعي، فيصبح كما لو كان مباحاً، وهو بمثابة تنازل من الهيئة الاجتماعية عن حقوقها قبل الجاني، ولا يكون إلا بقانون، ويصح صدوره في أي حالة كانت عليها الدعوى"².

وبذلك يعتبر العفو العام اجراء مقرر بقانون خاص يصدر عن السلطة التشريعية، من أجل إبطال نص التجريم في القانون، لان القانون لا يعطله إلا قانون، حيث إن صدور العفو العام يؤدي الى إسقاط الحق العام من العقاب، كما يصدر في أي مرحلة من مراحل الدعوى سواء قبل تحريك دعوى الحق العام أو أثناء مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة دون أن يؤثر ذلك على دعوى التعويض في حال رفعة دعوى الحق العام ودعوى التعويض إلى المحكمة الجزائية وصدر عفو عام عن هذه الدعوى فإن الحكمة المختصة بالتعويض هي المحكمة الجزائية. وفي حال لم ترفع دعوى الحق الشخصي أمام المحكمة الجزائية فإن دعوى التعويض تكون من اختصاص المحكمة المدنية.³

¹ الحديثي، فخري عبد الرزاق والزرعي، خالد حميدي، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2010، ص368.

² عبيد، رؤوف، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص186.

³ السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص627.

استناداً لما سبق الإشارة له من أحكام القانون واجتهاد الفقه وفقه والقضاء، تُقدم هذه الدراسة تعريفاً مُقترحاً للعفو العام وهو على النحو التالي: "العفو العام هو عمل من أعمال السلطة التشريعية يهدف الى محو آثار الفعل الجرمي من خلال تعطيل أحكام قانون العقوبات على أفعال محددة وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى الجزائية سواء أكان ذلك قبل تحريكها أو خلالها أو بعد صدور الحكم القضائي فيها أو خلال تنفيذ العقوبة الجزائية دون المساس بالحقوق المدنية للآخرين".

المطلب الثاني: تمييز العفو العام عما يشابهه من مصطلحات

قد تتشابه المصطلحات القانونية التي تُؤثر على دعوى الحق العام أو تغير من الصفة الجرمية للفعل، فالعفو العام يختلف من حيث الطبيعة عن العفو الخاص، كما انه رغم اشتراكه مع حالة إلغاء القانون (أو النص التجريمي) في بعض الآثار المترتبة على كليهما من ناحية، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة عدم وجود فروقات بينهما من ناحية أخرى. لذلك سوف يُخصص هذا المطلب لتوضيح الغموض في المعاني والدلالات في كل تعريف من التعاريف سابقة الذكر.

الفرع الأول: تمييز العفو العام عن العفو الخاص

يعرف العفو الخاص على أنه "العفو عن العقوبة، ومعناه العزوف عن تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة أخرى أخف منها، من العقوبات المقررة قانوناً"¹. وفي ذلك تنص المادة 51 من قانون العقوبات الأردني فيما يتعلق بالعفو الخاص بأن "1- يمنح الرئيس العفو الخاص بناء على تتسبب مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه. 2- لا يصدر العفو الخاص عن من لم يكن قد حكم عليه حكماً مبرماً. 3- العفو الخاص شخصي ويمكن أن يكون بإسقاط العقوبة أو إبدالها أو بتخفيفها كلياً أو جزئياً". ومن قوانين العفو الخاص في فلسطين، القرار رقم 22 لسنة 2020 والصادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2020/4/5، والذي منح فيه عفواً لمجموعة من المحكومين عددهم 125 شخصاً، لتخفيف الضغط عن السجون في ظل تفشي فايروس "الكورونا".

وبذلك نرى بأن العفو الخاص يتشابه مع العفو العام في أن كلاهما يوقف تنفيذ العقوبة المقررة على الشخص، من خلال تعطيل عمل نصوص قانونية محددة. إلا أن العفو الخاص يختلف بشكل كبير عن العفو العام، بحيث أن المشرع الجنائي أورد لكل نوع أحكام قانونية خاصة، وبالتالي نحاول هنا إيراد أهم الفوارق الجوهرية بين كل من العفو العام والعفو الخاص، وفقاً لما يلي:

- إن العفو الخاص يصدر بقرار عن الرئيس مشفوعاً ببيان رأيه (المادة 51/1 من قانون العقوبات الأردني)، أما العفو العام لا يكون إلا بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية (المادة 50/1 من قانون العقوبات الأردني)².

¹الحديثي، مرجع سابق، ص369.

²صالح، مرجع سابق، ص248.

- إن الغاية من العفو العام هي غاية اجتماعية أكثر من أن تكون قانونية، بحيث أن العفو العام يتيح للمجتمع الفرصة في نسيان الإجراءات الجزائية والتي لا يرغب أن تبقى في الذاكرة، أما الغاية من العفو الخاص فهي إجراء إنساني يراد به تلافى ما قد يحدث من أخطاء قاسية تحدث نتيجة وجود قوانين صارمة يراد بها الردع والتخويف¹.
- لا يصدر العفو الخاص إلا في الأحكام النهائية والمبرمة والقطعية²، أما العفو العام فقد يصدر في أي حكم مبرم أو غير مبرم³.
- يزيل العفو العام الصفة الإجرامية عن الفعل، ويمنع السير في الدعوى الجنائية فيها، أما العفو الخاص فهو إجراء شخصي يعفي من تنفيذ العقوبة كلها أو جزء منها أو يبدلها بعقوبة أخرى أخف منها⁴. وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية "أن العفو العام يزيل حالة الإجمام من أساسها ويصدر بالدعوى العمومية قبل اقترانها بحكم وبعد الحكم بحيث يسقط كل عقوبة أصلية كانت أم فرعية بحيث لا يعتبر الحكم سابقة تمنع وقف التنفيذ بقضية أخرى"⁵.
- فيما يتعلق بسريان الاجراء، فإن العفو العام يسري بأثر رجعي، أي أن الفعل يصبح مباح من بدايته، أما العفو الخاص فهو لا يسري إلا بأثر فوري وعلى المستقبل فقط أي من تاريخ

¹الخالدة، محمد عبد الفتاح، الأحكام القانونية للعفو العام في التشريع الأردني، مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون، مجلد 46، عدد1، عمان، 2019، ص442.

²المادة 51/2 "لا يصدر العفو الخاص عن من لم يكن قد حكم عليه حكماً مبرماً".

³المادة 50/2 "يزيل العفو حالة الإجمام من أساسها، ويصدر بالدعوى العمومية قبل اقترانها بحكم وبعد الحكم بها..".

⁴إبراهيم، عادل، الآثار القانونية للعفو الخاص: دراسة في القانون الأردني، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات، مجلد 5، عدد 2، عمان، 1998، ص186-187.

⁵قرار رقم 235، محكمة التمييز الأردنية، 1989/10/28.

صدوره، وهذا ما يفسر سبب عدم صدور العفو الخاص إلا في الأحكام النهائية والتي استنفذت كافة طرق الطعن المقررة في القانون¹. وفي ذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه "إذا صدر العفو بإبدال العقوبة المحكوم بها بعقوبة أخرى قبل أن يفصل في الطعن بالنقض، فإن هذا الموضوع يخرج الأمر من يد القضاء، وتكون محكمة النقض غير مستطيعه المضي في نظر الدعوى ويتعين عليها التقرير بعدم جواز الطعن"².

الفرع الثاني: تمييز العفو العام عن موانع المسؤولية

تعرف موانع المسؤولية بأنها "الأسباب التي تفقد الشخص قدرته على التمييز أو الاختيار فتجعله غير أهل لتحمل المسؤولية الجزائية، وهذه الأسباب التي حددها القانون صراحة، من شأنها أن تحول دون معاقبة الفاعل"³. وحدد المشرع الأردني موانع المسؤولية بشكل واضح في نصوص المواد (85-93) من قانون العقوبات على سبيل المثال، والمتمثلة في: القوة الغالبة والإكراه المعنوي وحالة الضرورة والجنون أو اختلال العقل أو الغيبوبة الناشئة عن تعاطي المواد المخدرة والمسكرة⁴. وبذلك تتشابه موانع المسؤولية مع العفو العام في أن كليهما يمنع إيقاع الجزاء على الفاعل، كما أن كل من الاجراءين نص عليهما المشرع الجنائي لمصلحة المتهم، وتعاطفاً معه. كما أن موانع المسؤولية والعفو العام لا يلغيان المسؤولية المدنية المترتبة عن الفعل، ويتشابهان كذلك في مصدرهما، بحيث أن موانع المسؤولية محددة على سبيل الحصر في نصوص القانون، وهي بذلك

¹الودان، انتصار قاسم، نظام العفو الخاص في القانون الجنائي، جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص19.

²نقض رقم 1937/119، محكمة النقض المصرية، 1937/11/27. مشار إليه في: إبراهيم، مرجع سابق، ص187.

³الحديثي، فخري والزعيبي، خالد، شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص268.

⁴المرجع سابق، ص269.

تكون مصدرها السلطة التشريعية، ويكون للقاضي سلطة تقديرية فيها، وهذا يتشابه مع العفو العام والذي يصدر على شكل قانون تقره السلطة التشريعية في الدولة. ومع ذلك يختلف العفو العام عن موانع المسؤولية في أوجه عديدة، نحاول ذكرها فيما يلي:

- إن موانع المسؤولية مرتبطة بشخصية الجاني والظروف المحيطة به، ولا علاقة لها بظروف الجريمة، وهي بذلك تكون متروكة للسلطة التقديرية للقاضي¹، على عكس العفو العام والذي يكون مرتبط بالجرمة والظروف المحيطة بها، ولا علاقة له بشخصية الجاني أو ظروفه.
- إن موانع المسؤولية قد تم ذكرها على سبيل المثال في قانون العقوبات (الإكراه المعنوي، وحالة الضرورة، والجنون، والتسمم الناتج عن تناول الكحول، والعقاقير المخدرة، وصغر السن إذا كان الجاني لم يبلغ السابعة من عمره)²، أما العفو العام فهو إجراء عام قد يطبق على أي جريمة، دون حصره في عدد من الجرائم بموجب نصوص قانونية.
- لا يستفيد من موانع المسؤولية إلا فيمن توافرت فيه من الجناة، أما غيره من الفاعلين مما لا تنطبق عليه موانع المسؤولية فلا يستفيدون منها، وتبقى مسؤوليتهم كاملة³. أما العفو العام فيستفيد منه جميع الفاعلين في الجريمة، ولا يطبق على فاعل دون آخر، فهو إجراء عام، غير مرتبط بشخصية فاعل دون آخر.

¹ يوسف، مصطفى، أصول المحاكمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص51.

² المجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات – القسم العام، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص418.

³ الحديثي والزعبي، مرجع سابق، ص269.

- العفو العام من حيث الأثر يزيل الصفة الجرمية عن الفعل بشكل كامل، وهو بذلك إجراء موضوعي يخرج الفعل إلى حيز الإباحة، ويؤدي إلى نهاية الدعوى الجزائية¹، أما موانع المسؤولية فهي إجراء شخصي لا يزيل الصفة الجرمية عن الفعل، وإنما مرتبط بشخصية الجاني وظروفه.

الفرع الثالث: تمييز العفو العام عن الأعذار المُحَلَّة

تعرف الأعذار المُحَلَّة على أنها "ظروف أو أسباب نص عليها القانون، ونتج عن توافرها رفع العقوبة عن توفرت فيه، رغم توفر كافة أركان الجريمة وشروط المسؤولية عنها"². وحدد المشرع الأردني الأعذار المُحَلَّة في جرائم محددة، وذكرها في نصوص خاصة في قانون العقوبات الأردني، مثل إعفاء الراشي من عقوبة الرشوة الوارد ذكره في نص المادة 2/172 بأنه "يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترافا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة". وفي ذلك قضت محكمة الاستئناف الفلسطينية بأن "القرار المُستأنف، وإن صدر بغياب المُستأنف، إلا أنه لم يحرم من تقديم ما لديه من بينات ودفع كما أدعى في لائحة استئنافه، إذ أن قاضي الصلح أدانته بالتهمة المسندة إليه استناداً لاعترافه بارتكابها وقناعته بهذا الاعتراف الأمر الذي يتفق ونص المادة 172/2 ع لسنة 60"³.

¹ محمد، معاذ وسالم، عمار، أثر العفو في المسؤولية التأديبية للموظف، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 13، المجلد الثاني، العراق، 2017، ص280.

² المهشيش، أحمد صالح، موانع العقاب في القانون الليبي والمقارن، رسالة ماجستير، جامعة بنغازي، ليبيا، 2016، ص8.

³ استئناف جزاء رقم 99/34، محكمة الاستئناف الفلسطينية، رام الله، 17/2/1999.

وتتشابه الأعدار المُحلّمة مع العفو العام في أن كليهما إجراءات توقف تنفيذ العقوبة، كما أن العفو العام والأعدار المُحلّمة لا يجوز التنازل عنها من قبل صاحب المصلحة، ولا يتوقف إعمالها على طلب منه، وبذلك يكون القاضي ملزم بالحكم على أساسها من تلقاء نفسه دون طلب صاحب المصلحة¹. وعلى الرغم من أوجه الشبه السابقة إلا أن كل منها يختلف عن الآخر، ولعل أبرز هذه الفروق والاختلافات ما يلي:

- إن الأعدار المُحلّمة شخصية، تتقرر لمصلحة شخص دون آخر، أي أنها غير سارية على باقي المساهمين في الجريمة، وبذلك لا يستفيد منها إلا من تتوافر بحقه²، أما العفو العام فهو إجراء موضوعي يتقرر لمصلحة جميع المساهمين في الجريمة، سواء كانوا فاعلين أم شركاء³.

- على الرغم من أن العفو العام والأعدار المُحلّمة نظامين يصدران من خلال نص قانوني، إلا أنهما يختلفان في الطريقة التي يصدر بها النص، بحيث أن العفو العام يصدر في قانون مستقل وحالات خاصة، أم الأعدار المُحلّمة فهي منصوص عليها مسبقاً في متن قانون العقوبات، كحالات محددة تعفي المجرم من العقاب⁴.

¹المهشيش، مرجع سابق، ص55.

²الحلبي، محمد علي، شرح قانون العقوبات الفلسطيني "القسم العام"، مكتبة دار الفكر، القدس، 2003، ص85.

³المهشيش، مرجع سابق، ص56.

⁴المهشيش، مرجع سابق، ص56.

- ترتبط الأعدار المُحَلَّة بالجريمة وأركانها المادية والمعنوية، فهي تنفي إرادة الفاعل إلى ارتكاب الفعل، وتعدم القصد الجنائي، بحيث يصبح لدينا فعل منعدم من الركن المعنوي¹، أما نظام العفو العام فيتم تطبيقه دون الأخذ بعين الاعتبار أركان الجريمة المادية والمعنوية، فهو إجراء ينفي الصفة الجرمية عن الفعل، وبذلك لا داعي للنظر إلى أركان هذا الفعل، بحيث أن العفو العام يعدم الركن الشرعي في الجريمة.

الفرع الرابع: تمييز العفو العام عن إلغاء القانون

نص المشرع الفلسطيني على إلغاء القانون كأحد الأسباب المؤدية إلى انقضاء الدعوى الجزائية في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001: "تتقضي الدعوى الجزائية في إحدى الحالات التالية: إلغاء القانون الذي يجرم الفعل....."². والجدير ذكره بأن هذه الحالة لم يرد ذكرها سوى في التشريع الفلسطيني والفرنسي، بحيث رصدت هذه الدراسة خلو التشريعات المقارنة من ذكر هذه الحالة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية³. وعليه فإن إلغاء القانون يقوم على صدور قانون جديد يلغي الصفة الجرمية عن فعل معين أو إلغاء قانون القديم برمته، وهذا ما يترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية عن المتهمين الخاضعين للمحاكمة بموجب القانون الملغى⁴.

ويتشابه إلغاء القانون مع العفو العام في أن كلاهما من حالات انقضاء الدعوى الجزائية التي ورد ذكرها بمتن المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، كما أن إلغاء القانون يترتب عليه أن يصبح الفعل المرتكب من قبل المحكوم عليه مباح وغير معاقب عليه، أي يزيل الصفة

¹ الحلبي، شرح قانون العقوبات الفلسطيني "القسم العام"، مرجع سابق، ص 84.

² المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001.

³ صالح، مرجع سابق، ص 245.

⁴ الدماطي، محمد صلاح، بدائل الدعوى الجزائية ودورها في تحقيق العدالة في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، ص 44.

الجرمية عنه¹، إضافة إلى أن الغاء القانون يتشابه مع العفو العام في اتساع نطاق كل منهما، ليشمل مجموعة من الأشخاص وفقاً لفعالهم الجرمي المرتكب، فالعفو العام وإلغاء القانون إجراءات موضوعية وليست شخصية تستهدف الغاء الصفة الجرمية عن فعل معين، دون النظر لشخص مرتكبها، فالعبرة هنا بالفعل المرتكب، كما أن كلاً من العفو العام وإلغاء القانون يتشابهان في استفادة جميع الفاعلين في الجريمة منهما، بحيث ان الغاء القانون يمتد أثره ليسري على جميع الفاعلين او والشركاء والمتدخلين والمحرضين، دون المساس بالحقوق المدنية، وهذا جوهر العفو العام.

يتضح مما سبق ذكره بأن الغاء القانون هو أكثر ما يتشابه مع العفو العام، نظراً للآثار المترتبة على كل من الإجراءين، ومع ذلك يبقى العفو العام نظام متميز ومختلف عن غيره من الأنظمة والإجراءات والتي من بينها الغاء القانون، فالعفو العام اجراء يتسم بأهداف وغايات اجتماعية ونفسية وتصالحية، ليست فقط قانونية، وما يهمننا في هذا الإطار هو ذكر أهم الفروق التي تميز العفو العام عن الغاء القانون، وهي على النحو الآتي:

- يعتبر قانون العفو العام من القوانين محددة نطاق التطبيق زمانياً وموضوعياً ليسري عليها العفو، على عكس الغاء القانون والذي لا يكون محدد من حيث الزمن، وإنما يصدر ليلغي النص التجريمي بشكل نهائي². وعليه إذا صدر قانون العفو العام بدون تحديد نطاق التطبيق من حيث الزمان فإنه يتحول إلى الغاء قانون وليس عفو عام.

- في الغاء القانون يصبح الفعل مباح، وبذلك يتم انقضاء الدعوى الجزائية بشكل تلقائي، على شرط عدم وجود حكم بات ونهائي فيها³، أما في العفو العام فإن هذا الاجراء يشمل كافة مراحل الدعوى الجزائية بدايةً بمرحلة الاستدلال مروراً بمرحلة التحقيق وانتهاءً بمرحلة

¹ عبد المطلب، إيهاب وصبحي، سمير، الموسوعة الجنائية الحديثة في شرح القانون الجنائي المغربي في ضوء الفقه وأحكام المجلس الأعلى المغربي ومحكمة النقض المصرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011، ص191.

² الخوالة، مرجع سابق، ص444.

³ صالح، مرجع سابق، ص245-246.

المحاكمة، وعليه فإن صدور العفو العام يسري على الشخص المرتكب لفعل معفو عنه بموجب القانون، سواء أكان متهم أم محكوم عليه، وهذا ما يميز العفو العام عن الغاء القانون بشكل مباشر.

- إن العفو العام لا يمتد أثره إلى المستقبل، على العكس من الغاء القانون، والذي يمتد أثره إلى المستقبل بأن يمحو العقوبة عن الفعل المجرم بشكل نهائي. وهذا ما سنبينه بشكل مفصل في المطلب الأول من المبحث الثاني من هذا الفصل.

المطلب الثالث: الفلسفة التي يُبنى عليها العفو العام

يحاول هذا المطلب الوقوف على أهم الاتجاهات الفقهية المعاصرة التي تبحث في مشروعية أو عدم مشروعية الأخذ بنظام العفو العام الذي يستهدف الدعوى الجزائية والعقوبة الجزائية معا (الفرع الأول)، في حين يُخصص الفرع الثاني منه للبحث في أهم المبررات العملية (سواء اكانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية) التي تجعل من إصدار قانون العفو العام حاجة مُلحة لدرء ضرر محتمل أو واقع او تحقيق منفعة للدولة والمجتمع (الفرع الثاني)، وسيتم تخصيص الفرع الثالث لبحث العلاقة ما بين نظام العفو العام والعدالة الانتقالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: البحث في الاتجاهات الفقهية للأخذ بنظام العفو العام

اختلفت الاتجاهات الفقهية حول العفو العام بين اتجاهين: الاتجاه الأول يُؤيد الأخذ بنظام العفو العام، بينما يمثل الاتجاه الثاني رأياً مناقضاً يتمثل بعدم دستورية نظام العفو العام.

يذهب أنصار الاتجاه المؤيد لنظام العفو العام الى حجة مفادها بأن هذا النظام يساهم في إصلاح الأخطاء القضائية المكتشفة، إضافة إلى تيسير الرأفة بمن يثبت أثناء تنفيذ العقوبة عليه أنه على سلوك حسن يببر التسامح معه وأن خطورته الإجرامية قد زالت، إضافة إلى أن العفو العام وسيلة لتحقيق مقتضيات العدالة ومصلحة المجتمع، وأيضاً تبدو إيجابية العفو العام بحسب المؤيدون باعتباره وسيلة لتهدئة المشاعر العامة المضطربة، وإطفاء جذور الفتنة والمشاحنات المحلية، كونه وسيلة توازن بين ظروف العدالة والإنسانية¹.

وتأكيداً للرأي المؤيد للعفو العام، يُعلل بعض المفكرين بأن العفو العام يصدر عن سلطة تشريعية على شكل قانون، وبالتالي هذا النظام لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وعلل هذا الاتجاه صدور العفو العام بهذا الأسلوب، نظراً لأن الدعوى الجزائية هي من حق المجتمع، وليس لأحد التنازل عنها، ولا يجوز ذلك إلا على شكل قانون ممثل للمجتمع، باعتبار القانون الأداة الوحيدة المعبرة عن إرادة المجتمع، كذلك فإن العفو العام يزيل الصفة الجرمية عن فعل معين تم تجريمه بموجب نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، وبالتالي لا يجوز إزالة التجريم إلا بذات الأداة التي أوجدت الفعل المجرم².

وبرر البعض من الفقه اللجوء إلى العفو العام للأسباب الآتية:

¹ من أنصار هذا الاتجاه: بهنام، رمسيس، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص703. والحلي، مرجع سابق، ص137. والخوالدة، مرجع سابق، ص443.
² أبو عامر، محمد زكي، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص443.

- قد يصدر العفو العام بقانون من السلطة التشريعية، لأسباب تتعلق بأوضاع البلاد الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

- تقتضي السياسة الجنائية في بعض الأحيان اللجوء إلى إصدار مثل هكذا قانون على اعتبار ان الهدف الرئيس من تلك السياسة تحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع.

- قد يكون صدور العفو لأسباب وغايات شخصية متعلقة بالنظام الحاكم في الدولة، بالتحديد فيما إذا كان ذلك النظام دكتاتوري تسلطي، ولا وجود لبرلمان أو سلطة تشريعية فعلية، بل مجرد مجلس صوري أو شكلي¹.

كذلك نجد أن بعض الفقهاء توسعوا في دستورية العفو العام، من خلال القول بأن جوهر أهمية اجراء العفو العام تتمثل في كونه عمل من أعمال السيادة، يرفع الصفة الجنائية عن جريمة وقعت، فيأتي هذا الاجراء ويمحي الجريمة ويزيل كل النتائج المترتبة عليها، فلا ترفع عنها دعوى². وهذا الرأي خلاف ما اتفق عليه القضاء الإداري الفلسطيني الذي درج على تحديد أعمال السيادة على سبيل الحصر، والذي لم يكن العفو العام ضمن هذه الأعمال، وتطبيقاً لذلك جاء في قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن "القضاء الإداري حصر أعمال السيادة في النظم التي تأخذ بها في الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وبضمان سير السلطات العامة وفق الدستور والأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي والأعمال المتعلقة بالحرب وبعض الأعمال

¹ عبود، العفو كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، مرجع سابق، ص20.
² صفوت، احمد، شرح القانون الجنائي "القسم العام"، مطبعة حجازي، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص400.

المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي في نطاق الحدود والضوابط التي بينها القانون"¹. وعليه فإن ما سبق يدل على عدم اعتبار العفو العام من قبيل أعمال السيادة، وبالتالي يعتبر هذا القرار غير محصن من الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

أما الاتجاه المعارض لدستورية إصدار العفو العام، فيذهب أنصار هذا الاتجاه إلى حجة مفادها أن هذا النظام يهدر بشكل أو بآخر مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال القضاء، كما أن نشأة هذا النظام في فرنسا كانت بسبب اختلاط السلطات وعدم التمييز فيما بينها، على اعتبار أن هذا الأمر مظهراً من مظاهر غياب مبدأ الفصل بين السلطات².

ويعلل البعض من أنصار هذا الاتجاه قولهم السابق، نظراً لأن العفو العام يتضمن إخلال بقوة الحكم واستقلال القضاء، وهو خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، بحيث إن إصدار مثل هذا النوع من الأنظمة قد يتم بموجب قرار بقانون أو قانون مؤقت صادر عن الرئيس، وهذا ما يسمح بتدخل السلطة التنفيذية وتغولها في الأحكام القضائية من خلال العفو العام عن بعض الجرائم³.

وأما موقف القانون الفلسطيني من دستورية العفو العام، فإن هذا النظام مقرر قانوناً باعتباره من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية، وفقاً لما جاء بمقتضى المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، وكذلك يعتبر العفو العام من أسباب انقضاء العقوبة وفقاً لما جاء بصريح المادة 47 من

¹دعوى عدل عليا رقم 2010/531، محكمة العدل العليا، رام الله، 2010/12/13.
²من أنصار هذا الاتجاه: السعيد، مرجع سابق، ص752. العيسى، داود سليمان، التكييف القانوني لقرار العفو الخاص وإجراءاته التحضيرية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، المجلد 5، العدد 3، جامعة الكويت، 1981، ص233. جاموس، عمار ياسر، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين "دراسة محكمة"، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مسواة"، رام الله، كانون أول 2015، ص51.
³السعيد، مرجع سابق، ص752.

قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 النافذ في الضفة الغربية بأن العفو العام يعتبر من الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع تنفيذها أو تؤجل صدورها. وعليه فإن الموقف القانوني في فلسطين واضح من العفو العام، بأنه يجوز الأخذ به وفقاً لمجموعة من الإجراءات والشروط ورد ذكرها في متن المادة 50 من قانون العقوبات الأردني النافذ.

ويرى بعض الفقه الفلسطيني بدستورية إصدار قوانين للعفو العام متمثلة في "التخلص القضايا الصلحية الكثيرة المنظورة أمام المحاكم منذ سنوات طويلة، ولا يمكن للمحاكم الفصل بها لغياب أحد أطراف القضية فيها أو انعدام قيمة الردع فيها"¹.

وعليه تغدو علة العفو العام التهدة الاجتماعية من خلال اسدال النسيان على الجرائم المرتكبة في ظروف اجتماعية سيئة، أو أن يكون المجتمع يعاني من حالة من التخبط السياسي وانتشار نوع معين من الجرائم، فيأتي المشرع بالعفو العام ليمحي كل ما سبق من ظروف اجتماعية مر بها أفراد المجتمع، ويبدأ مرحلة جديدة خالية من أي ظروف مشابهة². ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في العراق إبان حرب عام 2003، بحيث دعت القوي الوطنية العراقية إلي إصدار قانون العفو العام عن عشرات الألوف من العراقيين الذين زجوا في المعتقلات منذ 2003/4/9 لأسباب عرقية

¹ موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "لماذا نحن بحاجة إلى قانون عفو عام؟"، نشر بتاريخ: 2009/5/21، تاريخ الزيارة: 2020/6/23 <https://www.maannnews.net/news/164680.html>

² عبود، ماهر عبد المجيد، العفو عن العقوبة في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الكتب العلمية، بيروت، 2007، ص244.

وظائفية على أساس الشبهة وبناءً على إحصائيات سرية وشهادات زور لغرض تصفية حسابات سياسية ظالمة¹.

لكن ما يثير الجدل في واقعنا الفلسطيني، هو الوضع الحالي للنظام القانوني الفلسطيني، والذي يمر بحالة من التخبط والعشوائية، في ظل الانقسام الفلسطيني الذي حصل عام 2007، وما ترتب عنه من تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، ووقف سن القوانين والتشريعات، ومنح هذه الصلاحية للرئيس الفلسطيني بموجب المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 بأنه "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

وعليه فإننا إذا ما اردنا المطالبة بقانون عفو عام فلسطيني في الوضع الحالي، فإن هذا القانون سيصدر عن الرئيس الفلسطيني بموجب ما له من صلاحية في ذلك حسب نص المادة 43 من القانون الأساسي نظراً لتعطل المجلس التشريعي، وهذا ما يدل على وجود تدخل واضح من السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، والتي لها الصلاحية الأصلية في إقرار قوانين العفو العام. وندل على ذلك بأحد المواقف الفقهية التي ترى بعدم جواز اصدار العفو العام على شكل قانون مؤقت، لأن وظيفة السلطة التنفيذية تطبيق وتنفيذ القانون، وليس لها إقرار القوانين أو تعطيل

¹سلمان، حكمت موسى، رؤية نقدية لقانون العفو العام رقم 19 لسنة 2008، مجلة العلوم القانونية والسياسية - الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، مجلد 3، عدد 6، العراق، 2013، ص142.

أحكامها، أو تعديلها¹، كما أن قيام السلطة التنفيذية بإصدار قوانين العفو العام قد يدل على ضعفها في مكافحة الجريمة أو عدم رغبتها في ذلك.

وتطبيقاً لذلك، نرى بجواز الأخذ بنظام العفو العام كأحد الأنظمة الهادفة لتحقيق اعتبارات اجتماعية وقانونية كالححد من الجريمة وإصلاح المجرمين، مع ضرورة ألا يخرج هذا الاجراء عن أهدافه الأساسية وألا يكون لتحقيق أغراض سياسية، وإنما يكون لتحقيق مصلحة المجتمع في عدم تنفيذ العقوبة بوضعها الحالي.

وأما فيما يتعلق بإصدار العفو العام على شكل قانون مؤقت أو قرار بقانون، فنرى بعدم جواز مثل هذا الأمر بشكل قطعي، لأنه يهدر القيمة القانونية للعفو العام والتي وجد من أجلها، كما أن إصدار العفو العام بهذا الشكل يترتب عليه التداخل مع مفهوم العفو الخاص، والذي يصدر عن الرئيس، وبذلك يصبح العفو العام في حال صدوره عن الرئيس بقرار بقانون مشابه للعفو الخاص، بما يهدر قيمته القانونية، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

كما أن إصدار القرارات بقوانين عن الرئيس الفلسطيني يوجد لها عدة شروط، أهمها موافقة المجلس التشريعي على هذه القرارات في أول انعقاد له، وهذا الأمر غير مجدي في حالة إصدار قرار بقانون عن العفو العام، لأننا في هذه الحالة سنفتقد لرقابة السلطة التشريعية على قانون العفو العام عند عرضه عليها، لأن هذا القانون يكون قد رتب أحكامه بعد صدوره فوراً، فتغدو ممارسة المجلس التشريعي لحقها في رفضه عديمة الأثر وغير مجدية.

¹الخوادة، مرجع سابق، ص443.

وعليه نرى بأن الوضع القانوني الفلسطيني الحالي غير مؤهل لإصدار أي نوع من قوانين العفو العام، نظراً لتعطل عمل السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: مبررات إصدار العفو العام

بشكل عام ترد مبررات إصدار العفو العام على إزالة الصفة الجرمية عن الفعل ذاته، وإزالة حالة الإجرام من أساسها¹، وعادةً ما تكون الحكمة من إصدار العفو العام هو معالجة قضايا وظروف سياسية قائمة في الدولة²، لا يمكن معالجتها بالطرق القانونية والقضائية العادية، وهذا لا يعني أن العفو العام يصدر في ظل هذه الظروف فقط، بحيث أنه يجوز إصداره في ظروف قائمة أخرى، وعليه فإن إصدار العفو العام يتمتع بأهمية خاصة، بالإضافة إلى ضرورة وجود علة وحكمة معينة من إصدار مثل هذه القوانين، ومن هذا المنطلق نحاول في هذا الفرع أن نستعرض مبررات إصدار العفو العام، من خلال بحث أهمية وعلة إصداره.

إن القارئ لمصطلح "أهمية إصدار العفو العام" يجد بأنه يتشابه مع العلة والحكمة من العفو العام بشكل كبير، ولكن على العكس من ذلك يوجد اختلاف بين كل من المفهومين، بحيث إن أهمية العفو العام تعني مدى الاستفادة من هذا الاجراء على النواحي الفردية للمجرمين وعلى المجتمع بشكل عام، وأما علة العفو العام، فهي تعني الدافع والحكمة وراء اللجوء إلى مثل هذا النوع من الإجراءات، وعليه تغدو الأهمية والعلة مفهوميين مختلفين، وهما مجتمعين يشكلان المبررات القانونية والعملية للعفو العام.

¹المادة 2/50 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.
²صالح، مرجع سابق، ص247.

ويترتب على إصدار العفو العام أهمية عامة للمجتمع والفرد، كونه يساهم في تجاوز ظروف عامة مرتبطة بالجريمة، وعليه فالعفو العام "يساهم في تهدئة الاضطرابات والفتن السياسية التي تعصف بالمجتمع للعمل على ترضية الخواطر واستتباب الأمن والحياة"¹.

وبالتالي فإن أهمية التمتع بالعفو العام غير مرتبطة بالآثار القانونية الوارد ذكرها في قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 فحسب، وإنما تمتد هذه الأهمية إلى آثار عملية مستقبلية، من خلال ما يمنحه العفو العام في تحقيق المصالحة بين أفراد المجتمع بما يساهم في تحقيق العدالة والمساواة بينهم².

كما وتتمثل أهمية العفو العام في أنه يعتبر تنازل صريح من المجتمع عن الحق العام بطريقة قانونية، على اعتبار ان العفو العام يصدر عن السلطة التشريعية، وهذا ما يضيف أهمية اجتماعية للعفو العام أيضاً، تتمثل في "اسدال ستار النسيان" على ما اقترفه الأفراد من جرائم ومنحهم الفرصة للعودة إلى حياتهم الطبيعية مرة أخرى³.

وكذلك فإن للعفو العام أهمية كبيرة في السياسة الجنائية للدولة في بعض الأحيان، والتي تقتضي إيقاف الإجراءات القانونية في حق الأشخاص المتهمين بارتكاب الجرائم بشكل عام، أو من نوع خاص أو المحكومين عنها، وهذا ما يستلزم وجود آلية قانونية يمكن من خلالها تحقيق ذلك،

¹ حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص929.
² دولة، سامية، دراسة حول فقه القضاء العدلي، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013، ص24.
³ البستاني، مرجع سابق، ص141.

وللعلم اجراء العفو العام هو أفضل الإجراءات في تحقيق ذلك¹. وبشكل عام يبدو العفو العام من التدابير التهذيبية الهادفة لإصلاح المجرم وتجنبيه مساوئ الاختلاط بالمجرمين الآخرين في السجون، وهذا الأمر تبدو أهميته بشكل واضح فيما يخص الأحداث المبتدئين، وبذلك يغدو العفو العام وسيلة إصلاحية بين الطرفين، على اعتبار أن القاضي أو الدولة تغفو عن المجرم بحكم بديل عن العقوبة المستحقة له عن الفعل الذي ارتكبه إذا ثبت إدانته فيه².

وعليه، نرى بأن أهمية العفو العام تتمثل في ناحيتين، الناحية الأولى فيما يخص المجتمع بشكل عام من حيث تهدئة الاضطرابات والفتن السياسية التي تحدث، والناحية الثانية مرتبطة بالفرد من حيث إصلاحه وتهذيبه وإبعاده عن طريق الإجرام الذي كان يسلكه.

ولعل العلة الأساسية من إصدار العفو العام تكون في حالة تعذر معالجة أحد الأمور بطريق القضاء العادي، ويحدث هذا في حالة وجود أسباب بالغة الضرورة والخطورة داعية للعفو العام، وعليه فالحكمة من إصدار العفو العام تجاوز عقبات ضارة بمصلحة المجتمع لا يمكن تلافيتها بالوضع العادي، لأن أمن المجتمع ومصلحته يسمو على الأحكام القضائية أو بعض الجرائم المرتكبة³.

وبالتالي نجد بأن العفو العام غالباً ما يصدر لمعالجة قضايا سياسية، لأن الظروف التي وقعت بها الجريمة قد محيت أو تغيرت بتغير الظروف الاجتماعية والسياسية، وبذلك أصبح من

¹ عبود، ضياء عبد الله، العفو كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثاني، العراق، 2011، ص21.

² حسني، مرجع سابق، ص546.

³ الحلبي والزعنون، مرجع سابق، ص91.

مصلحة المجتمع نسيانها ونسيان ما ترتب عليها من آثار جنائية، وقد يتخذ هذا الاجراء كوسيلة لتهدئة الاضطرابات والفتن السياسية التي تعصف بالمجتمع للعمل على ترضية الخواطر واستتباب الأمن والحياة¹.

وبالتالي فإن العلة من إصدار العفو العام قانوناً هو محاولة تجاوز بعض الظروف السيئة التي مرت بها البلاد كالاضطراب السياسي، ولكن في الواقع العملي نجد بأن العلة من إصدار العفو العام قد تأخذ منحى آخر غير المنصوص عليه قانوناً، وندلل على ذلك بما ورد عن بعض الفقه الأجنبي (Soyer, 1976) بأن "العفو العام غالباً ما يصدر بعد ظروف سيئة حدثت في المجتمع كفترات الاضطراب السياسي، إلا أنه من الممكن صدوره لغايات أخرى"².

ومثال ذلك ما حدث في الأردن من اعتبار المناسبات الوطنية من أسباب صدور العفو العام، كما ورد في قانون العفو العام الأردني رقم 6 لسنة 1999 بأنه تم إقرار هذا القانون "بمناسبة أربعين المغفور له جلالة الملك الحسين طيب الله ثراه، وجزاه عنا وعن أمتنا خير الجزاء، وامتداداً لمكارمه ومآثره على شعبه، وبمناسبة تولي جلالة الملك عبد الله بن الحسين سلطاته الدستورية، وانطلاقاً من المآثر الهاشمية في التسامح والعفو، ورغبة في فتح صفحة جديدة لبعض من ضلوا سواء السبيل".

وفي هذا الإطار طالب مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "د.عمار الدويك" بإصدار قرار بقانون العفو العام يلغي التجريم والعقوبة ويخفف الضغط على النيابة العامة والقضاء

¹ الحلبي، محمد علي عياد والفايز، أكرم، شرح قانون العقوبات – القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص352.
² الخوالدة، مرجع سابق، ص442-443.

الفلسطيني، بالإضافة إلى أنه مفيد لعدد كبير من السجناء الفلسطينيين¹، وذلك في ظل تأثر الأراضي الفلسطينية بجائحة كورونا وإعلان حالة الطوارئ فيها، وهذا ما ترتب عليه تعطل العديد من مناحي الحياة في فلسطين بما فيها الناحية القضائية، وعليه فإن إصدار قانون العفو العام عن بعض الجرائم البسيطة كالمخالفات المرورية والسب والذم قد يخفف من الأعباء الملقاة على عاتق المحاكم الفلسطينية، ويضمن درجة أكبر من السلامة والوقاية للمواطنين في مواجهة فيروس كورونا.

الفرع الثالث: العفو العام ومنظومة العدالة الانتقالية

تعرف العدالة الانتقالية على أنها "مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورتته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمن هذه التدابير الملاحقات القضائية، ولجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر وأشكال متنوعة من إصلاح المؤسسات"². ومن الأمثلة على هذه المنظومة ما حدث في دولة المغرب، بعد تولي الملك محمد السادس سدة الحكم عام 1999، فقام باتباع مسار عدالة انتقالية بهدف القاء الضوء على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي شهدتها البلاد بين 1956-1999، والتي عرفت بسنوات الرصاص³.

¹الكسواني، أنس، خبر منشور على موقع وطن بعنوان "حقوقيين وقضاة لوطن: يجب على الرئيس إصدار قرار بقانون للعفو العام لتقليل الاكتظاظ في السجون"، نشر بتاريخ: 2020/3/23، تاريخ الزيارة: 2020/6/23

<https://www.wattan.net/ar/radio/305027.html>

²دهام حميد، خميس، العدالة الانتقالية "دراسة مقارنة ما بين دولة جنوب أفريقيا والعراق"، دار الجنان للنشر والتوزيع، بيروت، 2017، ص17.

³موقع الجزيرة نت، مقال بعنوان "العدالة الانتقالية"، نشر بتاريخ: 2015/11/18

<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology>

وبشكل عام وجدت هذه المنظومة أهميتها من اختصاصاتها النوعية والشمولية، وبذلك فهي تتصدر بكل هيئاتها للكشف عن حقائق قديمة وملينة بالانتهاكات من خلال التحري والتحقيق فيها، وتحديد المسؤوليات في شأنها، فردية أو جماعية، وإذا كانت من صميم سلطات الدولة أو أجهزتها أو من مسؤوليات جماعات غير دولية¹.

وتبرز أهمية العفو العام في العلاقة الكبيرة مع ما يسمى بمنظومة العدالة الانتقالية، فالعفو العام يعتبر بمثابة أفضل الإجراءات التي يمكن اللجوء إليها لتطبيق منظومة العدالة الانتقالية بشكل سليم، والجدير ذكره بأنه على الرغم من التشابه الكبير بين العدالة الانتقالية والعفو العام في أن كليهما يستهدفان تحقيق التصالح الاجتماعي والتهذبة السياسية، إلا أن هناك فارق كبير بينهما، فالعفو العام نظام قانوني بالأساس يتطلب وجود مجموعة من الشروط لتطبيقه، أما العدالة الانتقالية فهي منظومة قضائية أشمل من العفو العام، وتقع بعد حدوث مجموعة من الاضطرابات والأحداث السياسية في الدولة المصاحبة بانتهاكات حقوق الإنسان.

إضافة إلى ما سبق، فإن العفو العام يعتبر من الإجراءات المضادة للعدالة الانتقالية، فالعدالة الانتقالية تستهدف تحقيق سيادة القانون والديمقراطية ومعاقبة مرتكبي جرائم حقوق الإنسان، فهذه المنظومة تقوم على أن لا يتم العفو عن الذين ارتكبوا فعلاً إجرامية دون أن يسبقه إنصاف وتعويض مجزي لذوي الضحايا، وهذا ما يمثل الجانب الأسود في قوانين العفو العام، والتي تسقط

¹بنيوب، أحمد شوقي، العدالة الانتقالية: المفهوم والنشأة والتجارب، مجلة المستقبل العربي – مركز دراسات الوحدة العربية، مجلد 36، عدد 413، بيروت، يوليو 2013، ص135.

العقوبة أحياناً عن مجرمي جرائم حقوق الإنسان، وتهمل ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتتجاهل حقهم¹.

وبالختام، فإنه يمكن القول بأن العلاقة ما بين العفو العام ومنظومة العدالة الانتقالية تتمثل في وجهتين، وجهة إيجابية في أن كلا النظامين يستهدفان تحقيق الأمن والاستقرار والتهدئة الاجتماعية، ومعالجة الاضطرابات والنزاعات، أما الوجه السلبي فيتمثل بأن العفو العام إجراء يحو الجريمة عن بعض الجرائم بما فيها جرائم حقوق الإنسان المندرجة تحت إطار منظومة العدالة الانتقالية، فهذه المنظومة هنا تتعطل ولا يبقى لمجال عملها أي شيء نظراً لوجود العفو العام، وبذلك فإن العفو العام في هذا الإطار يتعارض مع العدالة الانتقالية من حيث معاقبة مجرمي جرائم حقوق الإنسان.

وخلاصة القول في هذا المبحث بأن العفو العام هو نظام قانوني متميز عن العفو الخاص وإلغاء القانون. فالعفو العام ذو طبيعة موضوعية يرتبط بالفعل وليس بالفاعل. ويُمنح العفو العام في أحوال خاصة وفي أزمنة معينة تُقررها السلطة التشريعية. أما فيما يتعلق بالاتجاهات المؤيدة والمعارضة لدستورية إصدار العفو العام أساساً: فالأقل تأييداً يرى بالعفو العام تطاولاً على السلطة القضائية ولانتهاكاً لاستقلاليتها²، أما الاتجاه الغالب فيؤمن بضرورة منح السلطة التشريعية صلاحية إصدار العفو العام وذلك في ظروف استثنائية غالباً ما تكون مرتبطة باضطرابات عامة في

¹ جويد، أحمد، موقع شبكة نياً المعلوماتية، مقال بعنوان "هل راعى قانون العفو العام قواعد العدالة والإنصاف للضحية؟"، بدون تاريخ نشر <https://m.annabaa.org/arabic/rights/7808>

² عبيد، عدنان عاجل، أثر استقلال القضاء على الحكومة في دولة القانون: دراسة دستورية مقارنة بالأنظمة العربية والعالمية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018، ص354.

البلاد أو حروب أهلية، فيأتي العفو العام كوسيلة لتهيئة البلاد لعهد سياسي جديد يطوي به صفحات الماضي الأليمة. وهذا الرأي الأخير هو ما أخذ به المشرع الفلسطيني والعديد من الأنظمة المقارنة كالتشريع الأردني والمصري والسوري والعراقي.

بينما خُصص المبحث الأول لتبيان ماهية العفو العام كما ذكره سابقاً، تحاول هذه الدراسة في المبحث الثاني أن تُقدم للقارئ نظرة شمولية حول الخصائص التي يمتاز بها العفو العام، وأهم المسوغات القانونية الواجب توافرها في إصدار العفو العام.

المبحث الثاني: خصائص العفو العام والشروط الناظمة له

إن العفو العام إجراء استثنائي جنائي يتميز عن غيره من الإجراءات الجنائية المنهية للدعوى الجنائية والعقوبة، وبذلك فإنه يتسم بمجموعة من الخصائص تميزه، بالإضافة إلى أنه لا بد من توافر عدد من الشروط لحدوثه واكتمال أركانه. وهذا ما نبهته في هذا المبحث كما يلي:

المطلب الأول: خصائص العفو العام

يتميز إجراء العفو العام بعدد من الخصائص، لعل أبرزها:

أولاً: العفو العام ذو طابع موضوعي متصل بالنظام العام

إن العفو العام إجراء موضوعي يستهدف الحفاظ على النظام العام للدولة، والحفاظ على أمن المجتمع واستقراره، وهو بذلك يعتبر العفو العام قاعدة آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو رفضها من قبل الأفراد أو الدولة، ومعنى أن العفو العام إجراء موضوعي يتمثل في أنه ينصب على إزالة الركن القانوني والشرعي عن مجموعة من الجرائم، وبذلك فهو يستفيد منه جميع المساهمين فيها¹.

ثانياً: العفو العام يمتد بأثر رجعي

يشمل قانون العفو العام جميع الجرائم المرتكبة إلى حين صدوره، وهو بذلك يشمل الدعاوي الجزائية التي لم يصدر فيها حكم مبرم²، إما إذا صدر في الدعوى الجزائية حكم نهائي ومبرم فإنه لا

¹البيستاني، مرجع سابق، ص 146-147.

²الحديثي، مرجع سابق، ص 368.

يمنع كذلك من امتداد أثر العفو العام على مثل هذه الحالات، على اعتبار أن العفو العام يزيل حالة الإجمام من أساسها، وهذا ما يعني محو جميع آثار الحكم الجزائي، وبالتالي يتم الإفراج عن المتهم¹.

ويستثنى من امتداد العفو العام بأثر رجعي الجرائم المستمرة، والتي يستمر أثرها إلى ما بعد حدوث الفعل، أي تلك الجرائم التي تستمر بعد صدور قانون العفو العام، مثل جرائم الاعتداء على أرض الغير²، وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "قانون العفو العام لا يسري على جريمة الاعتداء على أرض الغير التي لا يزال المشتكي عليه واضعاً يده عليها لأنها من الجرائم المستمرة وأن الجرائم الثانية (الوقتية) هي التي يشملها قانون العفو العام والتي يتم تنفيذها قبل سريانها ويبقى أثرها بغير حاجة إلى تدخل جديد من جانب الجاني"³.

وبذلك فإن العفو العام يمتد بأثر رجعي إلى جرائم تم ارتكابها قبل صدور قانون العفو العام خلال فترة زمنية معينة، وعليه فالجرائم المستقبلية مستثناة من هذا النظام، فليس من الجائز القول بصدور قانون عفو عام في سنة 2020 عن الأشخاص الذين سيرتكبون جرائم سرقة خلال سنة 2021، فهذا - إن حدث- من شأنه تشجيع الأشخاص على ارتكاب الجرائم، وهو بذلك مرفوض بشكل قاطع. فالعفو العام نظام يضع الفعل في طي النسيان للوصول إلى التهدئة الاجتماعية، ولكن لا يزيل الصفة الجرمية عن الفعل بالنسبة للمستقبل. بمعنى آخر، الفعل الجرمي - في حالة العفو

¹السعيد، مرجع سابق، ص628.

²المجالي، مرجع سابق، ص478.

³تمييز جزاء رقم 56/65 لسنة 1966، ص129.

العام- يصبح كما لو كان مباحا من بداية الأمر، ولكن لا يمنح الفاعل فرصة ثانية في المستقبل لمعاودة إتيان الفعل مرة أخرى¹.

ثالثاً: العفو العام نظام محدد النطاق

يتحدد نطاق العفو العام زمانياً وموضوعياً، بحيث إن هذا النظام غير مطلق من حيث الشمول، فنجد أنه يعفو عن نوع معين من الجرائم -النطاق الموضوعي- تم ارتكابها خلال فترة زمنية معينة -النطاق الزمني-. كما أن العفو العام يحدد نطاق ذاته من خلال الجرائم التي ينص عليها بأن يشملها، ولا يختلف الأمر إذا كانت الجريمة جنائية أو جنحة أو مخالفة، وبذلك قضت محكمة التمييز الأردنية "بأن قانون العفو العام يشمل جميع الجرائم المرتكبة، جنائية أو جنحوية أو مخالفة بحيث تزول حالة الإجمام من أساسها سواء صدرت بها أحكام أم لم تصدر، باستثناء الجرائم التي نص القانون على عدم شمولها"².

وعليه فإن العفو العام لا يسري على الجرائم المرتكبة خارج النطاق الزمني، أو الجرائم المرتكبة بعد صدور القانون، أو الجرائم المستمرة، والعبرة هنا باستمرار الركن المادي المتمثل في السلوك الإجرامي، لا باستمرار الأثر المترتب على الجريمة، فلا يجوز الاعتداد بعدم شمول قانون العفو العام لجريمة الضرب التي استمرت آثارها إلى ما بعد صدور القانون، فالمهم هنا توقف ركنها المادي قبل صدور القانون³.

¹ عبود، مرجع سابق، ص246.

² تمييز جزاء رقم 74/32، محكمة التمييز الأردنية، عمان، 1974/1/1. مشار إليه في: الحلبي والزعنون، مرجع سابق، ص92.

³ جاسم ومكتوب، مرجع سابق، ص23.

على سبيل المثال تعتبر جريمة تزوير المحررات الرسمية من الجرائم المستمرة، فهذا النوع من الجرائم لا ينطبق عليه العفو العام إلا في حالة انتهاء الاستمرارية في السلوك الجرمي فيها، والمتمثل في وقف عملية التزوير بحكم قضائي، فالمزور الذي يستمر في عملية التزوير حتى بعد صدور قانون العفو العام لا يشمل هذا القانون. وأحياناً لا يشمل العفو العام هذه الجريمة حتى مع توقف الاستمرارية في السلوك الجرمي فيها، وذلك في حالة ما إذا تم ارتكاب هذه الجريمة خارج فترة النطاق الزمني المحدد في قانون العقوبات، وللتوضيح أكثر نستعرض المثال التالي: بدأ المدعو (أحمد) بتزوير مستندات رسمية من تاريخ 1/1 لغاية تاريخ 3/1 بعد إدانته بتهمة التزوير والحكم عليه بعقوبة السجن، ولاحقاً صدر قانون عفو عام يتضمن جرائم تزوير المستندات الرسمية المرتكبة من تاريخ 3/5 لغاية 5/5، ففي هذه الحالة لا يستفيد المحكوم عليه (أحمد) بهذا العفو نظراً لانتهاء السلوك المادي في جريمته بتاريخ 3/1، أي قبل النطاق الزمني المحدد في قانون العفو العام.

وتعتبر مهمة تحديد النطاق الزمني للعفو العام، من اختصاص السلطة التشريعية في نص القانون، على سبيل المثال ما جاء بمتن المادة 2 من قانون العفو العام الأردني رقم 71 لسنة 1953 على أنه "مع مراعاة المواد التالية يطبق هذا القانون على جميع الأشخاص الذين ارتكبوا اية جريمة من تاريخ 6 / 9 / 1951 حتى تاريخ 3 / 5 / 1953 سواء صدر فيها حكم ام لم يصدر".

رابعاً: العفو العام سبباً لانقضاء الدعوى الجزائية ومانعاً لانقضاء العقوبة

إن العفو العام يعتبر من الأسباب العامة لانقضاء الدعوى الجزائية والحكم الجنائي بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية¹، أما العقوبة فلا تنقضي بموجب العفو العام بشكل أصلي، أي ما معناه أن العفو العام يقع على الرابطة القانونية بين الفعل الإجرامي والعقوبة، وهي الدعوى الجزائية المنتهية بالحكم القضائي الجنائي، فهذه الدعوى ترتبط بشخصية المجرم، وعليه فإن صدور العفو العام ينهيها بشكل قطعي، أما العقوبة فلا تنقضي وإنما يتوقف نفاذها على جرائم مرتكبة خلال نطاق زمني محدد.

وندلل على ما سبق بسقوط الدعوى الجزائية بالعفو العام بموجب ما جاء بمتن المادة 9 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني بأنه "تنقضي الدعوى الجزائية في إحدى الحالات التالية: 2- العفو العام". وكذلك ما جاء بمتن المادة 47 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 بأن "الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع تنفيذها أو تؤجل صدورها هي: 2- العفو العام".

خامساً: العفو العام لا يسري على الجرائم المرتكبة خارج فلسطين

لا يشمل العفو العام ذلك النوع من الجرائم التي يتم ارتكابها خارج حدود الدولة الفلسطينية، فعلى سبيل المثال لو وقعت جريمة خارج فلسطين ويختص القضاء الفلسطيني بالحكم فيها وفقاً لمبدأ العينية، فإنه في هذه الحالة لا يشملها قانون العفو العام²، لأن المشرع يستهدف من اجراء العفو العام

¹ حسين، حسن مصطفى، الحكم الجزائي وأثره في سير الدعوى الإدارية والرابطة الوظيفية: دراسة تحليلية مقارنة معززة بالتطبيقات والقرارات القضائية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018، ص335.
² الحلبي، شرح قانون العقوبات الفلسطيني "القسم العام"، مرجع سابق، ص142.

غاية سياسية واجتماعية وفقاً لظروف داخلية تمر بها الدولة، وإن شمول العفو العام للجرائم المرتكبة خارج فلسطين هو خارج هذا الهدف.

سادساً: العفو العام مانعاً من موانع المسؤولية وسبباً من أسباب التبرير والإباحة

اختلف الفقهاء في القول بأن العفو العام يعتبر مانعاً من موانع المسؤولية أو سبباً من أسباب التبرير والإباحة، بحيث إن البعض اعتبر بأن العفو العام يندرج ضمن موانع المسؤولية، لأن كلا الإجراءين يستفيد منهما المتهم في عدم إيقاع العقوبة عليه، بالإضافة إلى أن العفو العام وموانع المسؤولية لا يمتد أثرهما إلى الحقوق المدنية، كما تم تبينه سابقاً في المبحث الأول من هذا الفصل.

أما الجانب الآخر من الفقه فذهب إلى القول بأن العفو العام يعتبر سبباً من أسباب التبرير والإباحة، نظراً لأن أسباب التبرير والإباحة تعتبر "ظروف مادية تطراً وقت ارتكاب السلوك الجرمي، ويترتب على ذلك زوال الصفة الجرمية عن الفعل، حيث يصبح السلوك مشروعاً"¹. والجدير بالذكر بأن أسباب التبرير ورد ذكرها في متن المواد 59-62 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، وهي على ثلاثة أنواع: ممارسة الحق، الأفعال التي يجيزها القانون كالعلاقات الجراحية والمباريات الرياضية، وحق الدفاع الشرعي.

وبحسب رأي الباحث، فإن العفو العام لا يندرج تحت أي من موانع المسؤولية أو أسباب التبرير والإباحة، وذلك نظراً لأن موانع المسؤولية وأسباب التبرير والإباحة ورد ذكرها في متن قانون

¹ عبد الباقي، مصطفى، موانع المسؤولية الجزائية وفقاً لقانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية ومشروع قانون العقوبات الفلسطيني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، المجلد 31، نابلس، 2017، ص524.

العقوبات، والعفو العام ليس من ضمنها، كما أن موانع المسؤولية ترتبط بشخصية الجاني على عكس العفو العام والذي يعتبر اجراء موضوعي متعلق بالصفة الجرمية، كما أن أسباب التبرير والإباحة يتمثل جوهرها في حدوث ظروف معينة تمنح لشخص معين القيام بفعل يمثل جريمة في الوضع الطبيعي، وهذا ما يتعارض مع العفو العام، والذي لا ينكر جرمية الفعل، وإنما يزيل الرابطة بينه وبين العقوبة، لغايات اجتماعية وتصالحية.

مع أنه أحياناً يمكن القول بأن العفو العام يرتبط بطبيعة خاصة تدرجه ضمن موانع المسؤولية أو أسباب التبرير والإباحة، فيكون بذلك العفو العام اجراء مندرج من ضمن أسباب التبرير أو موانع المسؤولية، فالعفو العام الذي يصدر عن جرائم تم ارتكابها لغاية الدفاع الشرعي مع تجاوز حدود الدفاع يعتبر من ضمن أسباب التبرير، أو العفو العام الذي يصدر عن جرائم الاغتصاب في حالة السكر يعتبر من ضمن موانع المسؤولية.

سابعاً: العفو العام يرفع الصفة الجرمية عن الفعل

يصبح الفعل الذي صدر بحقه العفو العام كأنه مباح، وهو بذلك يزيل الصفة الجرمية عنه، وإذا صدر قبل رفع الدعوى الجزائية، فإن تحريك هذه الدعوى يكون باطلاً، وإذا صدر أثناء إيقاف المتهم في الحبس الاحتياطي وجب الإفراج عنه، لأن مكوثه في التوقيف في هذه الحالة يصبح

باطلاً، لعدم وجود مسوغ قانوني له، ويترتب على إزالة الصفة الجريمة عن الفعل عن طريق العفو العام أن تقوم المحكمة بإنهاء الدعوى الجزائية من تلقاء نفسها، دون طلب أحد الخصوم ذلك¹.

ثامناً: العفو العام يشمل جميع الجرائم ومرتكبيها

إن الأصل في العفو العام أنه يشمل جميع أنواع الجرائم من جنائيات وجنح ومخالفات، بحيث أن العفو العام غير مرتبط بنوع معين دون الآخر، فجميع الجرائم قابلة لحدوث العفو العام فيها². ولكن جرت العادة أن يستهدف قانون العفو العام مجموعة من الجرائم دون غيرها، فالجرائم التي يشملها العفو العام في هذه الحالة تكون هي المشمولة، وباقي الجرائم تكون المستثناة من العفو في هذا القانون فقط، واحتمالية ورودها في قوانين عفو عام أخرى واردة.

والسبب من ذلك هي رغبة المشرع في عدم شمول العفو العام لبعض الجرائم في بعض القوانين، مثل جرائم القتل أو الإرهاب لخطورتها على المجتمع وعدم جدوى العفو عن مرتكبيها، بحيث أن قانون العفو العام قد يصدر أحياناً ويكون شاملاً لنوع معين من الجرائم لا يرغب المشرع في الصفا عنها، وبذلك فإن هذا الاستثناء جاء لمصلحة المجتمع والدولة في ذات الوقت.

ومن الأمثلة على ذلك ما جاء بمتن قانون العفو العام الأردني رقم 52 لسنة 1973 بأن "يسري مفعول هذا القانون على جميع الجرائم التي ارتكبت ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي

¹ عوايصة، مرجع سابق، ص118.
² الحلبي والزعنون، مرجع سابق، ص92.

والسلامة العامة من قبل المواطنين الاردنيين قبل 18 / 9 / 1973 خلافاً لأحكام المواد 107-168 من قانون العقوبات لسنة 1960 وكذلك حيازة الاسلحة النارية والذخائر والمفرقات واستعمالها¹.

وتعدد الجرائم وتتنوع أشكالها، فمنها المركبة ومتتابعة الأفعال، فالجريمة المركبة هي "الجريمة التي تتضمن عناصرها الاساسية ارتكاب عدة افعال مادية منطبعة مختلفة"²، وتكون الجريمة المركبة بمعناها الضيق عندما نكون أمام سلوكين، كل سلوك منهما يشكل جريمة لوحده ولكن المشرع جمع بينهما في جريمة واحدة، كجريمة السرقة بالإكراه، ففي هذه الجريمة نحن أمام سلوكين مجرمين، سلوك السرقة، وسلوك الإكراه، فالعبرة في الجريمة المركبة هنا التوحيد بين السلوكين في عقوبة واحدة. وأما الجريمة المركبة بمعناها الواسع فتتحقق عندما نكون أمام جريمة مكونة من مجموعة من العناصر وينضم لهذه العناصر عنصر آخر لا يعتبر مجرم اذا لم يتحد مع باقي العناصر في الجريمة السابقة، كما هو الحال في جريمة القتل مع سبق الإصرار³. والسؤال الذي يثار هنا هل يشمل العفو العام الجرائم المركبة؟ أو هل يجوز شمول العفو العام لجريمة مركبة يتوافر فيها سلوك من ضمن الجرائم المعفو عنها دون السلوك الأخر؟

للإجابة على الأسئلة السابقة يجب أن ننظر على طبيعة الجريمة المركبة، فهي متكونة من مجموعة من النصوص العقابية، نص خاص بالجريمة الأولى لوحدها، ونص خاص بالجريمة الثانية لوحدها، ونص خاص بجمع الجريمتين معاً، لذلك فإن المحكوم عليه بجريمة مركبة لا يمكنه

¹المادة 2 من قانون العفو العام الأردني رقم 52 لسنة 1973.

²جلال، أحمد والطباخ، شريف، موسوعة الطب الشرعي: جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2014، ص21.

³المرجع السابق، ص21.

الاستفادة من العفو العام إلا إذا تضمن القانون العفو عن الجريمة المركبة لا عن إحدى الجرائم دون الأخرى منها، على سبيل المثال صدر عفو عام عن جريمة السرقة، وكان أحد المحكومين معاقب بجريمة مركبة هي السرقة بالإكراه، فإنه في هذه الحالة لا يستفيد من العفو، ولكي يستفيد من هذا العفو، لا بد أن يتضمن قانون العفو اسم الجريمة المركبة (السرقة بالإكراه).

وأما الجريمة متتابعة الأفعال، فهي الجريمة التي تقوم على مجموعة من الأفعال المتعددة والمتتابعة والمتماثلة في وحدة الغرض الإجرامي ووحدة الحق المعتدى عليه، فكل فعل من هذه الأفعال المتعددة يصلح لأن يكون جريمة لوحده، نظراً لتوافر الركن المادي والمعنوي فيه، ولكن نظراً للتشابه بين هذه الأفعال، جمع المشرع بينها في جريمة واحدة بعقوبة واحدة كذلك، ومن الأمثلة على هذا النوع من الجرائم جريمة سرقة منزل على عدة مرات وعدة دفعات، فالحق المعتدى عليه والغرض الإجرامي هنا متماثلين، وهذا ما جعل المشرع يجمع هذه الأفعال في جريمة واحدة¹. وبالنظر إلى طبيعة هذه الجريمة نجد بأن العفو العام يشملها بكافة أفعالها المتعددة، لأنه ليس من الطبيعي شمول العفو لفعل واحد أو أكثر من بين هذه الأفعال المتعددة دون غيرها، نظراً لتشابهها وتمائلها، وبالتالي فإن أي عفو يقع على أي فعل في الجريمة متتابعة الأفعال من الطبيعي أنه سيشمل باقي الأفعال لتشابهها وتمائلها ووحدة الغرض الإجرامي فيها.

أما الأعمال التحضيرية السابقة على ارتكاب الجريمة فتكون في عقد العزم على ارتكاب الجريمة، كالتواجد في مكان الجريمة، أو المشي في الطريق المقابل للمنزل المراد سرقة، أو مراقبة

¹ أبو العلا، مروءة، مقال بعنوان "الجرائم المركبة والجرائم متتابعة الأفعال في التقنين الجنائي المصري"، موقع محاماة نت، نشر بتاريخ: 2017/8/18، تاريخ الزيارة: 2020/7/18

<https://www.mohamah.net/law>

شخص ما قبل الاعتداء عليه، أو شراء سلاح لارتكاب جريمة¹. وكان المشرع الأردني في قانون العقوبات قد نص على عدم وجود عقوبة أو حتى شروع في الأعمال التحضيرية²، ويتوقف تأثير الأعمال التحضيرية باعتبارها ظرف مشدد في بعض الجرائم، كما هو الحال في جريمة السرقة التي يكون فاعلها حائزاً لسلاح ناري، فمجرد حمله للسلاح الناري يعتبر عملاً تحضيرياً لارتكاب جريمة قتل. بالنسبة لتأثير العفو العام على الأعمال التحضيرية، فإنه في الحالة الأولى لا يوجد أي اشكال لأن الاعمال التحضيرية هنا لم تشكل أي جريمة ولم يعاقب مرتكبها، ولذلك لا مجال لتطبيق أي عفو عام عليه، أما الحالة الثانية المرتبطة باعتبار الأعمال التحضيرية ظروف مشدد، فإن صدور عفو عام في هذه الحالة سيشمل الأعمال التحضيرية كذلك، لأنها لم تشكل جريمة هنا، وإنما ظرف مشدد على العقوبة، على سبيل المثال تم الحكم على شخص بجريمة سرقة بظرف مشدد نظراً لحمله سلاح ناري أثناء عملية السرقة بما يندرج ضمن الأعمال التحضيرية، فصدور العفو العام على جريمة السرقة في هذه الحالة سيشمل الظرف المشدد كذلك لأنه سيقع على العقوبة ككل.

بالنسبة لمرتكبي الجرائم، فإن العفو العام يشمل الفاعلين الأصليين والمساهمين والشركاء والمحرضين، وذلك لأن العفو العام اجراء موضوعي عيني يقع على الصفة الجرمية للفعل، وليس اجراء شخصي يستهدف شخص بعينه، لذلك فإنه من الطبيعي امتداد آثاره ليشمل الفاعل وكل

¹مصري، عبد الصبور، جرائم الأطباء والمسؤولية الجنائية والمدنية عن الأخطاء الطبية بين الشريعة والقانون، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011، ص22.

²المادة 69 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

متدخل في الجريمة¹. والجدير بالذكر بأن هذا الموضوع سنتناوله بمزيد من التفصيل في المبحث الأول من الفصل الثاني.

أما جرائم التكرار والعود، فتعني "حالة الشخص الذي يرتكب أكثر من جريمة متماثلة مفصول بين الواحدة والأخرى بحكم بات ومعاقب عليها بالحبس عبر عليها القانون بخطورة إجرامية في نفس المجرم العائد تستوجب حكماً مشدداً عليه"². وبالنظر إلى اجراء العفو العام، فإنه يمكن القول بأن علاقة العفو العام بجرائم التكرار والعود تتمثل في ناحيتين:

الناحية الأولى: إذا حدث تكرار أو عود لجريمة صادر فيها عفو عام بحق الجاني، فالبعض من الفقه اعتبر أن العفو العام في هذه الحالة يؤثر على الجريمة بأن يمحور صفة التكرار والعود عنها، باعتبار العفو العام اجراء تصالحي يمحو الصفة الجرمية عن الشخص بشكل كامل، بما يشمل السجلات الجرمية للمتهم، وعليه ليس من المعقول إعادة فتح الدفاتر القديمة والحكم بظرف مشدد على المتهم نظراً لتوفر حالة العود والتكرار³.

الناحية الثانية: إذا صدر عفو عام عن جريمة معينة، وكانت من جرائم العود والتكرار بالنسبة للجاني، فهل في هذه الحالة يشمل العفو العام المحكوم عليه، أم لا يشملها نظراً لأن جريمته بها ظرف مشدد وعود وتكرار، البعض من الفقه اعتبر أن تكرار وعود شخص لارتكاب جريمة يفقده

¹ عبد المطلب، إيهاب، موسوعة المخدرات: المجلد الثاني، الدفوع في جرائم المخدرات، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011، ص146.

² شحتو، عبد الرحمن محمد، العود للجريمة بين التشريع الفلسطيني والفقه الإسلامي "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017، ص18.

³ الخوادة، مرجع سابق، ص446.

الحق في الاستفادة من العفو العام¹. وبطبيعة الحال تعتبر هذه الحالة محل جدل ونقاش كبيرين في مستوى تأثير العود والتكرار على استفادة المجني عليه من العفو العام، ويرأي الباحث فإنني لا اتفق مع الرأي الفقهي السابق القائل بفقدان المحكوم عليه لحقه في الاستفادة من العفو العام نظراً لوجود تكرار وعود، لأن ظروف وملابسات كل جريمة تختلف عن غيرها، وليس من الجائز القول بأن العقوبة في الجريمة الأولى لم تصلح هذا الشخص، فكيف للعفو العام أن يصلحه، لأن العفو العام اجراء اجتماعي غايته التهدئة وحل المنازعات والخلافات، وليس للعود والتكرار أي تأثير فيه.

ويوجد نوع آخر من الجرائم في قانون العقوبات الأردني يسمى بجرائم الاعتياد، وهذا النوع من الجرائم يقوم على تكرار الفعل المادي للجريمة أكثر من مرة واحدة، لأن العقاب فيها لا يكون إلا على الاعتياد الذي يقوم به الفاعل². ومن الأمثلة عليها جرائم الاعتياد على ممارسة البغاء والفجور، وجرائم الاعتياد على التسول وتعاطي المخدرات والمواد المسكرة الوارد ذكرها في قانون العقوبات الأردني. وبالنظر إلى اجراء العفو العام، فإنه يمكن القول بأن العفو العام لا يقع على فعل الاعتياد وحده وإنما يقع على كافة الأفعال المتمثلة في جريمة الاعتياد، وذلك نظراً لأن الفعل الواحد لا يكون جريمة يعاقب عليها بحد ذاتها، وإنما يتطلب توافر مجموعة من الأفعال معه.

تاسعاً: العفو العام يشمل جميع العقوبات الأصلية

¹ السيد، مرجع سابق، ص318.
² الشوابكة، احسان، الأثر القانوني المترتب على التكرار في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2014، ص33-34.

يتسم العفو العام بأنه نظام يسري على العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية، فهو يمحي حكم الإدانة، وبذلك من الطبيعي شموله للعقوبات الأصلية، ولا يكون له أثر على العقوبات التي نفذت قبل نطاق نفاذ العفو العام أو في المستقبل¹، والعفو العام يمتد إلى كافة أنواع العقوبات الأصلية بما فيها البدنية أو العقوبات المانعة للحرية أو المقيدة لها، إضافة إلى العقوبات المالية².

عاشراً: الصفة الإلزامية للعفو العام

إن العفو العام إجراء ملزم للمحكوم عليه وليس اختياري له، لأنه مرتبط بالنظام العام، فهو من القواعد الآمرة التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، باعتبار أن العفو العام ذو طابع موضوعي، صادر عن السلطة التشريعية على شكل قانون، وبطبيعة الحال فإن القوانين بكافة أشكالها وأنواعها في الدولة ملزمة ولا يجوز مخالفتها، وهذا ما يدل على اتصال العفو العام بالنظام العام، لأنه يقوم على "اعتبارات مستمدة من مصلحة المجتمع، وعليه لا يجوز للمحكوم عليه رفضه"³.

ويمكن تبرير الصفة الإلزامية للعفو العام في أن هذا الإجراء يصدر على شكل قانون، لا يمكن أن يتوقف على مجرد قبول أو عدم قبول من الشخص المحكوم عليه، فالعفو العام في هذه الحالة يعتبر منحة، وهدية مجانية لا يجوز رفضها⁴.

¹ شبر، رافع خضر صالح، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص104.

² عبود، العفو عن العقوبة في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص231.

³ عبد المطلب وصبحي، مرجع سابق، ص161.

⁴ الخرباوي، جمال شديد علي، حق المجني عليه في التنازل عن الدعوى الجنائية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، عمان، 2011، ص319.

هذا من الناحية المنطقية والواقعية، إلا أن بعض الفقه ذهب إلى القول بأن العفو من الممكن رفضه وعدم القبول به، نظراً لمجموعة من الأسباب، أهمها أن الشخص قد يكون في مرحلة المحاكمة ويطمح للحصول على البراءة أفضل من قبول العفو، إضافة إلى أن هذا الشخص يفترض أن الجهة صاحبة العفو هي خصمه، ويوجد قلة ثقة نحو هذه الجهة، كما أن بعض المتهمين يعتبرون قبولهم للعفو هو إقرار منهم للفعل المتهمين فيه، وكل هذه الأسباب قد تؤدي بالمتهم إلى رفض العفو¹. وهذا برأي الباحث أمر غير منطقي ولا يجوز رفض العفو العام لأنه أمر ملزم، صادر عن سلطة تشريعية بموجب قانون برلماني.

المطلب الثاني: شروط العفو العام

يشترط في حدوث العفو العام توافر عدد من الأمور، لعل أبرزها:

أولاً: أن يكون مصدر العفو العام قانون صادر عن السلطة التشريعية

يشترط في العفو العام أن يتم من خلال قانون يصدر عن السلطة التشريعية، لأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، لأن الفعل المراد إزالة الصفة الجرمية عنه، اعتبر غير مباح ويشكل جريمة بموجب نص قانوني صدر عن السلطة التشريعية، وبذلك فإنه من المنطقي اشتراط إزالة الصفة الجرمية بالعفو العام من خلال قانون يصدر عن السلطة التشريعية². وهذا ما أكد عليه

¹المحمدي، مرجع سابق، ص131.

²عوايصة، أسامة، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني "الدعوى الجزائية"، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2005، ص118.

المشرع الفلسطيني في نصوص القانون الأساسي، والذي منح صلاحية إصدار العفو الخاص لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أما العفو العام فلا يصدر إلا بنص قانوني¹.

ثانياً: أن يكون العفو العام جماعياً

يجب أن يكون العفو العام جماعياً لأنه يرتبط بالفعل في الجريمة لا بصفة مرتكبها، وبذلك فإنه يستفيد منه جميع المساهمين في الجريمة من شركاء ومحرضين ومتدخلين². وبذلك فإن العفو العام غير مرتبط بالجانب الشخصي للفاعل، وإنما هو إجراء موضوعي متعلق بالجريمة، فهو يشمل جميع الأشخاص المساهمين فيها.

ثالثاً: تجاوز الظروف السياسية والاجتماعية الصعبة

يعتبر البعض بأن العفو العام يجب أن يستهدف ظروف عامة متعلقة بالوضع السياسي والاجتماعي في الدولة، وبذلك فإنه يميل نوعاً ما الى اعتباره إجراء سياسي صادر عن السلطة العامة في الدولة لمواجهة ظروف سياسية واجتماعية تعود بالنفع على أفراد المجتمع كافة³، فالدولة أحياناً تواجهها ظروف ومخاطر سياسية مرتبطة بوضع اجتماعي غير عادي، فتلجأ إلى إجراء العفو العام كمحاولة لاستصلاح الأمور مع أفراد المجتمع ونسيان الأحداث التي وقعت وأدت إلى حدوث الظروف السياسية والاجتماعية غير العادية.

¹المادة 42 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

²المجالي، مرجع سابق، ص479.

³الحديثي، مرجع سابق، ص368.

وفي ذلك نجد بأن قانون العفو العام الأردني رقم 52 لسنة 1973 يزيل الصفة الجرمية عن جميع الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي والخارجي والسلامة العامة والتي ارتكبت من قبل المواطنين الأردنيين قبل تاريخ 1973/9/18، معطلاً بذلك عمل المواد 107 و168 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960¹. حيث أن هذا القانون جاء كنوع من المصالحة بين الدولة والأفراد عن الجرائم الماسة بأمن الدولة والسلامة العامة، وبذلك فإن الغاية منه أصبحت اجتماعية وسياسية في ذات الوقت.

رابعاً: المحافظة على أمن المجتمع واستقراره

يجب على الدولة أن تضع في سلم أولوياتها أمن المجتمع واستقراره، وبالتالي يجب ان يكون العفو العام مشروط بهذا الأمر، بحيث أن المجرم الذي ارتكب نوع معين من الجرائم وتم الإصفاح عنه، غالباً ما يتطلع إلى عدم العودة مرة أخرى الى ارتكاب الجرائم، وهذا ما يساهم في النهاية بالحفاظ على أمن المجتمع وتقليل نسبة الجرائم، لأن غالبية الجرائم التي تحدث تكون من قبل أشخاص متهمين بجرائم أخرى ارتكبوها في وقت سابق. فإجراء العفو العام في مثل هذه الحالات يمنع المجرمين من الاستمرار في عملياتهم الاجرامية، لذلك يعتبر العفو العام وسيلة تصالحية بين السلطة العامة صاحبة الاختصاص في إيقاع العقوبة، وبين المجرم مرتكب العقوبة نفسها.

خامساً: مواصلة السير في الدعوى المدنية

¹الخوادة، مرجع سابق، ص444.

إن العفو العام يسقط الدعوى الجزائية على اعتبار أنها حق للمجتمع بشكل عام وليس لأفراد محددين، أما الدعوى المدنية فيكون أساسها التعويض عن الضرر الذي لحق بشخص معين دون الآخر، وبذلك فإن الدعوى المدنية ليست ملكاً للمجتمع كما هو الحال في الدعوى الجزائية، فإنه من المنطقي عدم شمول العفو العام للدعوى المدنية، لأنها ملك لصاحبها، إذا أراد الاستمرار فيها، فليس للمحكمة إسقاطها معللة بذلك حكمها بسبب صدور عفو عام عن الفعل الذي حدث الضرر بسببه، ويبقى الأمر موقوف على رأي الشخص المتضرر، إن أراد إسقاطها، أو المضي فيها، والحصول على التعويض الذي يستحقه¹.

وعليه يشترط في العفو العام عدم مساسه بحقوق الغير، باعتباره ينصب على الآثار الجنائية فقط دون المدنية، لأنها متصلة بحقوق الغير، ولا يجوز الاعتداء عليها أو التحكم بها، لا بالتنازل أو بالتعويض إلا بموافقة أصحابها².

وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية على أن "العفو العام لا يمنع من الحكم للمدعي الشخصي بالأضرار ولا من إنفاذ الحكم الصادر بها تماشياً مع القاعدة العامة، أنه ليس للعفو العام الشامل، أي تأثير على حقوق الشخص المتضرر من الجريمة لأنه إذا كانت الجريمة قد محيت، فإن الفعل الضار لا زال باقياً، وقد تولد عنه حق مكتسب في التعويض لمن لحقه الضرر"³.

¹ صالح، مرجع سابق، ص251.

² الخرباوي، مرجع سابق، ص320.

³ تمييز جزاء أردني رقم 53/76، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة الأولى، ص423.

وبذلك يُمكن القول أنه إذا صدر قانون للعفو العام وتضمن في طياته نصا صريحا يوجب إسقاط دعوى المطالبة بالحق المدني والمقترنة بالدعوى الجزائية، أو يمنع تحريك دعوى مدنية مستقلة للمطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن الجريمة، وجب على الدولة في هذه الحالة أن تتحمل التعويض. فلا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتحمل المجني عليه تبعات إصدار قانون العفو العام. فليس من المنطق أن تصفح السلطة التشريعية -باعتبارها مُمثلة للمجتمع- عن المجرمين ويكون ذلك على حساب المجني عليهم أو المُتضررين من الجريمة.

سادساً: أن تقتصر آثار العفو العام على الجرائم المنصوص عليها في قانون العفو العام دون غيرها

لا يجوز تطبيق العفو العام على أي جريمة لم يرد ذكرها ضمن نصوص قانون العفو العام، حتى لو كانت هذه الجريمة تتشابه مع جرائم مذكورة في قانون العفو. فعلى سبيل المثال، قد يصدر عفو عام عن جريمة الوسطة والرشوة، فلا يجوز أن يتسع تطبيق قانون العفو العام ليشمل الجرائم المشابهة لهذا النوع من الجرائم، كالاختلاس وإساءة استعمال السلطة، فالعفو العام يقع على الوصف التجريمي لجرائم محددة دون غيرها¹.

¹الخرباوي، مرجع سابق، ص321.

سابعاً: ألا تخرج آثار العفو العام عن النطاق المحدد له

تحدد آثار العفو العام ضمن نطاق زمني وموضوعي معين، فلا يجوز إيقاع العفو العام على جرائم وقعت في فترات زمنية غير المنصوص عليها ضمن قانون العفو العام، فيجب على مصدر قانون العفو العام أن يبين الفترات الزمنية التي يشملها العفو العام، إضافة إلى تبيان الجرائم المشمولة بالعفو بالتحديد¹.

ثامناً: ألا يكون العفو العام مشروطاً

لا يجوز اشتراط تحقق العفو العام القيام ببعض الأمور لكي يستفيد المتهم أو المحكوم عليه من هذا العفو، إلا أنه استثناءً قد تنص قوانين العفو العام على بعض الشروط على شكل إجراءات تقع على عاتق المحكوم عليه القيام بها، كما هو الحال في اشتراط المشرع تصالح المحكوم عليهم مع المجني عليهم وحصولهم على تنازل بالحق الشخصي، وذلك في قانون العفو العام الأردني رقم 15 لسنة 2011 على أنه "لصريانالعفوعلبعضالجرائم كالقتلاللقصدوالضرب المفضيإلىالموتوالإيذاءوالمشاجرةوبعضجرائمالسرقهوالاحتياوالوشيك أن تكون مقترنة بإسقاط الحق الشخصي"². وعلل الفقه هذا الأمر بأنه على الرغم من أن وضع الشروط في العفو العام أمر لا يتفق وطبيعته وجوهر عمله، فإن ذلك لا يعني عدم قانونيته عند رغبة المشرع بوضع شروط يراها

¹السيد، خالد إبراهيم، العفو عن العقوبة: بين الشريعة والنظام، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2015، ص312.
²المادة 3 من قانون العفو العام الأردني رقم 15 لسنة 2011.

ضرورية¹، وعلى كل حال نترك مناقشة هذه المسألة للمبحث الأول من الفصل القادم في هذه الدراسة.

وبذلك يمكن لنا الوصول إلى نتيجة محددة، مفادها أن العفو العام اجراء موضوعي يتطلب عدة شروط في مجملها أن يكون هذا الاجراء يستهدف مصلحة اجتماعية وسياسية في الدولة بأن يكون جماعياً غير مرتبط بشخص معين بالإضافة إلى أنه يستهدف المحافظة على أمن المجتمع واستقراره، على شرط أن يكون صادر عن السلطة التشريعية وغير شامل للدعوى المدنية.

وفي نهاية هذا المبحث توصلنا إلى نتيجة مفادها أن العفو العام اجراء استثنائي يشترط في حدوثه توافر عدد من الشروط والخصائص، أهمها صدوره عن السلطة التشريعية على شكل قانون، وأن يكون جماعياً، بهدف الحفاظ على أمن المجتمع واستقراره، وأن يسري على الجرائم المرتكبة داخل فلسطين فقط، إضافة إلى اشتراط اقتصار آثاره على الجرائم المنصوص عليها في قانون العفو دون غيرها، ناهيك إلى أنه يجب ألا يكون العفو العام مشروطاً. كما وأن العفو العام يتسم بمجموعة من الخصائص أبرزها أنه اجراء موضوعي ويمتد بأثر رجعي، إضافة إلى أن نطاقه محدد في مجموعة من الجرائم.

¹الخوالدة، مرجع سابق، ص444.

الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على إصدار العفو العام

يجرد العفو العام الفعل المرتكب من صفته الجنائية، وهذا ما يشير إلى براءة الفاعلين والمساهمين في الجريمة، بالإضافة إلى التنازل عن دعوى التعويض من قبل المجتمع بشكل عام، إضافة إلى محو وإزالة جميع الآثار الجنائية المترتبة على ارتكاب الجريمة¹. وبشكل عام أشار المشرع الفلسطيني في قانون العقوبات الساري إلى الأثر الأساسي المترتب على إصدار العفو العام في أنه "يزيل العفو حالة الإجرام من أساسها..."².

وبعد دراسة الأحكام العامة للعفو العام من حيث تحديد المفهوم والخصائص والشروط واجبة الإلتباع، تحاول هذه الدراسة الوقوف على أهم النتائج المترتبة على إصدار العفو العام والتي يمكن إجمالها في شقين: شق قانوني موضوعي وشق عملي تطبيقي. وبناء عليه، سوف يجري تقييم أثر نتائج العفو العام على كل من المتهم في الدعوى الجزائية والمدان بحكم قضائي قطعي (المبحث الأول)، ومن ثم الغوص في بعض التطبيقات العملية للعفو العام في الأنظمة المقارنة (المبحث الثاني).

¹ الحلبي، محمد علي سالم، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص153.
² المادة 2/50 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

المبحث الأول: النتائج المترتبة على إصدار قانون العفو العام

تتقضي جميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم بالإدانة في العفو العام، ويغدو هذا الحكم كأنه لم يكن¹، وهذا الأمر قد يكون واضح ولا جدل فيه، أما فيما يتعلق بالالتزام المدني المرتبط بالحكم الجنائي المحكوم فيه فيشكل محل نقاش حول امتداد أثر العفو العام الى الالتزامات المدنية؟ إضافة إلى المسؤولية التأديبية، وما يترتب العفو العام كذلك على المساهمة الجنائية من شركاء ومحرضين ومتدخلين ومساهمين، وهل يشترط أن تكون الجريمة من نوع خاص لكي يطبق عليها اجراء العفو العام؟ أم أن نوع الجريمة والعقوبة لا يعتد به في العفو العام؟، وفي هذا المبحث نحاول الوقوف على ما سبق، وفقاً للمطالب التالية:

المطلب الأول: أثر العفو العام على الإجراءات المُتبعة في مواجهة المتهم

يحاول هذا المطلب التركيز على الآثار التي يُنتجها إصدار قانون بالعفو العام على الدعوى الجزائية بشكل أساسي، سواء اكان ذلك خلال مرحلة تحريك الدعوى الجزائية او إقامتها او مباشرتها من قبل النيابة العامة أمام القضاء الجالس. وعلى الرغم من ان نطاق البحث تدور رحاه في عالم القانون الجزائي ولا يتعداه للقانون المدني أو الإداري، إلا ان هذه الدراسة لم تجد من مفر سوى التطرق - وإن كان بشكل موجز- الى النتائج التي يُمكن ان يُرتبها العفو العام على كل من دعوى المطالبة بالتعويض سواء أكانت مُقترنة بالدعوى الجزائية أو مُستقلة عنها. وكذلك الأمر بالنسبةً للدعوى التأديبية وعلاقتها بإصدار قانون العفو العام.

¹المجالي، مرجع سابق، ص478.

الفرع الأول: أثر العفو العام على الدعوى الجزائية

تمر الدعوى الجزائية بمجموعة من المراحل، بدايةً من مرحلة الاستدلالات والتحري (او ما يُعرف بالتحقيق الأولي أو التمهيدي)، مروراً بمرحلة التحقيق الابتدائي، وانتهاءً بمرحلة المحاكمة (او التحقيق النهائي)، ومن ثم إجراءات تنفيذ الحكم على المحكوم عليه.

وبطبيعة الحال فإنه يترتب على العفو العام في مرحلتي الاستدلال والتحقيق الابتدائي وقف الدعوى الجزائية فوراً. بحيث ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن "العفو العام في نطاق الإجراءات الجنائية يترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية في أي مرحلة من مراحل هذه الدعوى"¹. فعلى سبيل المثال لو ارتكب أحد الأشخاص جريمة سرقة، وأثناء ملاحقة هذه الجريمة وجمع الأدلة بشأنها، صدر عفو عام يزيل الصفة الجرمية عن فعل السرقة خلال فترة زمنية مُحددة، يجب أن يتم وقف الملاحقة وعملية جمع الأدلة، ويصبح الجاني شخصاً عادياً غير ملاحقاً أو متهماً، وكذلك الحال فيما لو تم القبض على هذا الشخص وأثناء التحقيق معه صدر قانون العفو العام، فإنه يجب في هذه الحالة وقف التحقيق والإفراج عنه بشكل فوري دون أي قيود أو شروط.

وبذلك، فإنه يمكن القول بأن صدور العفو العام قبل تحريك الدعوى يترتب عليه عدم جواز تحريكها، وأما إذا صدر العفو العام بعد تحريك الدعوى يجب على النيابة العامة أن توقف التحقيق في الشبهات المُوجهة للمتهم، كما يجب على المحكمة أن تقضي بانقضاء الدعوى الجزائية من تلقاء نفسها دون طلب الخصوم، وذلك في حالة عدم صدور حكم نهائي فيها². وبذلك قضت محكمة

¹صالح، مرجع سابق، ص249.

²عوايصة، مرجع سابق، ص118.

التمييز الأردنية "بأن قانون العفو العام يشمل جميع الجرائم المرتكبة، جنائية أو جنحوية أو مخالفة بحيث تزول حالة الإجراء من أساسها سواء صدرت بها أحكام أم لم تصدر، باستثناء الجرائم التي نص القانون على عدم شمولها"¹. أي ان انقضاء الدعوى الجزائية بالعفو العام هو من النظام العام²، وبذلك يجوز إثارته من قبل الخصوم او المحكمة المختصة في أي مرحلة من مراحل الدعوى الجزائية وحتى بعد صدور حكم ابتدائي من محاكم أول درجة. كما أنه لا يجوز لأطراف الخصومة الجزائية الاتفاق على ما يخالف النظام العام. كأن يقول المتهم مثلاً "انا اوفق على استمرار المحاكمة لأنني أسعى لحكم يعلن فيه براءتي وليس قرار قضائي بانقضاء الدعوى الجزائية". فهذا غير جائز لكون العفو العام إجراء يتصف بالإلزامية ويجري تنفيذه قهراً دون الحاجة الى موافقة أطراف الخصومة الجزائية.

ناهيك عن عدم جواز إقامة الدعوى مرة أخرى عن ذات الواقعة التي شملها قانون العفو العام مرة أخرى ولو بوصف آخر .

ولا يقتصر أثر العفو العام على انقضاء الدعوى الجزائية، وإنما يمتد لإلغاء الصفة الجرمية عن الفعل المرتكب كذلك³.

وبالعودة إلى ما جاء في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 نجد بأن المادة 10 تنص على أن "1- انقضاء الدعوى الجزائية لا يحول دون مصادرة المواد المضبوطة.

¹ تمييز جزاء رقم 74/32، محكمة التمييز الأردنية، عمان، 1974/1/1. مشار إليه في: الحلبي والزعنون، مرجع سابق، ص92.

² عبد المطلب، إيهاب، موسوعة المخدرات، مرجع سابق، ص142.

³ عبيد، مرجع سابق، ص345.

2- للمتضرر من الجريمة الحق في المطالبة برد المواد المضبوطة التي لا تعد حيازتها جريمة، ما لم ينقض هذا الحق طبقاً للقانون". وعليه فإن نص هذه المادة يشير إلى أن انقضاء الدعوى الجزائية لا يمنع مصادرة المواد المضبوطة، وعليه فإن أي جريمة صدر فيها عفو عام وتحتوي على مواد يجب ضبطها، فإن العفو العام في هذه الحالة لا يشمل مصادرة تلك المواد، وحيث أن العفو العام مرتبط بالنظام العام فإنه لا يجوز للمحكوم عليه المطالبة باستمرار النظر في الدعوى لإثبات براءته بعد صدور عفو عام فيها¹.

الفرع الثاني: أثر العفو العام على الدعوى المدنية

في حالة صدور العفو العام فإن آثاره على الدعوى الجنائية واضحة في انقضاء تلك الدعوى وإزالة الصفة الجرمية عن الفعل، وأما آثار العفو العام على الدعوى المدنية، فإننا نكون أمام حالتين، الحالة الأولى متمثلة في رغبة المحكوم عليه في الحصول عن التعويض في حالة صدور العفو العام بعد تنفيذ العقوبة، على سبيل المثال قد يتم تنفيذ عقوبة السجن لمدة 6 اشهر بحق أحد الأشخاص نتيجة لقيامه بفعل السرقة، وبعد انتهاء فترة الحكم صدر قانون بالعفو العام عن هذا الفعل، فهل يستحق المحكوم عليه في هذه الحالة تعويض عن العقوبة التي وقعت بحقه؟

من خلال قراءة النصوص القانونية المنظمة لموضوع العفو العام نلاحظ بأن المشرع الأردني لم يتطرق إلى مثل هذه الحالات، والتي ذهب غالبية الفقه إلى القول بأن العفو العام لا يوجد له أي تأثير يذكر على ما تم تنفيذه من عقوبات، وبالتحديد تلك العقوبات السالبة للحرية، فإذا تم تنفيذ

¹الدمياطي، مرجع سابق، ص38-39.

عقوبة سالبة للحرية بحق محكوم معين ثم صدر فيها عفو عام، فإن هذا الاجراء لا يترتب عليه حصول السجين على أي تعويض بسبب هذه العقوبة¹، لأن الأصل بأن التعويض يحدث عند وقوع عمل معين خارج المألوف والقانون، والعقوبة السالبة للحرية كانت قانونية ومشروعة وقت تنفيذها، وعليه فإن القول بوجوب التعويض في هذه الحالة هو أمر خاطئ بلا شك. وكان المشرع الأردني قد تعرض لهذه الحالة فيما يخص الغرامات والرسوم المستوفاة والأشياء المصادرة، وأكد على عدم جواز ردها إلى صاحبها بعد صدور قانون العفو العام وفقاً لما جاء بمتن المادة 3/50 من قانون العقوبات الأردني. وعلى عكس المشرع العراقي فقد سكت في قانون العقوبات العراقي عن الغرامات والأشياء المصادرة، وعلل الفقه هذا السكوت بالقول بأن المشرع العراقي يجيز للمحكوم عليه ان يرد ويستوفي الأشياء المصادرة والغرامات² على عكس المشرع الأردني. ونحن بدورنا نتفق مع الموقف الأردني لأن عقوبات (الغرامة، والمصادرة، والرسوم) نفذت في ظل وجود نص قانوني عقابي يجيز القيام بها وإيقاعها على الشخص المحكوم عليه، وبالتالي لا يجوز التعويض عنها.

وأما الحالة الثانية في آثار العفو العام على الدعوى المدنية، فتتمثل في التعويض الذي يحصل عليه الغير من الفعل الذي صدر فيه عفو عام، وكما ذكرنا سابقاً، فإن العفو العام يمثل تنازل المجتمع عن حقه في الدعوى العمومية، وأما الدعوى المدنية فهي من حق الأفراد، وليست ملكاً للمجتمع، ولصاحبها فقط الحق في التنازل عنها، وعليه فإن الدعوى المدنية تظل موجودة على حسب رغبة صاحبها، فله الاستمرار بها والحصول على التعويض من الفعل حتى لو تم صدور عفو

¹الحديثي والزعيبي، مرجع سابق، ص369.

²الحديثي، مرجع سابق، ص504.

عام عنه، وله التنازل عنها وعن حقه في التعويض¹، وبالتالي فإن ما سبق يمثل القاعدة الأساسية العامة في أثر العفو العام على الدعوى المدنية والتعويضات. وكان المشرع الأردني قد أكد على ما سبق بنص المادة 2/50 بأن العفو العام لا يمنع من الحكم للمدعي الشخصي بالتعويض المدني، ولا من إنفاذ الحكم الصادر به.

وتطبيقاً لما سبق، فإذا تم الحكم بتعويض مدني لشخص معين كان قد تضرر بسبب فعل جرمي، وفيما بعد صدر عفو عام عن هذا الفعل، فإنه لا يجوز المساس بحق الغير المتضرر في الحصول على التعويضات المدنية التي حكم له بها، لأن هذا الحق يعتبر شخصي وغير مشمول بما جاء في قانون العفو العام².

وفيما يتعلق بالمحكمة المختصة بنظر دعوى التعويض في هذه الحالة، فإن العفو العام ليس له أي تأثير على تحديد المحكمة المختصة³، ويبقى الاختصاص بنظر هذه الدعوى بناء على ما جاء في متن المادة 11 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني بأن "يبقى الادعاء بالحق المدني من اختصاص المحكمة المنظور أمامها الدعوى الجزائية وإذا كانت الدعوى الجزائية لم ترفع يكون الاختصاص بالدعوى المدنية للمحكمة المدنية المختصة"⁴، وعليه إذا صدر قانون عفو عام عن دعوى جزائية ملحق بها حق مدني، نكون هنا أمام حالتين، الحالة الأولى هي صدور العفو العام

¹ صالح، مرجع سابق، ص251.

² الحلبي والفايز، مرجع سابق، ص353.

³ عبيد، مرجع سابق، ص186-187.

⁴ وفي ذلك قضت محكمة النقض الفلسطينية "إنه إذا كانت الدعوى المدنية قد رفعت تبعاً للدعوى الجنائية واتصلت المحكمة بالدعويين، ثم عرض للدعوى الجنائية سبب إسقاطها، فلا تأثير لذلك على الدعوى المدنية ولا تسقط بل تزل المحكمة المختصة بالفصل فيها عملاً بالمادة 11 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، ولما كان لكل من المدعي المدني والمسؤول عن الحقوق المدنية، استئناف الأحكام الصادرة في دعاوي الحق المدني وان لم يطعن المتهم أو النيابة في الحكم فيما يتعلق بالدعوى الجزائية أو رد الاستئناف شكلاً لأي سبب من الأسباب، ويقتصر الاستئناف على الجزء المتعلق بدعوى الحق المدني. نقض جزاء رقم 2009/17، محكمة النقض الفلسطينية، رام الله، 2009/9/8.

أثناء نظر الدعوى الجزائية، فإن المحكمة الجزائية تبقى المختصة بنظر الدعوى المدنية، وأما إذا صدر قانون العفو العام قبل النظر في الدعوى الجزائية، فإن المحكمة المختصة بنظر دعوى التعويض في هذه الحالة تكون هي المحكمة المدنية وليست الجزائية.

ومن خلال ما سبق نستنتج بأن العفو العام يقع على الدعوى الجزائية دون المدنية، وفي كل الأحوال يجب أن يحصل المتضرر على التعويض المناسب سواء عن طريق المحكمة الجزائية أو المحكمة المدنية، ولكن قد يثار تساؤل معين فيما لو كان قانون العفو العام قد نص على عدم جواز المطالبة بالتعويضات المدنية للمتضررين من الفعل الذي تم اصدار العفو العام بحقهم؟

لم يعالج المشرع الأردني ولا حتى غيره من المشرعين الجزائيين هذه الحالة، وذلك لندرة حدوثها، ولكن هذا لا يعني عدم إمكانية حدوثها مستقبلاً، فلو حدثت حقاً، فنحن هنا نكون أمام تعارض تشريعي حقيقي، بين ما يصدر في قانون العفو العام وغيره من القوانين، كقانون العقوبات الأردني الذي أكد على أن المضرور في العفو العام يستحق الحصول على التعويض، وبناء عليه تعرض البعض من الفقه لمعالجة هذه الحالة، بالتأكيد على ضرورة أن تتحمل الدولة التعويض للمتضرر، لعدة أسباب، أهمها أن السلطات العامة هي من أصدرت العفو العام وعليه يجب أن تتحمل جميع تبعاته المالية، إضافة إلى أن الشخص المتضرر يستحق التعويض في كل الأحوال نظراً لأنه لم يرتكب أي ذنب لكي يستحق هذا الضرر، بالإضافة إلى أن الحقوق والحريات الفردية مصانة بموجب العديد من القوانين، أهمها القانون الأساسي وقانون الإجراءات الجزائية¹، وبالتالي فإنه

¹عبود، مرجع سابق، ص28.

يحظر على الدولة التعدي على هذه الحقوق بأن تحرم الشخص المتضرر من حقه في الحصول على التعويض، كما في الحالة السابقة.

وعليه نرى في هذه الحالة بضرورة إضافة نص قانوني يضمن حق المتضرر في الحصول على التعويض في حالة إذا نص قانون العفو العام على عدم جواز المطالبة بالحقوق المدنية الشخصية للمتضرر، بأن تتحمل الدولة مسؤولية هذا التعويض باعتبارها السلطة العامة.

وفي هذا الإطار يثار تساؤل آخر، في الحالة التي يصدر فيها قانون عفو عام عن فعل معين، فما مدى حجية الحكم الجزائي الصادر عن المحكمة الجزائية في هذا الفعل أمام القاضي المدني، فهل يحوز ذات الحجية التي كان عليها قبل صدور العفو العام؟

لم يعالج المشرع الأردني ولا حتى غيره من المشرعين الجزائيين هذه الحالة، ولا حتى الفقه الجنائي، وإنما كان الاجتهاد القضائي الأردني لمحكمة التمييز قد تعرض لحجية الحكم الجزائي أمام القضاء المدني في هذه الحالة على اتجاهاين، هما:

الاتجاه الأول: ذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن الحكم الجزائي في هذه الحالة لا يكتسب أي حجية أمام القاضي المدني¹، وجاء هذا الاتجاه في أحد قرارات محكمة التمييز الأردنية بأنه "وحيث أن المادة 2/50 من قانون العقوبات قد نصت على أن العفو العام يزيل حالة الاجرام من أساسها ولا يمنع ذلك من الحكم للمدعي بالالتزامات المدنية إذا اتخذ المشتكي صفة الادعاء بالحق الشخصي قبل صدور العفو العام، كما لا يمنع المشتكي من إقامة دعوى مدنية بالتعويض، ويتبع قواعد الإثبات

¹الخواذة، مرجع سابق، ص447.

المدنية في الدعوى، ولا محل للاحتجاج بحجية الحكم الجزائي امام القاضي المدني لأن صدور العفو العام يزيل حالة الإجماع من أساسها ويسقط دعوى الحق العام والعقوبة، وبالبناء عليه فان الاحتجاج بالحكم الجزائي الغيابي الذي شمله قانون العفو العام لإثبات كذب اليمين في هذه الدعوى لا محل له¹.

الاتجاه الثاني: أما أنصار هذا الاتجاه فيعتقدون بأن الحكم الجزائي يكتسب حجية أمام القاضي المدني في هذه الحالة، نظراً لأن هذا الحكم كان قد صدر عن محكمة جزائية أثبتت وقوع الفعل ونسبته إلى الشخص المحكوم عليه، وعليه فإن صدور قانون العفو العام بحق هذا الفعل لا يلغي حجية الحكم الجزائي الصادر بحقه²، وكان هذا الاتجاه قد ورد في أحد القرارات الحديثة لمحكمة التمييز الأردنية "أما قول المميز بأن الحكم الجزائي لا يصح الاعتماد عليه أو الاستناد إليه لبناء حكم كون الجريمة التي أدين بها المدعى عليه قد شملت بقانون العفو العام، وأن العفو العام يزيل الصفة الجرمية ويلغي العقوبة التي تم الحكم بها على المدعى عليه بموجب القرار الجزائي المكتسب الدرجة القطعية"³.

وبرأي الباحث يتفق مع ما قاله الاتجاه الثاني من قرارات محكمة التمييز الأردنية بأن الحكم الجزائي -في الدعوى الجزائية المنقضية بموجب قانون عفو عام- يكتسب حجية أمام القضاء المدني، وذلك نظراً لأن هذا الحكم قد تم وفقاً للأصول القانونية وصدر عن محكمة جنائية موثوقة، وكانت قد أثبتت الفعل على المحكوم عليه بناءً على أدلة قاطعة، بالإضافة إلى أن هذا الحكم قد

¹تميز حقوق رقم 2000/3089، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، عمان، 2001/3/20.

²الخواذة، مرجع سابق، ص447.

³تميز حقوق رقم 2013/3327، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، عمان، 2014/3/23.

يكون دليل إثبات قوي في الدعوى المدنية المنظورة أمام القضاء المدني. إضافة إلى أن قانون العفو العام لم يصدر في الدعوى الجزائية نظراً لوجود علة في الحكم أو في النص التشريعي، وإنما العفو العام هدفه تهدئة الأوضاع الاجتماعية والمصالحة بين أفراد المجتمع وإعادة دمج المجرمين وإرجاعهم إلى أشخاص طبيعيين، وعليه فإن الحكم الجنائي في هذه الحالة لا يشوبه أي نقص أو خطأ أو ما شابه، لذلك نرى بجواز الرجوع إلى هذا الحكم أمام القضاء المدني.

وتأكيداً على رأي الباحث السابق، كان البعض من الفقه قد اعتنق ذات الاتجاه (الاتجاه الثاني) المميز للاستعانة بحجية الحكم الجزائي أمام القضاء المدني، بأن "سقوطجزاءاتمتناالوجهة القانونية لا يمنعنا اعتبار الحكمالذي يتضمنها دليلاً على حصولالفعل عمداً، فيكون هذا الدليل مقيداً للقاضي المدني فيما لو أقيمتالدعوى عليه علناً أساساً للفعل الضار غير المباح"¹.

الفرع الثالث: أثر العفو العام على المسؤولية التأديبية للموظف

بعد أن تحدثنا عن آثار العفو العام على الدعوى الجزائية والمدنية في الفرعين السابقين، يبقى لنا بيان آثار العفو العام على المسؤولية التأديبية للموظف، فهل تقف آثار العفو العام على الدعوى المدنية والجزائية أم تمتد إلى الدعوى التأديبية للموظف العام؟

لم ينص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 ولا أي قانون آخر على أثر العفو العام في المسؤولية التأديبية للموظف العام، وهذا على عكس ما جاء به المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 بأن قرار العفو العام الصادر بحق

¹النقيب، عاطف، أثر القضية المحكوم بها جزائياً على الدعوى المدنية على الدعوى العامة، منشورات عويدات، بيروت، 1962، ص199-200.

الموظف لا يحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته للمجلس التأديبي¹. وعليه فإن المشرع الأردني يؤكد وبشكل ثابت على عدم مساس اجراء العفو العام بالدعوى التأديبية إلا في الحالة التي ينص عليها المشرع على ذلك في قانون العفو العام². وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن "قانون العفو العام وإن كان يزيل حالة الإجرام من أساسها ويسقط الدعوى الجزائية بما يترتب عليها من عقوبة أصلية أو تبعية فإنه لا يتعدى إلى الجريمة التأديبية ، ذلك أن الجريمة التي يرتكبها الموظف في هذه الحالة تعد إخلالاً بواجبات الوظيفة عدا عن أنها خرق للعلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالمرفق العام (الإدارة العامة) وبما يترتب على هذا الارتباط من التزام بالأمانة والخلق"³.

وفي ظل هذا النقص التشريعي في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حول أثر العفو العام على المسؤولية التأديبية، يتوجب علينا الرجوع إلى الآراء الفقهية في ذلك، والتي انقسمت إلى اتجاهين، هما:

الاتجاه الأول

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بعدم جواز شمولية آثار العفو العام على الإجراءات التأديبية، مستندين في رأيهم هذا إلى القول بأن المسؤولية التأديبية تمتلك استقلالية عن الجزاء

¹المادة 148/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/12/22،

²الخواذة، مرجع سابق، ص448.

³دعوى رقم 2013/7، محكمة العدل العليا الأردنية، عمان، 2013/2/28.

الجنائي، بحيث أن لكل منهما مجال تطبيق خاص مختلف عن الآخر¹. وعليه وفقاً لهذا الاتجاه، فإن القول بجواز تطبيق آثار العفو العام على الإجراءات التأديبية لا يصح إلى في حالتين، هما:

أ. إذا تم إيقاع العقوبة التأديبية نتيجة لفعل جرمي ارتكبه الموظف العام، ومن الأمثلة على ذلك في التشريع الفلسطيني ما ورد في متن المادة 96 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 بأن "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية: 6- الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة". وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه "وبما انه قد صدر حكم نهائي على المستدعي بتهمة استثمار الوظيفة وهي من التهم المخلة بالشرف والأمانة وتتعارض مع واجبات ومهنة الموظف العمومي فان المحكمة تجد ان القرار المطعون فيه جاء متفقاً واحكام القانون وان ما ابداه المستدعي في دعواه امر غير وارد وهو مستوجب الرد"². وبناء عليه وفقاً للقرار السابق فإنه فيما لو تم صدور قانون عفو عام عن جريمة استثمار الوظيفة، فإن آثار هذا القانون ستمتد إلى القرار التأديبي القاضي بفصل الموظف من وظيفته.

ب. إذا نص قانون العفو العام على جواز سريانه على الإجراءات والعقوبات التأديبية³، بل أكثر من ذلك درج بعض القضاء العربي، كالقضاء السوري على عدم جواز تطبيق قوانين العفو

¹المحمدي، عمار سالم، أثر انقضاء الدعوى الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص103.

²دعوى عدل عليا رقم 2014/190، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رام الله، 2015/5/4.

³محمد وسالم، مرجع سابق، ص281.

العام على المسؤولية التأديبية إلا في الحالة التي تنص عليها تلك القوانين على ذلك¹، فعليه اعتبار القضاء السوري أن الطريق الوحيد لتطبيق العفو العام على العقوبات التأديبية هو شمول القانون على نص يجيز ذلك، وعليه فإن الحديث عن تطبيق العفو العام على الإجراءات التأديبية كما في الحالة الأولى أمر غير مقبول وفقاً لما جاء به القضاء السوري.

الاتجاه الثاني

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن قوانين العفو العام تمحو المخالفات والعقوبات التأديبية بشكل مطلق²، مستندين في رأيهم إلى عدد من الحجج، كما يلي:

أ. بطبيعة الحال فإن الفعل يتكون من شقين، شق جزائي وشق تأديبي، فكما يباح الشق الجزائي في الفعل حين صدور العفو العام، يجب أن يباح كذلك للشق التأديبي، وبالتحديد إذا ما علمنا بأن الجريمة الجنائية هي أخطر جسامة من الجريمة التأديبية التي تنطوي على عقوبات محددة ضمن إطار الوظيفة العامة، على عكس الجريمة الجنائية التي تنطوي على عقوبات أشد وطأة كالسجن والمصادرة³.

¹ جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بأنه "ولا يجوز بغير نص قانوني شمول العفو العام للعقوبات التأديبية والجرائم المسلكية". قرار رقم 574/2، المحكمة الإدارية العليا السورية، الطعن رقم 505، دمشق، 1999/10/27.

² المحمدي، مرجع سابق، ص 104.

³ محمد وسالم، مرجع سابق، ص 281.

ب. وفقاً للاتجاه الأول فإن العفو العام يطبق على العقوبة التأديبية إذا كانت مقترنة بالعقوبة الجنائية بوصفها تابعة أو مكملة لها، ولا يطبق العفو العام على العقوبة التأديبية إذا تمت من قبل جهة أخرى غير الجهة المصدرة للعقوبة الجنائية، وعليه فإن العقوبتين في هذه الحالة متشابهتين ولا عبرة للتمييز بينهما في العفو العام، لأن العقوبتين مرتبطتان بذات الشخص وذات الواقعة على الأغلب، مع الاختلاف في الجهة المصدرة فقط¹.

ت. كما ويحتج هذا أنصار هذا الرأي بالقول بأن قوانين العفو العام تتضمن نصوصاً مطلقة غير مقيدة، بحيث لا يجوز القول بأن هذه النصوص تسري على مجال محدد ولا تسري على مجالات أخرى، كما أنه لا يوجد أي حكمة من تقييد نصوص قوانين العفو العام على العقوبات الجزائية دون التأديبية².

وحسب رأي الباحث، نذهب إلى ما ذهب إليه الاتجاه الأول القائل بعدم جواز شمولية آثار العفو العام على الإجراءات التأديبية، وذلك نظراً لأن العفو العام إجراء مرتبط بالعقوبات الجنائية وبالقانون الجنائي، وإن القول بإمكانية تطبيقه على المسؤولية التأديبية هو أمر غير جائز، نظراً لأن المسؤولية التأديبية تقع ضمن القانون الإداري، وهذا القانون مستقل بحد ذاته ولا يجوز تطبيق القوانين الجنائية عليه إلا في حالات استثنائية، وعليه يجب توخي الحذر عند التعامل مع هذا الموضوع، بأن نحرص على عدم تطبيق قوانين العفو العام على العقوبات التأديبية مع ضمانه عدم انتهاك حقوق وحرريات الموظفين، إذ أننا نتفق مع ما ورد في الاستثناء الأول من الاتجاه الأول دون

¹اللهيبي، علي أحمد، أثر العقوبات وانقضاؤها على المركز القانوني للموظف، رسالة دكتوراة، جامعة النهرين، بغداد 2003، ص119.
مشار إليه في: المحمدي، مرجع سابق، ص50.
²المحمدي، مرجع سابق، ص105.

الاستثناء الثاني، لأن الاستثناء الأول ينص على تطبيق العفو العام على العقوبات التأديبية التبعية للعقوبات الجزائية، فليس من العدل عزل موظف من وظيفته نظراً للحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، ويتم بعد ذلك محو هذه الجريمة وصدور عفو عام عنها. أما الاستثناء الثاني القائل بأن العفو العام يطبق على العقوبات التأديبية عند نص القانون على ذلك، نرى بأنه فيه تدخل واضح من المشرع الجنائي في عمل القوانين الإدارية والموظفين العاملين في الدولة، فالموظف العام يمتلك مرجع أساسي في عمله وفقاً لعدد من قوانين الخدمة التأديبية، كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، وعليه فإن هذا القانون يعتبر الأساس في تنظيم عمل الموظف العام. والملفت للانتباه من كل ما سبق هو سكوت المشرع الفلسطيني عن بيان المكانة القانونية للعفو العام في الخدمة المدنية، على عكس غيره من المشرعين، كالمشرع الأردني والعراقي، وبناء عليه يرى الباحث بضرورة إيراد نص قانوني في متن قانون الخدمة المدنية يبين فيه عدم جواز إيقاف تنفيذ العقوبات التأديبية أو محوها نظراً لصدور قانون عفو عام كما هو الحال في المادة 148/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

المطلب الثاني: أثر العفو العام على احكام التجريم والعقاب

لا تقف حدود كل جريمة عند الفاعل الأصلي، ولا تقف عند نوع واحد من الجرائم، ففي هذا الإطار نلاحظ وجود تنوع وتعدد في أنواع الفاعلين والجرائم والأفعال، فهناك المساهمين الجنائيين كالشركاء والمحرضين والمتدخلين، وهناك الجرائم المستمرة والمتعددة والثابتة والفردية والجماعية والجرائم السلبية والجرائم الإيجابية، وعليه قد يختلف أثر العفو العام وفقاً لتعدد المساهمين وأنواع

الجرائم والأفعال، وهذا ما نتناوله بالبحث في هذا المطلب من خلال بيان أثر العفو العام على المساهمة الجنائية في الفرع الأول، وعلى نوع الجريمة والفعل في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أثر العفو العام على المساهمة الجنائية

تعرف المساهمة الجنائية على أنها "قيام شخصان أو أكثر بالاشتراك في ارتكاب فعل جنائي يؤدي إلى جريمة واحدة فيكون لكل شخص دور في أحداث هذه الجريمة مع قيام رابطة معنوية بينهم جميعاً، وهذا النوع يختلف عن الجرائم الفردية أو التي يرتكبها فاعل واحد أو التي تقع من جماعة بدون سبق اتفاق أو توافق على أحداثها"¹.

ويستوي في المساهمة الجنائية وجود عدة أشخاص، هما:

الشريك: كل شخص يقوم بمساعدة الفاعل الأصلي في ارتكاب جريمته، وهو بذلك يساهم في تنفيذها، من خلال قيامه بنشاط معين مترتب عليه ارتكاب الفاعل للجريمة مع وجود علاقة سببية بين نشاط الشريك والنتيجة الجرمية².

المحرض: وفقاً لقانون العقوبات المعمول به في فلسطين يعتبر المحرض "من حمل غيره على ارتكاب جريمة بإعطائه نقوداً أو بتقديم هدية له أو بالتأثير عليه بالتهديد أو بالحيلة والدسياسة أو بصرف النقود أو بإساءة الاستعمال في حكم الوظيفة"³.

¹الكربولي، احمد جاسم، المساهمة الجنائية بين الشريعة والقانون، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإسلامية، مجلد 3، عدد 12، العراق، 2011، ص198.

²العلفي، نبيل محسن، ماهية الركن المادي المكون للجريمة والمساهمة الجنائية، المجلة القضائية – وزارة العدل، عدد 3، اليمن، 2013، ص223.

³المادة 1/80 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

طبيعة النتيجة الجريمة الواجب توافرها في الركن المادي للجريمة

المتدخل: يعتبر الشخص متدخلًا في الجريمة إذا توافرت فيه إحدى الشروط الآتية¹:

- تقديم إرشادات وخدمات للفاعل الأصلي فيما يتعلق ارتكاب الجريمة.
 - إعطاء الفاعل سلاحاً أو أدوات أو أي شيء آخر مما يساعد على إيقاع الجريمة.
 - كل شخص تواجد في المكان الذي ارتكب فيه الجرم بقصد إرهاب المقاومين أو تقوية تصميم الفاعل الأصلي أو ضمان ارتكاب الجرم المقصود.
 - كل من ساعد الفاعل على الأفعال التي هيأت الجريمة أو سهلتها أو أتمت ارتكابها.
 - كل من ساهم في إخفاء معالم الجريمة أو تخبئة أو تصريف الأشياء الحاصلة بارتكابها.
- ويتميز العفو العام بطابع موضوعي على اعتبار انه يزيل الركن الشرعي عن جريمة أو مجموعة من جرائم، وبذلك من الطبيعي أن يستفيد منه جميع المساهمين في هذه الجرائم². وعلل بعض الفقه هذا الأثر نظراً "للطبيعة العينية أو الموضوعية للعفو الشامل"³. وعليه فإن أثر قانون العفو العام يمتد إلى كل مساهم في الجريمة، ويرى البعض أن العفو العام لا يشمل المساهمين الجنائيين في حال ما إذا اشترط القانون تطبيقه على صفات معينة من المجرمين دون غيرهم⁴.

¹المادة 2/80 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

²الجوراني، ناصر، نظرية التوبة في القانون الجنائي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص81.

³الخرباوي، مرجع سابق، ص323.

⁴الخوالدة، مرجع سابق، ص445.

ولم يتضمن قانون العقوبات أي نص يدل على تطبيق قانون العفو العام على المساهمين في الجريمة، وإنما استنتجنا ما سبق من خلال ما ورد عن الفقه الجنائي والذي لاحظنا وجود اتفاق فقهي حول ما سبق، وكان البعض منهم قد علل استناد المساهمين في الجريمة من العفو العام لأن "الفعل أصبح مباحاً منذ لحظة ارتكابه على اعتبار أن المساهمة كانت على فعل مشروع"¹.

وعليه فإن هذا الأثر هو جوهر التمييز ما بين العفو الخاص والعفو العام، فالعفو الخاص اجراء شخصي وليس موضوعي، أي أنه يقتصر على شخص محدد بذاته، ويقع عليه ولا يقع على فعله الجرمي، وعليه يقتصر العفو عليه ولا يمتد إلى غيره من المساهمين معه في الجريمة، أما العفو العام فهو اجراء موضوعي يقع على الفعل الجرمي وليس على شخصية فاعليه، وبذلك فإنه يشمل الفاعل الأصلي وجميع المساهمين معه في الجريمة من شركاء ومتدخلين ومحرضين².

وبشكل عام يمكن القول بأن امتداد العفو العام على المساهمين في الجريمة هو ما يميز هذه الحالة عن غيرها من حالات انقضاء الدعوى الجزائية، مثل وفاة المتهم، والتي يترتب عليها انقضاء الدعوى الجزائية للشخص المتوفي فقط دون غيره من المساهمين، أما العفو العام فهو ذو طابع عيني ينفي الصفة الإجرامية عن الفعل بغض النظر عن مرتكبه، فاعل أصلي أم مساهم متدخل أو محرض أو شريك³. وحسب رأي الباحث نعلل ما سبق في أن العفو العام اجراء يهدف إلى التهدئة الاجتماعية والمصالحة بين أفراد المجتمع والدولة وإعادة تأهيل المجرمين، وعليه بالإضافة إلى أن

¹ عوايصة، مرجع سابق، ص118.

² عبود، مرجع سابق، ص247.

³ عبد المطلب، إيهاب، موسوعة المخدرات: معلقا عليها بأراء الفقه والقضاء وأحكام محكمة النقض منذ تاريخ إنشائها حتى عام 2014، المجلد الثاني: الدفع في جرائم المخدرات، المركز القومي للإصدارات، الطبعة التاسعة، القاهرة، 2016، ص142.

العفو العام اجراء موضوعي، فإنه يمتد إلى جميع المساهمين تحقيقاً للغاية والهدف الأساسي منه، والذي تم ذكره سابقاً.

غير أنه رغم القناعة التي خلصت لها هذه الدراسة بان العفو العام يمتد أثره الى كل المساهمين في الجريمة كما ذكر سابقاً، إلا انه في بعض الأحيان قد يمتد أثر العفو العام على المحرض على الجريمة. ترى هذه الدراسة أنه لربما تنقضي الدعوى الجزائية في مواجهة الفاعل الأصلي والشريك والمتدخل، و تبقى قائمة في مواجهة المُحرض على الجريمة. فكيف يُمكن تصور ذلك؟

للإجابة على هذا السؤال، لابد بداية من التفرقة بين التشريعات الجزائية المقارنة في تنظيمها للطبيعة القانونية لجريمة التحريض. فبالنسبة للتشريع الجزائي المعمول بع في فلسطين، يُمثل فعل التحريض مساهمة جنائية مرتبطة بالجريمة الأصلية والفاعل الأصلي. بمعنى آخر، يتطلب المشرع لتوافر مسؤولية جزائية بحق المُحرض على جريمة ما ان يترتب على نشاطه تحقق نتيجة معينة. وهو نشوء التصميم الإجرامي لدى الفاعل الأصلي من خلال فعل التحريض. أي أنه لابد من توافر علاقة سببية بين فعل التحريض ونشاط الفاعل الأصلي للجريمة. فإذا ما تراجع الفاعل الأصلي عن إتيان الجريمة تنعدم حينها المسؤولية الجنائية بحق المُحرض.

اما بالنسبة للتشريع الأردني مثلاً، فجريمة التحريض تُعتبر جريمة مُستقلة بذاتها لا ترتبط بتحقق النتيجة لدى الجريمة الأصلية. وهو ما يُستفاد من أحكام المادة (81/3) من قانون العقوبات الأردني المعدل رقم (8) لسنة 2011، "إذا لم يفض التحريض على ارتكاب جنابة او جنحة الى

نتيجة خفضت العقوبة المبينة في الفقرتين السابقتين من هذه المادة الى ثلثها" . فعلى سبيل المثال، إذا ما ثبت قيام إمام مسجد بتحريض المصلين على ارتكاب جرائم إرهاب في الدولة بهدف قلب نظام الحكم، عندها تتوافر قيام المسؤولية الجزائية بحق إمام المسجد بتهمة ارتكاب جريمة التحريض حتى لو لم يكثر أي من المصلين بتحريضه ولم يثبت أن كان لكلامه أثر على من سمعه من المتواجدين.

وبناء على ما تقدم، يُمكن القول أنه بالنسبة للتشريعات الجزائرية التي تعتبر التحريض جريمة مُستقلة عن النتيجة المتوخاة من الجريمة الأصلية التي أُستهدفها فعل التحريض أساسا، فإن أثر العفو العام لا يمتد الى جريمة التحريض إلا اذا ذكر صراحة بذلك. بمعنى آخر، حتى يكون لقانون العفو العام أثره على جريمة التحريض على الإرهاب فلا يكفي أن يتضمن النص على العفو عن جرائم الإرهاب، إنما لابد من إيراد جرائم التحريض على الإرهاب أيضا في قائمة الجرائم المستهدفة من القانون، وإلا أُقتصر أثر العفو العام على ما ذكر من جرائم في متن القانون صراحة.

اما بالنسبة للتشريع الفلسطيني المعمول به في فلسطين، والذي يعتد بالاتجاه المادي للنتيجة اللازم توافرها في الركن المادي لجريمة التحريض (تصبح مسألة توافر المسؤولية الجنائية للتحريض مرتبطة بوقوع الجريمة الأصلية)، فإن صدور عفو عام عن الجريمة الأصلية يمتد أثره ليس فقط على الفاعل الأصلي والشركاء المتدخلين، غنما يستعيد كذلك المحرض على الجريمة.

الفرع الثاني: أثر العفو العام على احكام التجريم

تقسم الجرائم بالنظر لخطورتها إلى جنائية وجنحة ومخالفة، وتقسم بالنظر لطبيعتها إلى سياسية وعسكرية واقتصادية واجتماعية، وتقسم بالنظر لصورة الفعل إلى إيجابية وسلبية وآنية وبسيطة واعتيادية ومستمرة ومتعاقبة¹. وبناء عليه نبحث أثر العفو العام وفقاً لكل نوع مما سبق:

1) العفو العام وفقاً للوصف القانوني للجريمة (درجة الخطورة)

قسم المشرع الأردني الجرائم وفقاً لوصفها القانوني إلى جنائية أو جنحة أو مخالفة حسبما يعاقب عليها بعقوبة جنائية أو جنحية أو مخالفة². وكان المشرع الأردني قد سكت عن بيان أثر العفو العام بالنسبة لهذا النوع من الجرائم، وعليه يجوز أن يصدر العفو العام في كافة أنواع الجرائم بالنظر لوصفها القانوني (جنايات، جنح، مخالفات). وبذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "قانون العفو العام يشمل جميع الجرائم المرتكبة، جنائية، أو جنحوية، أو مخالفة بحيث تزول حالة الإجماع من أساسها سواء صدرت بها أحكام أم لم تصدر، باستثناء الجرائم التي نص القانون على عدم شمولها، فإذا كان سبب استثناء الدعوى هو كون التهمة غير مشمولة بقانون العفو العام، فإن محكمة الاستئناف لا تملك حق البحث بموضوع التهمة، قبل أن تقرر أن التهمة غير مشمولة بقانون العفو العام"³.

¹ الوصيف، آية، مقال بعنوان "أنواع الجرائم تقسيمها حسب القانون"، موقع محاماة نت، نشر بتاريخ: 2017/1/29، تاريخ الزيارة: 2020/6/28

<https://www.mohamah.net/>

² المادة 1/55 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

³ تمييز جزاء رقم 74/32، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، عمان، 1974.

وندلل على ما سبق بما يلي:

- جاء بمتن المادة 34 من الدستور الفرنسي عام 1958 بأن "يقوم قانون العفو العام بتحديد الجناياتوالجنح والعقوبات المقررة لها، والإجراءات الجزائية للعفو العام". وهذه المادة دلالة واضحة على أن العفو العام قد يقع على الجنايات والجنح.

- نصت المادة 1 من قانون العفو العام العراقي رقم 27 لسنة 2016 على أن "يعفى عفوا عاما عن العراقي المحكوم بالإعدام أو بإحدىالعقوبات أو بالتدابير السالبة للحرية سواء كان الحكم وجاهيا أم غايبيا، أكتسبدرجة البتات أو لم يكتسب ودون الإخلال بالمسؤولية المدنية أو التأديبية أو الانضباطية". وباستقراء نص هذه المادة يتبين لنا بأن قانون العفو العام العراقي قد اعفى عن بعض الجرائم المحكوم فيها بالإعدام (جناية) أو بالتدابير السالبة للحرية (جنحة).

أما فيما يتعلق بالغرامات، فإن قانون العفو العام لا يسري إلا على الغرامة الجزائية، دون الغرامة المدنية التي أساسها التعويض المدني¹، فهي حق شخصي لا يجوز التنازل عنه بموجب العفو العام. كذلك جاء بإحدى قرارات محكمة التمييز الأردنية "بعدم جواز صدور العفو العام على الغرامات والأشياء المصادرة بمقتضى حكم قطعي"².

(2) العفو العام وفقاً للطبيعة القانونية للجريمة

¹الخوالدة، مرجع سابق، ص446.
²تمييز جزاء رقم 1962/107، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، عمان، 1962/11/13.

تقسم الجرائم بالنظر إلى طبيعتها إلى جرائم سياسية وعسكرية واقتصادية واجتماعية، ويمكن القول بأن نشأة العفو العام كانت بهدف محو الجرائم السياسية في البداية، بحيث تم استعمال هذا الاجراء في فرنسا لأول مرة ليشتمل على الجرائم السياسية فقط، ثم بعد ذلك امتد ليشمل الجرائم الجزائئية والتأديبية¹. وذهب بعض الفقه لتأييد هذا الاتجاه بأن العفو العام اجراء يتم إصداره في ظل ظروف سياسية لمعالجة جرائم سياسية، ثم بعد ذلك أصبح هذا الاجراء ينطبق على ظروف وجرائم أخرى غير سياسية، قد تكون اقتصادية أو اجتماعية أو عسكرية². ومن الأمثلة على قوانين عفو عام صدرت لمعالجة جرائم سياسية "المرسوم التونسي رقم 1 لسنة 2011 والذي اشتمل على معالجة جرائم سياسية ونقابية، وكذلك القانون الأساسي التونسي رقم 17 لسنة 2014 المتضمن العفو العام عن الأفعال التي ارتكبت خارج إطار القانون وكان الهدف منها إنجاح الثورة التونسية عام 2011"³.

3) العفو العام وفقاً لصورة الفعل

قد تكون الجرائم وقتية وترتكب وتنتهي في فترة زمنية قصيرة قبل نفاذ قانون العفو العام، وقد تكون مستمرة يستمر ارتكابها اثناء تطبيق قانون العفو العام وما بعد نفاذه، وهنا يطبق العفو العام على النوع الأول من الجرائم المتعلقة بالجرائم الوقتية، وأما النوع الثاني المتعلق بالجرائم المستمرة فلا يطبق عليه العفو العام⁴. وبذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "قانون العفو العام لا يسري على جريمة الاعتداء على أرض الغير التي لا يزال المشتكى عليه واضعاً يده عليها لأنها من الجرائم

¹المحمدي، مرجع سابق، ص101.

²صالح، مرجع سابق، ص247.

³عبو، محمد، النيابة العمومية، مجمع الأطرش للنشر والتوزيع، تونس، 2017، ص159-160.

⁴المجالي، مرجع سابق، ص478.

المستمرة وأن الجرائم الثانية (الوقتية) هي التي يشملها قانون العفو العام والتي يتم تنفيذها قبل سريانه ويبقى أثرها بغير حاجة إلى تدخل جديد من جانب الجاني"¹.

أما فيما يخص الجرائم غير المكتشفة والتي تم ارتكابها قبل صدور قانون العفو العام، فيشملها القانون أيضاً بغض النظر عن موعد اكتشافها، إذا تم قبل صدور القانون أو بعده، فلا عبرة في ذلك سوى لتاريخ ارتكاب الجريمة فقط، وعلى ذلك إذا تم اكتشاف ارتكاب أحد الجرائم المشمولة بالعفو قبل صدور القانون، فإنه لا يجوز للنياحة العامة تحريك الدعوى الجزائية عنها².

ويشمل قانون العفو العام كل الموقوفين، وليس فقط السجناء، وعليه لا بد من إطلاق سراح الموقوفين بدون شروط أو كفالات، إلا في حالة ما إذا نص قانون العفو العام على إطلاق سراحهم بشروط متعلقة بحسن سلوكهم، وعدم العودة إلى ارتكاب الجرائم مرة أخرى³.

وعليه فإنه يوجد تأثير للعفو العام وفقاً لصورة الفعل، إلا في حالات الجرائم المستمرة والجرائم المكتشفة بعد صدور قانون العفو العام، فلا يؤثر العفو العام عليها، وأما الجرائم الوقتية والمكتشفة قبل صدور القانون، وغيرها من الأنواع كالجرائم البسيطة والايجابية والسلبية والاعتيادية والآنية فينطبق عليها العفو العام كغيرها من الأنواع.

الفرع الثالث: أثر العفو العام على العقوبة الجزائية

تقسم العقوبة في قانون العقوبات الأردني إلى ثلاثة أنواع، هما:

¹ تمييز جزاء رقم 56/65، محكمة التمييز الأردنية، 1966.

² نمور، مرجع سابق، ص 283.

³ عبود، مرجع سابق، ص 27.

العقوبة الأصلية: عقوبة أساسية مستقلة ومنفردة بحد ذاتها وغير مرتبطة بأي عقوبة أخرى، كالإعدام والأشغال الشاقة¹.

العقوبة التبعية أو الإضافية: تعرف بأنها "عقوبة تلحق بالعقوبة الأصلية التي تفرض على المحكوم عليه بقوة القانون ودون حاجة لأن ينطق بها القاضي"².

العقوبة التكميلية أو الفرعية: عقوبة مشابهة للعقوبة التبعية باستثناء شرط إيقاعها من خلال نطق القاضي بها، وهي جزاء ملحق بعقوبة أصلية بهدف توفير الجزاء الرادع للجريمة، وعليه يخضع هذا النوع من العقوبات لسلطة القاضي التقديرية³.

وأما فيما يتعلق بمدى تأثير قانون العفو العام على نوع العقوبة وفقاً للتقسيم السابق (أصلية، تبعية، تكميلية)، فإن القارئ لنص المادة 2/50 من قانون العقوبات الأردني يجد بأن المشرع يميز بين حالتين، فيما يخص تأثير العفو العام بناء على العقوبة، الحالة الأولى صدور العفو العام بعد نطق العقوبة، وفي هذه الحالة تسقط العقوبة ويستحيل تنفيذها، وأما الحالة الثانية تحدث في حالة البدء في تنفيذ العقوبة ثم صدور قانون العفو العام بعد ذلك، وفي هذه الحالة يتوقف تنفيذ هذه العقوبة، بغض النظر إذا ما كانت عقوبة أصلية أم تبعية⁴. وعليه يمتد العفو العام ليشمل كافة أنواع العقوبات بما فيها العقوبات الأصلية في الجريمة والعقوبات الأخرى كالعقوبة التبعية والتكميلية

¹المجالي، مرجع سابق، ص445.

²عبيد، حسون، شخصية العقوبات الفرعية "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل، عدد 21، العراق، 2014، ص119.

³المرجع السابق، ص120.

⁴صالح، مرجع سابق، ص249.

أيضاً¹. وهذا ما يميز العفو العام عن العفو الخاص، والذي لا يترتب عليه سقوط العقوبات التبعية الإضافية، لأن العفو الخاص في الأصل يصدر ليمحو العقوبة الأصلية فقط، واستثناءً من ذلك صدور نص مادة في مرسوم العفو الخاص يمحو العقوبات التكميلية والإضافية².

وفي أغلب الجرائم يكون المحكوم عليه قد تأثرت أهليته وفقد البعض من حقوقه بسبب الحكم عليه وإدانته، وعليه فإن العفو العام في هذه الحالة يضمن عودة جميع هذه الحقوق، إضافة إلى أن المحكوم عليه تعود له أهليته التي فقدها، إضافة لما سبق فإنه "لا يجوز أن يطلب المحكوم عليه رد الاعتبار، ولا تسجل في صحيفة السوابق القضائية"³.

وكان الفقه الجنائي كان درج على إيراد نوع جديد من العفو العام، تحت اسم العفو العام الجزئي، والذي يتضمن إسقاط جزء من العقوبة، أو إبدالها بعقوبة أخف منها، ويبقى الجزء الآخر نافذ وقانوني⁴، وحتى أبعد من ذلك درجت بعض القوانين العقابية على التأكيد على العفو العام الجزئي بأنه يعتبر في حكم العفو الخاص⁵، وهذا الأمر لم ينص عليه المشرع الأردني في قانون العقوبات، وبرأي الباحث فمن الناحية القانونية لا يجوز صدور مثل هذا النوع من العفو العام، لأن العفو العام عند صدوره بشكل جزئي يفقد القيمة الأساسية له في إسقاط العقوبة وإزالة الجريمة،

¹المراغي، أحمد، شرح قانون العقوبات: القسم العام "النظرية العامة والعقوبة"، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص277.

²البياتي، وائل منذر، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخاب المجالس النيابية: دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص32.

³ابن يونس، فريدة، العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري، مجلة المفكر – جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 7، الجزائر، نوفمبر 2011، ص215.

⁴الجوراني، مرجع سابق، ص95.

⁵على سبيل المثال تضمن قانون العقوبات العراقي في المادة 2/153 نصاً يشير إلى هذا الأمر بأنه "وإذا صدر قانون بالعفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها اعتبر في حكم العفو الخاص، وسرت عليه أحكامه".

ويتحول إلى قانون معدل لبعض النصوص القانونية، أو مخفف للعقوبات، بما يتشابه مع إجراءات أخرى كالعفو الخاص.

خلاصة المبحث:

يترتب على العفو العام انقضاء الدعوى الجزائية في أي مرحلة من مراحلها، وأما الدعوى المدنية تظل موجودة على حسب رغبة صاحبها، فله الاستمرار بها والحصول على التعويض من الفعل حتى لو تم صدور عفو عام عنه، وله التنازل عنها وعن حقه في التعويض. وأما المسؤولية التأديبية فنرى بعدم جواز شمولية آثار العفو العام عليها، وذلك نظراً لأن العفو العام إجراء مرتبط بالعقوبات الجنائية وبالقانون الجنائي، وإن القول بإمكانية تطبيقه على المسؤولية التأديبية هو أمر غير جائز.

كذلك يستفيد من العفو العام جميع المساهمين في هذه الجريمة، ويجوز أن يصدر العفو العام في كافة أنواع الجرائم بالنظر لوصفها القانوني (جنايات، جنح، مخالفات)، وأما بالنظر لصورة الفعل فإنه يوجد تأثير للعفو العام في كافة الصور التي تم ذكرها في المبحث، باستثناء حالات الجرائم المستمرة والجرائم المكتشفة بعد صدور قانون العفو العام، فلا يؤثر العفو العام عليها. وكذلك يمتد العفو العام ليشمل كافة أنواع العقوبات بما فيها العقوبات الأصلية في الجريمة والعقوبات الأخرى كالعقوبة التبعية والتكميلية أيضاً.

المبحث الثاني: تطبيقات في العفو العام

إن القارئ لقوانين العفو العام في الدول المقارنة يجد بأنها تشتمل على مجموعة من المبادئ والقواعد والتطبيقات غير منصوص عليها قانوناً في قوانين العقوبات، وهي بذلك تخرج هذه القوانين عن النص التشريعي العقابي، وأما في فلسطين، فإن الوضع يختلف تماماً نظراً لعدم صدور أي قانون عفو عام فلسطيني منذ تاريخ نشأة السلطة الفلسطينية عام 1994 حتى يومنا هذا، بما يجعل الوضع القانوني للعفو العام في فلسطين مختلف عن غيره من الدول. وعليه كان لا بد من الوقوف على أهم وأبرز المبادئ التي اشتملت عليها قوانين العفو العام في الدول المقارنة في المطلب الأول، والواقع القانوني والعملي للعفو العام في فلسطين في المطلب الثاني.

المطلب الأول: العفو العام في القوانين المقارنة

للوصول إلى صورة واضحة حول العفو العام في القوانين المقارنة، لا بد لنا من بيان نشأة وتاريخ قوانين العفو العام في الدول العربية في الفرع الأول، وأهم المبادئ التي كانت تتضمنها والهدف منها في الفرع الثاني، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: نشأة وتاريخ قوانين العفو العام في الدول العربية

تعتبر الأردن من أكثر الدول العربية استخداماً لقوانين العفو العام بواقع 17 قانون، وبشكل عام فإن المنتبغ لبداية صدور هذه القوانين في الأردن، يجد بأنها كانت تصدر لتحقيق أهداف اجتماعية بحتة في الغالب، تتعلق بالعائلة المالكة، كمناسباتهم وأفراحهم وأحزانهم، إضافة إلى تحقيق

بعض من الأهداف السياسية،¹ وفي الأردن حديثاً كثرت المطالبات الشعبية بإصدار قانون عفو عام، الأمر الذي أدى إلى حدوث الكثير من الجدل في البرلمان الأردني ما بين مؤيد ومعارض، ووفقاً لمشروع قانون العفو العام الأردني لسنة 2018 المعد من قبل مجلس الوزراء فإن هذا القانون سيشمل جميع الجرائم الجنائية والجنحية والمخالفات التي وقعت قبل 2018/12/12، الأمر الذي رفضه المنتقدون لهذا المشروع باعتباره يلحق الضرر بمصالحهم، خاصة فيما يتعلق بمواضيع الشيكات². وفي حال صدر حقاً هذا القانون، فإن الأردن ستكون على موعد مع تغيير جذري في قوانين العفو العام لديها، باعتبار أن هذا القانون سيصدر بناءً على مطالبات شعبية مرتبطة بأحداث سياسية غير اجتماعية، ولا ترتبط بأي مناسبات عائلية للعائلة المالكة³.

وكان القانون رقم 5 لسنة 2019 هو آخر قوانين العفو العام الأردنية، وصدّر بتاريخ 2019/2/5 بواقع 9 مواد. ويشمل هذا القانون جرائم الدم والقدح والتحقير والإقامات والغرامات المترتبة على مخالفة قوانين تتعلق بضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات وبعض جرائم المخدرات. وعلى الرغم من حداثة هذا القانون إلا أنه لم يسلم من النقد، فاعتبره البعض مجرد

¹ اغباري، محمد وجرار، شاكور وبلعاوي، جمال، تاريخ العفو العام في الأردن: من الإمارة إلى عبد الله الثاني، موقع خبر، نشر بتاريخ: 2018/10/10، تاريخ الزيارة: 2020/6/26

<https://www.7iber.com/politics-economics/the-history-of-general-pardon-in-jordan/>

² موقع سكاى نيوز العربي، مقال بعنوان "قانون العفو العام في الأردن .. الجدل مستمر"، نشر بتاريخ: 2019/1/28، تاريخ الزيارة: 2020/6/26

<https://www.skynewsarabia.com/>

³ اغباري وجرار وبلعاوي، مرجع سابق.

تعديل لنصوص قانونية واردة في قانون العقوبات لا عفو عام، لأن ما ورد بهذا القانون من نصوص من شأنه عدم السريان الفوري لقانون العفو العام إلا بإجراء عقوبات مخفضة أو شروط أخرى¹.

وأما في لبنان، فالوضع العملي لقوانين العفو العام مختلف تماماً عما هو في الأردن، بحيث نلاحظ أن غالبية قوانين العفو العام اللبنانية صدرت لتحقيق أهداف وغايات سياسية نظراً للوضع السياسي الطائفي الذي يتسم به المجتمع اللبناني عن غيره من المجتمعات العربية، فكان أول قانون عفو عام لبناني صدر بعد الاستقلال بتاريخ 1958/12/24 للعفو عن الجرائم المرتكبة قبل تاريخ 1958/10/15، ويعتبر القانون رقم 91/84 الصادر بتاريخ 1991/8/26 أبرز قانون عفو عام لبناني، لأنه صدر بعد الحرب اللبنانية الأهلية التي انتهت في العام 1990².

وفي العراق يتشابه الوضع فيما يتعلق بقوانين العفو العام مع ما هو موجود في لبنان، حيث ان العراق أيضاً عانت على مدار سنين طويلة من الانشقاقات والنزاعات بين الطوائف المختلفة، وعليه شهدت فترة ما بعد انتهاء الغزو الأمريكي للعراق عام 2003 العديد من التناقضات على مستوى الموقف القضائي فيما يتعلق بالعفو العام، فقد انقسمت القرارات الصادرة من محكمة التمييز الاتحادية العراقية المتعلقة بالعفو العام إلى اتجاهين مختلفين، بالتحديد فيما يتعلق بمدى تطبيق قرار

¹ كامل السعيد، موقع جريدة الغد، مقال بعنوان "قانون العفو العام لسنة 2019 بين الدستورية وشبهة عدم الدستورية"، نشر بتاريخ: 2019/2/5

<https://alghad.com/>

² شافي، نادر عبد العزيز، مقال بعنوان "العفو العام والعفو الخاص وأحكام كل منهما في القانون اللبناني"، مجلة نحن والقانون، العدد 355، منشور على موقع الجيش اللبناني، نشر بتاريخ: 2015/12/6، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

<https://www.learmy.gov.lb/ar>

العفو العام الصادر من مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 225 لسنة 2002¹. ولسنا بصدد تناول هذه الاتجاهات نظراً لتشعبها وكثرة تفاصيلها.

أما تونس فتعتبر من الدول العربية التي نادراً ما لجأت الى استخدام نظام العفو العام، وذلك نظراً لنظام الحكم الذي كان سائداً فيها قبل الثورة التونسية عام 2011، بحيث عمل هذا النظام على محاربة الحقوق والحريات الفردية تحت مسمى "مكافحة الإرهاب والمجهود الدولي"، بحيث كان يحظر على التونسيين تأسيس الجمعيات والنقابات بموجب هذه المنظومة². وعلى ذلك شكل مرسوم العفو العام التونسي الصادر بعد الثورة تحت الرقم 1 لسنة 2011 نقلة نوعية في تاريخ القضاء التونسي، ليس لأن التونسيين انتفعوا منه بشكل مباشر، وإنما لأنه يعتبر اجراء قانوني جديد يصون حقوق وحريات المجتمع التونسي للمرة الأولى بعد النظام التونسي القديم قبيل الثورة³.

الفرع الثاني: أهم المبادئ التي تضمنتها قوانين العفو العام العربية والهدف منها

تضمنت تطبيقات قوانين العفو العام العربية العديد من المبادئ التي شكل بعضها جدلاً فقهيّاً في مدى قانونية استخدام مثل هذه المبادئ في قوانين العفو العام، وفي هذا الفرع نحاول استعراض أهم هذه المبادئ التي وردت في بعض قوانين العفو العام.

¹ جاسم، ومكتوب، مرجع سابق، ص28.

² صخري، مصطفى، مقال بعنوان "العفو العام: الشروط والآثار"، موقع الأستاذ مصطفى صخري، نشر بتاريخ: 2011/9/11، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

http://mustaphasakhri.blogspot.com/2011/09/blog-post_11.html

³ موقع بوابة العدل في تونس، نشر بتاريخ: 2011/3/25، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

<http://193.95.69.131/?id=820>

في قانون العفو العام اللبناني رقم 91/84 الصادر بتاريخ 1991/8/26 نلاحظ بأن المادة 9 منه منحت سلطة تقديرية واسعة للسلطات اللبنانية لإصدار عفو خاص خلال فترة زمنية محددة مدتها 12 شهر تبدأ من تاريخ العمل بقانون العفو العام رقم 91/84، والملفت للنظر في هذه المادة بأنها كانت قد اعتبرت بأن أي عفو خاص يصدر على هذا الشكل يكون له مفعول وحكم العفو العام العادي، واشترطت المادة أن يصدر العفو الخاص عن الجرائم التي تم استثنائها بموجب هذا القانون، وهذا الأمر ترتب عليه صدور العديد من مراسيم العفو الخاص عن السلطات اللبنانية في الفترة ما بين 1991-2005¹ والملاحظ في هذا القانون أنه اشترط على السلطات اللبنانية إصدار مراسيم العفو الخاص لمدة 12 شهر تبدأ من تاريخ العمل بقانون العفو العام، أي أنه لا يجوز إصدار أي مرسوم عفو خاص بموجب هذا القانون بعد تاريخ 1992/8/26، لكن السلطات اللبنانية استمرت بإصدار مراسيم عفو خاص بموجب المادة 9 من هذا القانون حتى سنة 2005، إضافة لذلك فقد منح قانون العفو العام رقم 91/84 مراسيم العفو الخاص الصادرة بموجبه منحها نفس القوة والقيمة القانونية لقوانين العفو العام، وهذا ما يدل على وجود تشابك عملي واضح في التطبيق بين الأحكام القانونية الخاصة بالعفو العام والعفو الخاص.

أما في قانون العفو العام العراقي الحديث رقم 27 لسنة 2016 فقد تضمنت المادة 3 منه إحدى المبادئ القانونية المثيرة للجدل بأنه "يشترط لتنفيذ أحكام المادة (1) و(2) من هذا القانون تنازل المشتكي أو ذوي المجني عليه أمام قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة وتسديد ما ترتب بذمة المشمولين بأحكام هذا القانون من التزامات مالية لمصلحة الدولة أو الأشخاص". وعلى ذلك

¹شافي، مرجع سابق.

اشتراط المشرع العراقي لنفاذ قانون العفو العام على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 27 لسنة 2016 أمرين، هما: أن يتنازل المشتكي عن حقه أو أهل المجني عليه عن حقوقهم في حالة جرائم القتل، بالإضافة إلى إعادة الأشخاص كافة الالتزامات المالية المترتبة عليهم لأصحابهم الأصليين أو للدولة إذا كان المال المسروق مال عام.

وبقراءة ما سبق نجد بأنه يتشابه بشكل كبير مع نظام الصلح كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجنائية، بحيث أنه من الطبيعي أن الدعوى العمومية حق للمجتمع ولا يجوز لأحد التصالح فيها أو التنازل عنها إلا فيما يرد من حقوق شخصية متعلقة بالتعويض، ومع ذلك فقد أجاز المشرع في بعض الحالات إنهاء الدعوى الجزائية عن طريق الصلح في عدة حالات، أهمها تفاهة الجريمة ولتوفير مصاريف المحكمة، بالإضافة إلى تسهيل وتبسيط الإجراءات، والأخذ بعين الاعتبار ظروف المجني عليه¹. وعليه فإن الصلح الجنائي يتطلب تنازل المشتكي أو ذوي المجني عليه أو النيابة العامة، بالإضافة إلى إعادة المال إذا كانت الجريمة محلها مال مسروق، وبذلك فإن قانون العفو العام العراقي رقم 27 لسنة 2016 في المادة 3 منه يتشابه كثيراً مع نظام الصلح الجنائي، وهذا ما اعتبره البعض من الفقه العراقي بأن تطبيق المادة 3 من قانون العفو العام العراقي رقم 27 لسنة 2016 يؤدي إلى تغيير الهدف الأساسي من إقرار العفو العام والمتمثل في التهدئة الاجتماعية وتحسين الظروف السياسية والمصالحة مع المجرمين، إضافة إلى أن نص هذه المادة يجرّد قانون العفو من أهم خصائصه وميزاته القانونية². ويرأي الباحث نرى بأن ما جاء به المشرع العراقي في

¹ التميمي، رانية، الصلح كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية، بحث مقدم في كلية الدراسات العليا – تخصص القانون الجنائي، جامعة القدس، القدس، 2014، ص3-4.
² محمد وسالم، مرجع سابق، ص279.

متن المادة 3 من قانون العفو العام العراقي رقم 27 لسنة 2016 يحتمل وجهين، وجه إيجابي ووجه سلبي، بحيث يتمثل الوجه الإيجابي في أن المشرع العراقي سيعمل على إرجاع الأموال إلى أصحابها، سواء أكانوا أشخاص عاديين أو كان المال المسروق مال عام، وعليه فإن اتباع مثل هذه الأساليب يكون فعالاً وعملياً بعض الشيء أكثر من نظام الصلح الجنائي العادي، وأما الوجه السلبي لتطبيق مثل هذا الأمر هو إهدار القيمة القانونية للعفو العام وتجريده من خصائصه وميزاته التي أوجد من أجلها، ويصح كأنه نظام صلح جنائي عادي، مجرد من أي قيمة قانونية للعفو العام في شكله الطبيعي.

وفي تونس صدر بتاريخ 2011/2/19 قانون العفو العام التونسي رقم 1 كأول مرسوم يصدر بعد الثورة التونسية بهدف الصفح عن الأشخاص المحكومين أو الملاحقين قضائياً قبل تاريخ 2011/1/14، إضافة إلى الأشخاص المحكومين بموجب جرائم حق عام أو جرائم عسكرية، وكان هذا المرسوم قد نص على أن لكل شخص شمله العفو الحق في العودة إلى وظيفته، وكذلك طلب التعويض¹. وعليه نجد بأن هذا المرسوم يعاني من بعض النقص القانوني فيما يلي:

- يؤكد المرسوم على أحقية المحكومين أو المشمولين بموجب العفو العام في العودة إلى وظائفهم، وهذا الأمر كنا قد ناقشناه في المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، وكنا قد توصلنا إلى نتيجة مفادها بأنه لا يجوز أن يمتد قانون العفو العام إلى الإجراءات التأديبية بما فيها قرار العزل من الوظيفة إلى في الحالة التي يتم إيقاع العقوبة التأديبية

¹الناصر، مريم، مقال بعنوان "عفو عام معلق في تونس"، موقع العربي الجديد، نشر بتاريخ: 2016/4/2، تاريخ الزيارة: 2020/6/29
<https://www.alaraby.co.uk/>

نتيجة لفعل جرمي ارتكبه الموظف العام، وهنا المشرع التونسي في المرسوم رقم 1 لسنة 2011 قد فتح المجال واسعاً لجميع المشمولين بالعمفو العام للعودة إلى وظائفهم دون اشتراط أن تكون العقوبة التأديبية مرتبطة بالجرم الذي يعاقب عليه هؤلاء المحكومين و صدر عفو عام بحقهم فيه.

- منح المرسوم رقم 1 لسنة 2011 للأشخاص المشمولين فيه الحق في المطالبة بالتعويض، وهذا ما يتعارض مع جوهر العمفو العام والذي لا يجوز فيه للشخص الذي يصدر بحقه عفو عام أن يطالب بالتعويض عن العقوبة التي تم تنفيذها بحقه، و صدر فيها عفو عام.

- إضافة إلى ما سبق، فإن المرسوم التونسي رقم 1 لسنة 2011 لم يتم تطبيقه بالشكل المطلوب على الواقع العملي، بحيث لا تزال السلطات التونسية تحتفظ بالسجلات الأمنية للأشخاص المشمولين بهذا المرسوم، إضافة إلى أن هؤلاء الأشخاص ما زالوا يعانون من التمييز العنصري في الحصول على حقوقهم كغيرهم من المواطنين التونسيين¹. كذلك أشارت بعض التقارير بأن عدد من الأشخاص المشمولين بهذا العمفو قد ثبت تورطهم في قضايا إرهابية أخرى بعد عام 2011، بما يدل على عدم جدوى هذا المرسوم على أرض الواقع².

ولعل من المبادئ المثيرة للجدل والتي تم إيرادها في قوانين العمفو العام ما ورد في القانون العراقي، بالتحديد قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 794 الصادر بتاريخ 1984/7/10 بأنه

¹الناصرى، مرجع سابق.

²موقع العرب، خبر بعنوان "عشرة آلاف شخص يستفيدون بالعمفو العام في تونس"، نشر بتاريخ: 2017/1/10، تاريخ الزيارة: 2020/6/29
<https://alarab.co.uk/>

اشترط على كل سجين اطلق سراحه بموجب هذا القرار، وعاد الى ارتكاب جرم مماثل للذي كان محكوم به سابقاً، تنفذ عليه العقوبات القديمة التي اعفي منها والعقوبات الحديثة كذلك¹. وهذا ما يمثل اعتداء واضح وصريح على مجموعة من حقوق وضمانات المتهمين، لعل أهمها عدم جواز محاكمة الشخص عن ذات الجرم مرتين، بما يشمل عدم جواز إيقاع العقوبة عليه أكثر من مرة، كما أن قانون العفو العام يزيل الصفة الجرمية من أساسها عن الفعل، وإذا ما أردنا إيقاع العقوبات القديمة التي شملها العفو العام فإن قانون العفو العام في هذه الحالة يصبح سبب من أسباب العود، كذلك فإن العفو العام في هذا الشكل يتشابه مع نظام الإفراج المشروط، والذي فيه يتم الإفراج عن المتهمين بشروط معينة تحددها السلطات العامة.

كذلك ورد في قرار آخر لمجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 997 لسنة 1978 نص قانوني متضمن عدم أحقية الموظف العام في عودته إلى وظيفته بعد أن يتم شموله بموجب قرار العفو العام السابق، إلا في حالات عدم افتقاده شرط من شروط التعيين، بمعنى آخر يتم إعادة الموظف العام إلى وظيفته باعتباره موظف جديد يخضع لذات الأحكام والإجراءات التي يخضع لها أي شخص يرغب في الانتساب للوظيفة العمومية في العراق².

المطلب الثاني: العفو العام في فلسطين

يعتبر النظام القانوني في فلسطين من أكثر الأنظمة تعقيداً نظراً للظروف السياسية التي مر بها الشعب الفلسطيني في القرن الماضي، ابتداءً من الحكم العثماني مروراً بالانتداب البريطاني

¹ محمد وسالم، مرجع سابق، ص 284.

² المرجع السابق، ص 283-284.

والحكم الأردني والاحتلال العسكري الإسرائيلي، وختاماً بنشوء السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو عام 1994، وكان الرئيس الراحل "ياسر عرفات" قد أصدر أول قرار عن السلطة الفلسطينية بتاريخ 1994/5/20، والذي بموجبه أعلن عن تطبيق التشريعات والقوانين التي كانت نافذة قبل حرب حزيران عام 1967، مع قيام السلطة التشريعية بالبداية بسن القوانين التي تنظم حياة السكان في الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة¹. وعلى ذلك ورثت السلطة الفلسطينية العديد من القوانين والتشريعات عن الأنظمة التي سبقتها، ومنها قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

وبشكل عام يمكن القول بأن نظام العفو العام في فلسطين يخضع لذات النص القانوني النافذ في الأردن، وهو نص المادة 50 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، إضافة إلى نص المادة 42 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والتي تنص على أنه "الرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون".

هذا على المستوى القانوني، أما على المستوى العملي فإن الباحث ومن خلال بحثه في التشريع النافذ في فلسطين لم يجد أي قانون عفو عام صادر عن السلطة التشريعية في فلسطين منذ العام 1994، وبقيت مسألة العفو العام الفلسطيني مجرد اقتراحات أو مشاريع بقانون لم يتم اعتمادها بشكل رسمي، لا من قبل المجلس التشريعي أو حتى من الرئيس الفلسطيني.

¹الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، نشر بتاريخ: 2013/8/31، تاريخ الزيارة: 2020/7/2
<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage>

ولعل عدم صدور قوانين عفو عام في فلسطين بمرده إلى التخبط القانوني والسياسي والظروف التي عاشها ويعيشها الشعب الفلسطيني، إضافةً إلى أن المدة التي عمل بها المجلس التشريعي الفلسطيني بشكل فعلي كانت محدودة فعليا (10 سنوات فقط) من العام 1996 – 2006.

وهذا ما ترتب عليه تكديس القضايا في المحاكم الفلسطينية، وبقائها لمدة سنوات طويلة، بحيث تعجز المحاكم عن الفصل بها نظراً لغياب أحد أطراف القضية أو لغياب الردع فيها¹، وهذا ما ترتب عليه ما تسمى بظاهرة الاختناق القضائي². إضافة لذلك فإن قوانين العفو الخاص الصادرة عن الرئيس الفلسطيني، لا تحقق الغاية السابقة كما تفعل قوانين العفو العام في حال صدورها.

ويمكن القول بأن الوضع في فلسطين يحتاج إلى قانون عفو عام أكثر من غيره من البلدان، نظراً لوجود مجموعة من الأسباب تحول دون الفصل السريع في القضايا، نتيجة للأحداث والظروف التي عاشها الشعب الفلسطيني، وما ترتب على هذا من إجراءات تعسفية وانتهاكات مستمرة، أدت إلى تدمير النظام القضائي والقانوني في فلسطين، إضافة إلى فصل المدن عن بعضها، مما يحول دون تمكن القضاة من التنقل بين هذه المدن والوصول إلى المحاكم³. كذلك فإن المجتمع الفلسطيني بحاجة ماسة إلى قانون عفو عام تحقيقاً للمصالحة المجتمعية بين أفراد المجتمع والدولة ، وعليه فإن إصدار قانون عفو عام سيساهم وبشكل كبير في إنهاء هذه النزاعات والشقاق بين أفراد المجتمع.

¹ موقع وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"، ورشة حول إقرار مشروع قانون العفو العام على القضايا المتراكمة في المحاكم، نشر بتاريخ: 2009/6/4، تاريخ الزيارة: 2020/7/2

http://wafa.ps/ar_page.aspx?id=xrVFC4a516464958438axrVFC4

² وفقاً لبعض الاحصائيات الصادرة عام 2009، فإن المحاكم الفلسطينية يتراكم فيها قرابة 46 ألف قضية في محاكم الصلح، و 10 الاف قضية في محاكم البداية، وهذا ما يدل على وجود اختناق قضائي فعلي في المحاكم الفلسطينية. مشار اليه في: موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "هل سيقر الرئيس قانون العفو العام؟ 58 الف قضية متراكمة بالمحاكم"، نشر بتاريخ: 2009/6/5، تاريخ الزيارة: 2020/7/2

<https://www.maannnews.net/news/168077.html>

³ موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "لماذا نحن بحاجة إلى قانون عفو عام؟"، مرجع سابق.

ونظراً لتفشي فايروس "الكورونا" حديثاً، سارعت دول العالم إلى إصدار قوانين عفو عام، لتجنب الاكتظاظ والازدحام في السجون، في ظل انتشار هذا الوباء، لأن إصابة أحد المسجونين أو السجناء بهذا المرض يعني إمكانية انتقال العدوى لآلاف المساجين المتوقع اختلاطهم بالمصاب، وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على النظام الصحي في الدولة¹. أما في فلسطين ونظراً لصعوبة إصدار قوانين عفو عام، فقد لجأت الحكومة الفلسطينية إلى إصدار قانون عفو خاص للحد من تفشي فايروس "الكورونا"، وكان هذا القانون على شكل قرار رقم 22 لسنة 2020 صادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2020/4/5، بحيث جاء في متن هذا القرار بأنه "في ظل الظروف الاستثنائية التي يمر بها الوطن، وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً للمصلحة العامة، قررنا ما يلي: المادة (1): العفو عما تبقى من مدة عقوبة المحكومين التالية أسمائهم:". وعليه من حيث الفكرة انتهج المشرع الفلسطيني ذات الفكرة في باقي الدول المقارنة، إلا أنه من حيث الأسلوب اختلف المشرع الفلسطيني مع هذه الدول، في أنه واجه الفايروس بقوانين عفو خاص وليست عفو عام، ونلاحظ من متن المادة 1 من هذا القانون بأن عدد المعفي عنهم 125 شخص.

وفي ظل هذا الواقع القانوني الحالي لنظام العفو العام في فلسطين، ازدادت المطالبات بضرورة العمل على إصدار قانون عفو عام يشمل جميع القضايا العالقة في مجلس القضاء الأعلى منذ سنوات طويلة، ووصلت هذه المطالبات إلى مرحلة متقدمة في العام 2009 حين قدم مجلس القضاء الأعلى مشروع قانون العفو العام إلى المجلس التشريعي لمناقشته، وإقراره بشكل رسمي، كما

¹المصري، أواب، مقال بعنوان "قانون العفو يظل في لبنان من بوابة جانحة كورونا"، موقع الجزيرة نت، نشر بتاريخ: 2020/4/23، تاريخ الزيارة: 2020/7/3

<https://www.aljazeera.net/blogs>

وأوصت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان بدراسة هذا المشروع وإقراره، وبذلك حصل هذا المشروع على توصية من الجهات الرسمية في فلسطين¹، وتبقى إقراره بشكل رسمي، ولكن مع الأسف لم يتم إقراره حتى يومنا هذا وبقي هذا القانون معلقاً دون إقرار. والجدير بالذكر بأن هذا المشروع كان قد عرض أيضاً على مجموعة العمل الخاصة بمشاريع القرارات بالقوانين القضائية، والتي أبدت بعض المقترحات عليه، لعل أبرزها ما يتعلق بضرورة التفرقة بين الجنحة والجناية، وضرورة عدم شمول القانون لكافة جرائم الجنايات، واقتصاره على جرائم الجرح والمخالفات، إضافة إلى ضرورة تضمن هذا القانون بعض الضوابط والقيود التي تحمي حقوق الأفراد².

وبرأي الباحث فإن الوصول إلى إقرار قانون عفو عام في فلسطين، سيساهم في حل العديد من المشاكل القضائية كما ذكرنا سابقاً، إضافة إلى زيادة فاعلية المحاكم الفلسطينية من الناحية العملية، وتخفيف الضغط عليها.

خلاصة المبحث

تحدثنا في هذا المبحث عن تطبيقات العفو العام في الدول المقارنة، ومن ناحية أخرى تحدثنا عن واقع العفو العام على المستوى المحلي في فلسطين وسبب عدم صدور أي قانون عفو عام فلسطيني، وعلى مستوى الدول المقارنة تبين لنا بوجود العديد من تطبيقات العفو العام، والتي كانت

¹ موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "هل سيقر الرئيس قانون العفو العام؟ 58 الف قضية متراكمة بالمحاكم"، مرجع سابق.
² موقع وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"، خبر بعنوان "مشروع قانون العفو العام يتصدر الاجتماع الدوري الخامس عشر"، نشر بتاريخ: 2009/4/26، تاريخ الزيارة: 2020/7/3

http://wafa.ps/ar_page.aspx?id=3szkUma512913967995a3szkUm

تهدف إلى تحقيق غايات، إما اجتماعية كما هو في الأردن، وإما سياسية كما هو الحال في تونس ولبنان.

كذلك تضمنت هذه القوانين بعض من المبادئ غير القانونية والتي تتعارض مع جوهر العفو العام، أهمها ما حدث في لبنان من منح قانون العفو العام للسلطات اللبنانية الحق في إصدار قوانين عفو خاص، إضافة إلى ما اشترطه المشرع العراقي من تنازل المشتكي عن حقه، وإعادة الالتزامات المادية، وهو ما يتشابه مع نظام الصلح الجنائي.

أما في فلسطين، فلاحظنا عدم إصدار أي قوانين عفو عام منذ نشأة السلطة الفلسطينية عام 1994 نظراً لوجود من المعوقات، أهمها تعطل عمل المجلس التشريعي.

الخاتمة

يعتبر العفو العام إحدى حالات سقوط الدعوى الجزائية والأحكام الجنائية التي تم نكرها على سبيل الحصر في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية وقانون العقوبات المعمول به في فلسطين، وهو إجراء شامل يمحو الصفة الجرمية عن فعل معين. تحاول هذه الدراسة تقديم إجابة وافية للإشكالية الرئيسية المتمثلة بالآتي: "ما هي التدخلات القانونية التي يُمكن للمشرع القيام بها لإزالة الغموض الذي يُخيم على أحكام العفو العام؟" وفي سبيل تحقيق ذلك، حددت هذه الدراسة كل من المنهج

الوصفي، والمنهج التحليلي بشقيه (الاستقراي والاسنتاجي)، والمنهج المقارن كأدوات علمية تُمكن هذه الدراسة من تحقيق أهدافها لعلها تخرج بنتائج موثوقة وتوصيات مقبولة يُستفاد منها.

وبالغوص في ثنايا هذه الدراسة، فقد جرى تخصيص الفصل الأول لفهم الأحكام العامة للعفو العام بما يشمل ذلك تحديد دقيق للمفاهيم ودراسة الفلسفة التي بُني عليها نظام العفو العام وأهم الخصائص التي تميز هذا النظام والشروط الواجب توافرها لإطفاء المشروعية على إصدار قانون العفو العام. أما الفصل الثاني، فجلُّ مكنونه يتمحور حول البحث في أهم الآثار التي يُنتجها العفو العام: فبينما خُصص المبحث الأول لتقييم أثر العفو العام على المتهم في الجريمة أثناء انعقاد دعوى الحق العام في مواجهته، وأثره على أحكام التجريم والعقاب، فقد تميز المبحث الثاني في منح القارئ رؤية تفحصية للتطبيقات العلمية لإصدار العفو العام لدى بعض الأنظمة المُقارنة، وبحث الحاجة الملحة لإصدار عفو عام في فلسطين، خاصة خلال الظروف الاستثنائية التي تعيشها الأمة من تعاظم المؤامرات التي يشنها الاحتلال الإسرائيلي الغاشم على الأرض وانتشار الوباء العالمي الفتاك والمعروف باسم "كوفيد-19" في المناطق الفلسطينية المُحتلة.

وبعد إجراء تحليل مُعمق للنصوص القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية الخاصة بالعفو العام، خلُصت هذه الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات، والتي يُمكن ذكرها أهمها بالآتي:

نتائج الدراسة

1. على الرغم من إقرار المشرع الفلسطيني بأن العفو العام يُمثل سببا لانقضاء الدعوى العمومية، وسببا لانقضاء العقوبة الجزائية، إلا انه أغفل تنظيم الأحكام المتعلقة بالعفو العام والآثار المترتبة عليه بشكل واف وكاف. فلم يأت المشرع مثلا على تعريف العفو العام، او تحديد الجرائم التي لا يجوز ان يشملها العفو العام (كجرائم التعاون مع الاحتلال مثلا)، كما خلا التشريع من تحديد الآثار التي يُنتجها العفو العام بالنسبة للحقوق الشخصية للغير. ناهيك عما يشوب العفو العام من غموض بالنسبة لأثره على كل من الحكم بالعقوبة التبعية والتكميلية والتدبير الاحترازي.

2. يترتب على صدور العفو العام عدم جواز تحريك الدعوى الجزائية، أو انقضائها اذا صدر العفو العام بعد تحريكها، أي أن العفو العام تسري آثاره على الدعوى الجزائية بانقضائها في أي مرحلة من مراحلها. كما انه لا يجوز لأطراف الخصومة الجزائية الاتفاق على مخالفته، فليس للمحكوم عليه المطالبة باستمرار النظر في الدعوى لإثبات براءته بعد صدور عفو عام فيها.

3. لا أثر للعفو العام على العقوبات التي جرى تنفيذها وانقضت قبل صدور العفو العام، أما ما يتعلق بالحقوق المدنية للغير، فإنها تبقى موقوفة على إرادة الشخص المتضرر، إذا أراد طالب بها أو تنازل عنها، وعليه لا يمتد أثر العفو العام إلى الحقوق الشخصية للغير. ناهيك الى ان العفو العام لا يمتد أثره على المواد التي جرى ضبطها لكونها غير مشروعة.

4. إن العفو العام اجراء موضوعي يقع على الفعل الجرمي وليس على شخصية فاعليه، وبذلك فإنه يشمل الفاعل الأصلي وجميع المساهمين معه في الجريمة من شركاء ومتدخلين ومحرضين، وهذا ما أخذ به التشريع الجزائي الفلسطيني. ولكن وجب التنويه الى انه بالنسبة

للتشريعات الجزائية التي تعتبر التحريض جريمة مستقلة في بنائها القانوني عن الجريمة الأصلية فلا يمتد أثر العفو العام على المحرض إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك.

5. يخلو الواقع القانوني في فلسطين من أي قانون عفو عام منذ نشأة السلطة الفلسطينية عام 1994 نظراً لمجموعة من الأسباب أهمها تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، بما ترتب عليه من تكديس للقضايا، أو ما تسمى بظاهرة الاختناق القضائي. لذلك فإن الوصول إلى إقرار قانون عفو عام في فلسطين سيساهم في حل هذه المشاكل.

توصيات الدراسة

1. ضرورة إضافة نص قانوني ينص على أن تتحمل الدولة التعويض للمتضرر، فيما لو كان قانون العفو العام قد نص على عدم جواز المطالبة بالتعويضات المدنية للمتضررين من الفعل الذي تم اصدار العفو العام بحقهم.
2. توصي هذه الدراسة بوجود العمل على تعديل قانون العقوبات في فلسطين، ولاسيما الأحكام القانونية النازمة للعفو العام، على أن يستهدف ذلك تضمين نصوص تُحدد الجرائم التي لا يجوز أن يشملها العفو العام، كجرائم الخيانة العظمى وبعض الجرائم المتعلقة بالفساد.
3. كما توصي هذه الدراسة بتعديل نصوص قانون العقوبات على نحو يُزال به الغموض المُتعلق بأثر العفو العام على كل من الحكم بالعقوبة التبعية والتكميلية والتدبير الاحترازي، فنصوص القانون الجزائي الحالي قد خلت من تنظيم هذه المسائل.

4. توصي هذه الدراسة أصحاب القرار بضرورة إصدار عفو عام في فلسطين. فالوضع الاقتصادي الراهن والظروف المعيشية الصعبة التي يمر بها أبناء الأمة يجعل من العفو العام قارب نجاة خاصة بالنسبة لبعض الجرائم المرتبطة بالمطالبات المالية. على ان يكون ذلك بقدر تحقيق المصلحة العامة وعدم هدر حقوق الغير. كما ان المصالحة الوطنية الفلسطينية قد تتطلب إصدار عفو عام بحق أولئك الذين شاركوا بأعمال اقتتاليه أو ساهموا في النزاع الدامي بين الدولة والأحزاب السياسية المعارضة لها. فالانقسام الفلسطيني عام 2007 ترك لنا العديد من الأشخاص المتورطين ببعض الجرائم بسبب التعصبات الحزبية،
5. وبذلك يساهم العفو العام بطي صفحة سوداء في ذاكرة الماضي تحاول الأمة تخطيها بُغية تقوية الدرع الفلسطيني الحمائي في مواجهة الغاصب الإسرائيلي المُحتل.

المصادر والمراجع

المصادر

- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.
- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 وتعديلاته.

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته لسنة 2005.
- قانون العفو العام الأردني رقم 15 لسنة 2011.
- قانون العفو العام الأردني رقم 5 لسنة 2019.
- قانون العفو العام الأردني رقم 52 لسنة 1973.
- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته.
- قانون العقوبات السوري رقم 148 لسنة 1949.
- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
- قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

الكتب

- أبو الفتوح، محمد هشام، علم العقاب، دراسة تطبيقية، القاهرة، 1988.
- أبو عامر، محمد زكي، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- بهنام، رمسيس، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995.

- البياتي، وائل منذر، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخاب المجالس النيابية: دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- جاموس، عمار ياسر، الحصانة البرلمانية والعمو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين "دراسة محكمة"، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، رام الله، كانون أول 2015.
- جلال، أحمد والطباخ، شريف، موسوعة الطب الشرعي: جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2014.
- الجوراني، ناصر، عقوبة الإعدام في القوانين العربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- الحديثي، فخري عبد الرزاق والزعبي، خالد حميدي، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2010.
- الحديثي، فخري والزعبي، خالد، شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.

- حسين، حسن مصطفى، الحكم الجزائري وأثره في سير الدعوى الإدارية والرابطة الوظيفية: دراسة تحليلية مقارنة معززة بالتطبيقات والقرارات القضائية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018.
- الحلبي، محمد علي سالم، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996.
- الحلبي، محمد علي عياد والفايز، أكرم، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- الحلبي، محمد علي، شرح قانون العقوبات الفلسطيني "القسم العام"، مكتبة دار الفكر، القدس، 2003.
- الحلبي، محمد والزعنون، سالم، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، مكتبة دار الفكر للنشر، القدس، بدون تاريخ نشر.
- الخرباوي، جمال شديد علي، حق المجني عليه في التنازل عن الدعوى الجنائية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، عمان، 2011.
- الدباغ، ضرغام، محاضرات في موضوعات العلوم السياسية، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2016.

- دهام حميد، خميس، العدالة الانتقالية "دراسة مقارنة ما بين دولة جنوب افريقيا والعراق"، دار الجنان للنشر والتوزيع، بيروت، 2017.
- دُولة، سامية، دراسة حول فقه القضاء العدلي، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013.
- السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- السيد، خالد إبراهيم، العفو عن العقوبة: بين الشريعة والنظام، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2015.
- شبر، رافع خضر صالح، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- صالح، نبيه، شرح مبادئ قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، مكتبة دار الفكر للنشر، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القدس، 2004.
- صفوت، احمد، شرح القانون الجنائي "القسم العام"، مطبعة حجازي، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- عبد الباقي، مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2005، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015.

- عبد المطلب، إيهاب و صبحي، سمير، الموسوعة الجنائية الحديثة في شرح القانون الجنائي المغربي في ضوء الفقه وأحكام المجلس الأعلى المغربي ومحكمة النقض المصرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011.
- عبد المطلب، إيهاب، موسوعة المخدرات: معلقا عليها بآراء الفقه والقضاء وأحكام محكمة النقض منذ تاريخ إنشائها حتى عام 2014، المجلد الثاني: الدفع في جرائم المخدرات، المركز القومي للإصدارات، الطبعة التاسعة، القاهرة، 2016.
- عبو، محمد، النيابة العمومية، مجمع الأطرش للنشر والتوزيع، تونس، 2017.
- عبود، ماهر عبد المجيد، العفو عن العقوبة في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الكتب العلمية، بيروت، 2007.
- عبيد، رؤوف، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- عبيد، عدنان عاجل، أثر استقلال القضاء على الحكومة في دولة القانون: دراسة دستورية مقارنة بالأنظمة العربية والعالمية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018.
- عوايصة، أسامة، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني "الدعوى الجزائية"، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2005.

- المجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات - القسم العام، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- المحمدي، عمار سالم، أثر انقضاء الدعوى الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
- المراغي، أحمد، شرح قانون العقوبات: القسم العام "النظرية العامة والعقوبة"، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
- مصري، عبد الصبور، جرائم الأطباء والمسؤولية الجنائية والمدنية عن الأخطاء الطبية بين الشريعة والقانون، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011.
- النقيب، عاطف، أثر القضية المحكوم بها جزائياً على الدعوى المدنية على الدعوى العامة، منشورات عويدات، بيروت، 1962.
- نمور، محمد سعيد، أصول الإجراءات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- الودان، انتصار قاسم، نظام العفو الخاص في القانون الجنائي، جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- يوسف، مصطفى، أصول المحاكمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

الرسائل العلمية

- الدمياطي، محمد صلاح، بدائل الدعوى الجزائية ودورها في تحقيق العدالة في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013.
- شحتو، عبد الرحمن محمد، العودة للجريمة بين التشريع الفلسطيني والفقہ الإسلامي "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017.
- الشوابكة، احسان، الأثر القانوني المترتب على التكرار في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2014.
- اللهبي، علي أحمد، أثر العقوبات وانقضاؤها على المركز القانوني للموظف، رسالة دكتوراة، جامعة النهرين، بغداد 2003.
- المهشيش، أحمد صالح، موانع العقاب في القانون الليبي والمقارن، رسالة ماجستير، جامعة بنغازي، ليبيا، 2016.

المجلات القانونية

- إبراهيم، عادل، الآثار القانونية للعفو الخاص: دراسة في القانون الأردني، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات، مجلد 5، عدد 2، عمان، 1998.

- ابن يونس، فريدة، العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري، مجلة المفكر - جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 7، الجزائر، نوفمبر 2011.
- البستاني، عباس، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كردستان بصدده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية - جامعة كركوك، مجلد 4، عدد 12، العراق، 2015.
- بنيوب، أحمد شوقي، العدالة الانتقالية: المفهوم والنشأة والتجارب، مجلة المستقبل العربي - مركز دراسات الوحدة العربية، مجلد 36، عدد 413، بيروت، يوليو 2013
- التميمي، رانية، الصلح كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية، بحث مقدم في كلية الدراسات العليا - تخصص القانون الجنائي، جامعة القدس، القدس، 2014.
- جاسم، محمد علي ومكتوب، صالح شريف، إشكاليات تطبيق قانون العفو العام موقف القضاء العراقي، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة السادسة، العدد الأول، جامعة بابل، العراق، 2014.
- الخوالدة، محمد عبد الفتاح، الأحكام القانونية للعفو العام في التشريع الأردني، مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون، مجلد 46، عدد 1، عمان، 2019.
- سلمان، حكمت موسى، رؤية نقدية لقانون العفو العام رقم 19 لسنة 2008، مجلة العلوم القانونية والسياسية - الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، مجلد 3، عدد 6، العراق، 2013.

- عبد الباقي، مصطفى، موانع المسؤولية الجزائية وفقاً لقانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية ومشروع قانون العقوبات الفلسطيني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، المجلد 31، نابلس، 2017.
- عبود، ضياء عبد الله، العفو كسبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثاني، العراق، 2011.
- عبيد، حسون، شخصية العقوبات الفرعية "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل، عدد 21، العراق، 2014.
- العلفي، نبيل محسن، ماهية الركن المادي المكون للجريمة والمساهمة الجنائية، المجلة القضائية - وزارة العدل، عدد 3، اليمن، 2013.
- العيسى، داود سليمان، التكييف القانوني لقرار العفو الخاص واجراءاته التحضيرية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، المجلد 5، العدد 3، جامعة الكويت، 1981.
- الكربولي، احمد جاسم، المساهمة الجنائية بين الشريعة والقانون، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإسلامية، مجلد 3، عدد 12، العراق، 2011.

- محمد، معاذ وسالم، عمار، أثر العفو في المسؤولية التأديبية للموظف، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 13، المجلد الثاني، العراق، 2017.

الأحكام القضائية

- استئناف جزاء رقم 99/34، محكمة الاستئناف الفلسطينية، رام الله، 1999/2/17.
- تمييز جزاء أردني رقم 53/76، محكمة التمييز الأردنية، عمان، 1953/1/1.
- تمييز جزاء رقم 1962/107، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، عمان، 1962/11/13.
- تمييز جزاء رقم 74/32، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، عمان، 1974/1/1.
- تمييز جزاء رقم 56/65، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية، عمان، 1966/8/31.
- تمييز حقوق رقم 2000/3089، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، عمان، 2001/3/20.
- تمييز حقوق رقم 2013/3327، محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، عمان، 2014/3/23.
- دعوى رقم 2013/7، محكمة العدل العليا الأردنية، عمان، 2013/2/28.
- دعوى عدل عليا رقم 2014/190، محكمة العدل العليا الفلسطينية، رام الله، 2015/5/4.

- دعوى عدل عليا رقم 2010/531، محكمة العدل العليا، رام الله، 2010/12/13.
- قرار رقم 2003/19، محكمة التمييز الاتحادية العراقية، بغداد.
- قرار رقم 574/2، المحكمة الإدارية العليا السورية، الطعن رقم 505، دمشق، 1999/10/27.
- قرار رقم 1929/22، محكمة النقض المصرية، القاهرة.
- قرار رقم 235، محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الجزائية، عمان، 1989/10/28.
- قرار رقم 2019/3097، محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الجزائية، عمان، 2019/11/28.
- قرار رقم 2019/3336، محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الجزائية، عمان، 2019/12/15.
- قرار رقم 2019/3361، محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الجزائية، عمان، 2020/1/6.
- نقض جزاء رقم 2009/17، محكمة النقض الفلسطينية، رام الله، 2009/9/8.
- نقض رقم 1937/119، محكمة النقض المصرية، القاهرة، 1937/11/27.

المراجع الالكترونية

- موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "لماذا نحن بحاجة إلى قانون عفو عام؟"، نشر بتاريخ:

2009/5/21، تاريخ الزيارة: 2020/6/23

<https://www.maannnews.net/news/164680.html>

- الكسواني، أنس، خبر منشور على موقع وطن بعنوان "حقوقيين وقضاة لوطن: يجب على الرئيس إصدار قرار بقانون للعفو العام لتقليل الاكتظاظ في السجون"، نشر بتاريخ:

2020/3/23، تاريخ الزيارة: 2020/6/23

<https://www.wattan.net/ar/radio/305027.html>

- أبو العلا، مروة، مقال بعنوان "الجرائم المركبة والجرائم متتابعة الأفعال في التقنين الجنائي المصري"، موقع محاماة نت، نشر بتاريخ: 2017/8/18، تاريخ الزيارة: 2020/7/18

<https://www.mohamah.net/law>

- الوصيف، آية، مقال بعنوان "أنواع الجرائم تقسيمها حسب القانون"، موقع محاماة نت، نشر بتاريخ: 2017/1/29، تاريخ الزيارة: 2020/6/28

<https://www.mohamah.net/>

- اغباري، محمد وجرار، شاكر وبلعاوي، جمال، تاريخ العفو العام في الأردن: من الإمارة إلى عبد الله الثاني، موقع خبر، نشر بتاريخ: 2018/10/10، تاريخ الزيارة: 2020/6/26

<https://www.7iber.com/politics-economics/the-history-of-general-pardon-in-jordan/>

- موقع سكاى نيوز العربي، مقال بعنوان "قانون العفو العام في الأردن .. الجدل مستمر"، نشر بتاريخ: 2019/1/28، تاريخ الزيارة: 2020/6/26

<https://www.skynewsarabia.com/>

- شافي، نادر عبد العزيز، مقال بعنوان "العفو العام والعفو الخاص وأحكام كل منهما في القانون اللبناني"، مجلة نحن والقانون، العدد 355، منشور على موقع الجيش اللبناني، نشر بتاريخ: 2015/12/6، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

<https://www.lebarmy.gov.lb/ar>

- صخري، مصطفى، مقال بعنوان "العفو العام: الشروط والآثار"، موقع الأستاذ مصطفى صخري، نشر بتاريخ: 2011/9/11، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

http://mustaphasakhri.blogspot.com/2011/09/blog-post_11.html

- موقع بوابة العدل في تونس، نشر بتاريخ: 2011/3/25، تاريخ الزيارة: 2020/6/27

<http://193.95.69.131/?id=820>

- الناصري، مريم، مقال بعنوان "عفو عام معلق في تونس"، موقع العربي الجديد، نشر بتاريخ: 2016/4/2، تاريخ الزيارة: 2020/6/29

<https://www.alaraby.co.uk/>

- موقع العرب، خبر بعنوان "عشرة آلاف شخص يستفيدون بالعفو العام في تونس"، نشر بتاريخ:

2017/1/10، تاريخ الزيارة: 2020/6/29

<https://alarab.co.uk/>

- الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، نشر بتاريخ: 2013/8/31،

تاريخ الزيارة: 2020/7/2

<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage>

- موقع وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"، ورشة حول إقرار مشروع قانون العفو العام على

القضايا المتراكمة في المحاكم، نشر بتاريخ: 2009/6/4، تاريخ الزيارة: 2020/7/2

http://wafa.ps/ar_page.aspx?id=xrVFC4a516464958438axrVFC4

- موقع وكالة معا الإخبارية، مقال بعنوان "هل سيُقر الرئيس قانون العفو العام؟ 58 الف قضية

متراكمة بالمحاكم"، نشر بتاريخ: 2009/6/5، تاريخ الزيارة: 2020/7/2

<https://www.maannnews.net/news/168077.html>

- المصري، أواب، مقال بعنوان "قانون العفو يطل في لبنان من بوابة جائحة كورونا"، موقع الجزيرة

نت، نشر بتاريخ: 2020/4/23، تاريخ الزيارة: 2020/7/3

<https://www.aljazeera.net/blogs>

- موقع وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"، خبر بعنوان "مشروع قانون العفو العام يتصدر الاجتماع الدوري الخامس عشر"، نشر بتاريخ: 2009/4/26، تاريخ الزيارة: 2020/7/3

http://wafa.ps/ar_page.aspx?id=3szkUma512913967995a3szkUm

- كامل السعيد، موقع جريدة الغد، مقال بعنوان "قانون العفو العام لسنة 2019 بين الدستورية وشبهة عدم الدستورية"، نشر بتاريخ: 2019/2/5

<https://alghad.com/>

- موقع الجزيرة نت، مقال بعنوان "العدالة الانتقالية"، نشر بتاريخ: 2015/11/18

<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology>

- جويد، أحمد، موقع شبكة نبأ المعلوماتية، مقال بعنوان "هل راعى قانون العفو العام قواعد العدالة والإنصاف للضحية؟"، بدون تاريخ نشر

<https://m.annabaa.org/arabic/rights/7808>

فهرس الدراسة:

أ.....	إقرار
ب.....	الشكر والتقدير
ت.....	مُلخص الدراسة
ج.....	The Abstract
1.....	المقدمة
3.....	أهمية الدراسة
4.....	أهداف الدراسة
5.....	اشكالية الدراسة
6.....	محددات الدراسة
6.....	منهجية الدراسة
7.....	تقسيم الدراسة
8.....	الفصل الأول: الأحكام العامة للعفو العام
9.....	المبحث الأول: ماهية العفو العام
9.....	المطلب الأول: تعريف العفو العام
10.....	الفرع الأول: العفو العام وفق أحكام التشريع
13.....	الفرع الثاني: تعريف العفو العام في الاجتهاد القضائي
15.....	الفرع الثالث: العفو العام وفق أحكام الفقهاء
17.....	المطلب الثاني: تمييز العفو العام عما يشابهه من مصطلحات

26	المطلب الثالث: الفلسفة التي يُبنى عليها العفو العام.....
26	الفرع الأول: البحث في الاتجاهات الفقهية للأخذ بنظام العفو العام.....
41	المبحث الثاني: خصائص العفو العام والشروط الناظمة له.....
41	المطلب الأول: خصائص العفو العام.....
55	المطلب الثاني: شروط العفو العام.....
62	الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على إصدار العفو العام.....
63	المبحث الأول: النتائج المترتبة على إصدار قانون العفو العام.....
63	المطلب الأول: أثر العفو العام على الإجراءات المُتبعة في مواجهة المتهم.....
64	الفرع الأول: أثر العفو العام على الدعوى الجزائية.....
66	الفرع الثاني: أثر العفو العام على الدعوى المدنية.....
72	الفرع الثالث: أثر العفو العام على المسؤولية التأديبية للموظف.....
77	المطلب الثاني: أثر العفو العام على احكام التجريم والعقاب.....
90	المبحث الثاني: تطبيقات في العفو العام.....
90	المطلب الأول: العفو العام في القوانين المقارنة.....
99	المطلب الثاني: العفو العام في فلسطين.....
104	الخاتمة.....
108	المصادر والمراجع.....