مركز النهضة الاستراتيجي
Renaissance Strategic Center

ARDD
النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development

نظرة على قانون العفو العام رقم 5 لسنة 2024 وأثره على اللاجئين: من تجربة النهضة العربية (أرض)

تموز/يوليو 2024

المحتويات

المقدمة.....2

نطاق قانون العفو العام.....2

الأثر الإيجابي للقانون.....2

تحديات التنفيذ 2

أثر القانون على اللاجئين 3

التحديات التي تواجه اللاجئين 3

جهود الدعوة والمناصرة القانونية التي بذلتها منظمة النهضة العربية (أرض) 3

الجهود المبذولة قبل إصدار القانون 3

الجهود المبذولة بعد إصدار القانون 4

التوصيات.....7

المقدمة

يمثل قانون العفو العام رقم (5) لسنة 2024 الصادر بتاريخ 2 نيسان/أبريل 2024 إجراءً تشريعياً هاماً في الأردن؛ إذ يهدف إلى العفو عن الجرائم الجنائية والجنحية، والمخالفات والأفعال الجرمية التي وقعت قبل تاريخ 2024/3/19. ويُعد هذا القانون محورياً لتحسين حياة العديد من الأفراد في الأردن، بما يشمل اللاجئين. وقد كانت منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) في طليعة الجهات التي عملت على رصد هذا القانون ومتابعته، والتي دعت إلى تنفيذه العادل وناصرته بما يضمن الحفاظ على حقوق جميع الأطراف المعنية.

نطاق قانون العفو العام

تنص المادة الثانية من قانون العفو العام على كونه يشمل جميع الجرائم الجنائية والجنحية والمخالفات والأفعال الجرمية مما يترتب عليه زوال حالة الإجرام من أساسها، وإسقاط التهم، والدعاوى الجزائية، والعقوبات. يمتاز القانون بشموله وينطبق على جميع الجرائم المرتكبة في الأردن بغض النظر عن جنسية مرتكبها، إلا أنه يستثني عدداً من الجرائم الخطيرة، والتي يرتبط الكثير منها بأمن الدولة واستقرار المجتمع بهدف الحفاظ على السلام والأمن العام، مثل الجرائم الواقعة على أمن الدولة والجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، والتزوير، والاغتصاب وجرائم المخدرات. بالإضافة إلى ذلك، لا يغطي العفو القضايا المدنية والمالية، بما في ذلك الإيجارات المتراكمة والديون والفواتير غير المسددة؛ فالعديد منها ذو علاقة بحقوق الأفراد الشخصية، والتي لا يمكن للدولة التنازل عنها دون إلحاق الضرر بمصالح الأشخاص الفردية، الأمر الذي يعني أن هذا القانون ينطبق فقط على الجانب الجزائي.

الأثر الإيجابي للقانون

يراعي القانون الصالح العام ويحمي حقوق المواطنين، إذ يحافظ على العدالة وسيادة القانون دون المساس بالأمن القومي، والسلم المجتمعي والحقوق والمصالح الشخصية.

تنطوي الآثار الإيجابية المباشرة للقانون على تفكيك الحالة الجزائية، الأمر الذي ينطبق على الأردنيين وغير الأردنيين واللاجئين على حد سواء، وتصحيح أوضاعهم القانونية فيما يتعلق بالجرائم، والمخالفات والغرامات. وتجدر الإشارة إلى أن القانون يمنح الأفراد المحكوم عليهم بالسجن فرصة حقيقية لإعادة الإصلاح وبدء مرحلة جديدة في حياتهم، وتشجيعهم على عدم العودة إلى السلوك الإجرامي مستقبلاً.

علاوة على ذلك، تعود إزالة حالة الإجرام عن العديد من القضايا والتهم بأثر إيجابي على الصحة النفسية لكثير من السجناء، كما تُسهل إعادة إدماجهم في المجتمع مما يسمح لهم بالعودة إلى الحياة المدنية والحصول على فرص جديدة، وهذا التحول الإيجابي يصبّ في مصلحة المجتمع ككل.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنه من أبرز القضايا التي ساعد قانون العفو العام على إغلاقها نهائياً بما ينفع الأردنيين وغير الأردنيين واللاجئين على حد سواء، هي جنحة تعاطي المخدرات، والإيذاء البسيط، والتسول، والسكر، وإقلاق الراحة العامة، والسرقة، وإلحاق الضرر، والتزوير واستخدام المواد المقلّدة، والقدح والتحقير، والحنث باليمين، وجرائم الشيكات، ومخالفات السير وغرامة إثبات الزواج.

تحديات التنفيذ

خلال متابعة فريق منظمة النهضة العربية (أرض) ورصده عملية العفو، جرى تحديد عدد من التحديات في تفسير القانون وإنفاذه، إذ ساد التضارب في التفسير لدى بعض المؤسسات العامة فيما يتعلق بتطبيق القانون على مختلف المخالفات والغرامات، فالتزمت بعض المؤسسات بتنفيذ أحكام العفو العام بدقة، في حين فرضت مؤسسات أخرى شروطاً إضافية لذلك، وقد سلط هذا التضارب الضوء على التفاوت الكبير في الوعي القانوني بين الأردنيين وغير الأردنيين واللاجئين.

أثر القانون على اللاجئين

تأثر العديد من اللاجئين، الذين يواجهون بالفعل العديد من التحديات القانونية، بقانون العفو العام بشدة. إذ إن من شأن شمول القضايا المتعلقة بمخالفات الإقامة وتصاريح العمل على نحو رئيسي، التخفيف من أعبائهم المالية والقانونية، إلا أن استثناء الغرامات المتعلقة بتصاريح العمل والإقامة والضمان الاجتماعي من العفو أدى إلى استياء العديد من اللاجئين، بما يشمل السوريين، والسودانيين واليمنيين منهم.

وقد تباينت ردود الفعل المجتمعية على القانون؛ إذ أعرب المستفيدون الذين شملهم القانون عن رضاهم وارتياحهم، في الوقت الذي شعر فيه أولئك المستثنون من العفو، وخاصة اللاجئون السوريون، بخيبة الأمل والاحباط لأن القانون لم يتناول الغرامات المتعلقة بتصاريح العمل والإقامة والضمان الاجتماعي. كما أعربت جنسيات أخرى، كالسودانية واليمنية، عن استيائها من محدودية القانون.

التحديات التي تواجه اللاجئين

1. **مخالفات تصاريح الإقامة والعمل**: غالباً ما يواجه اللاجئون تحديات قانونية تتعلق بتصاريح الإقامة والعمل. ويمكن أن تؤدي هذه المخالفات إلى أعباء مالية وتبعات قانونية كبيرة. يعني استثناء هذه الغرامات من قانون العفو العام استمرار معاناة اللاجئين من هذه القضايا، أو تعرضهم لاحتمال الترحيل أو عجزهم عن العمل بصفة قانونية.

2. **الوعي القانوني**: ثمة تباين ملحوظ في الوعي القانوني بين الأردنيين واللاجئين. ففي حين يُظهر الأردنيون عموماً مستوى عالياً من الوعي فيما يتعلق بنصوص القانون وأحكامه وتبعاته، غالباً ما يفتقر اللاجئون إلى فهم حقوقهم القانونية وحيثيات قانون العفو العام. وتؤدي هذه الفجوة في الوعي إلى تفاقم التحديات التي تواجه اللاجئين أثناء التعامل مع النظام القانوني.

3. **الوصول إلى المساعدة القانونية**: غالباً ما يفتقر اللاجئون إلى إمكانية الوصول إلى المساعدة القانونية المجانية أو يسيرة التكلفة مما يجعل من الصعب عليهم التعامل مع القضايا القانونية على نحو فعال؛ إذ يواجه العديد من اللاجئين صعوبة في فهم قانون العفو العام واستخدامه لصالحهم دون توفر الدعم القانوني المناسب.

4. **التمييز والتهميش**: يواجه اللاجئون في كثير من الأحيان التمييز والتهميش الأمر الذي قد يُعيق قدرتهم على الوصول إلى سُبل الانتصاف والدعم القانوني. كما تؤدي هذه المسألة إلى تفاقم التحديات التي يواجهونها بموجب تطبيق قانون العفو العام والأطر القانونية الأخرى.

5. **القيود المالية**: تصعّب القيود المالية التي يواجهها اللاجئون تسديد الغرامات والرسوم القانونية المفروضة عليهم، مما يزيد من تعقيد وضعهم القانوني وقدرتهم على الاستفادة من قانون العفو العام.

جهود الدعوة والمناصرة القانونية التي بذلتها منظمة النهضة العربية (أرض)

لعب الفريق القانوني في منظمة النهضة العربية (أرض) دوراً حاسماً في التعامل مع هذه التحديات من خلال مبادرات مختلفة أطلقتها المنظمة قبل إصدار قانون العفو العام وبعده.

الجهود المبذولة قبل إصدار القانون

1. **مراجعة قضايا المستفيدين:** قام الفريق القانوني بمراجعة جميع قضايا المستفيدين وإعداد قوائم بأسماء الأشخاص المتوقع استفادتهم من القانون.
2. **كُتيّب التوعية القانونية:** تم إعداد كُتيّب يحتوي على رسائل أساسية حول قانون العفو العام وقد نُشر على مواقع التواصل الاجتماعي.
3. **خطة الرصد والتقييم**: تم وضع خطة لرصد تنفيذ القانون على أرض الواقع، وتقييم الملاحظات الواردة من المستفيدين وتحليلها.

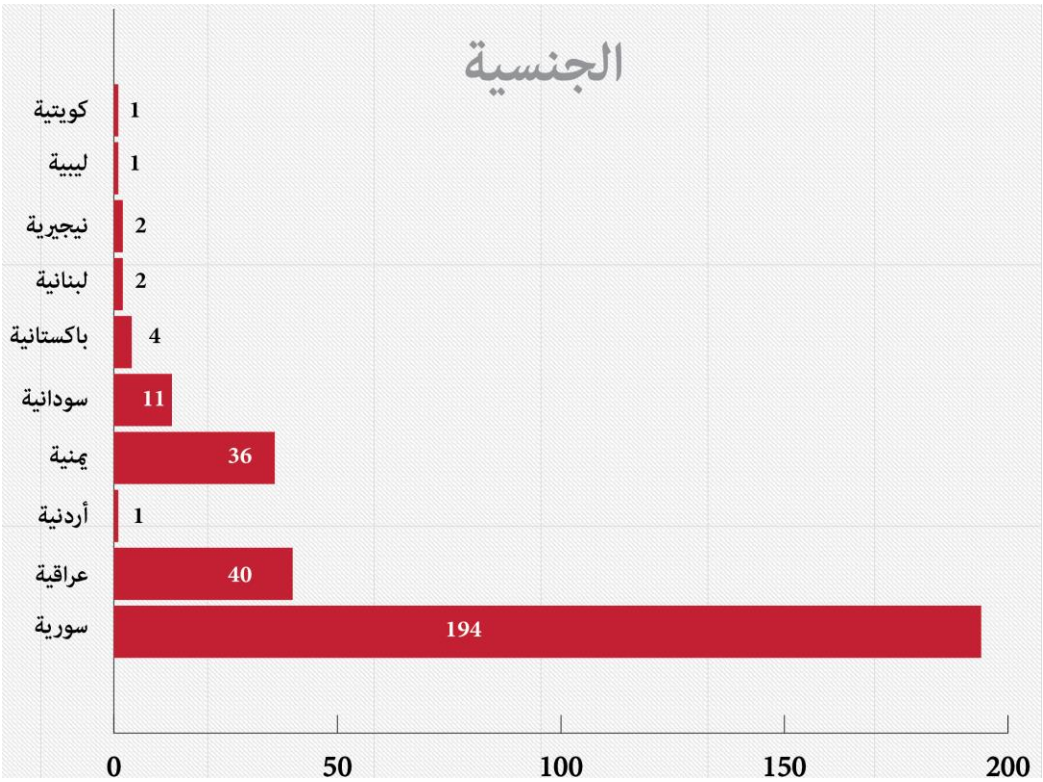
الجهود المبذولة بعد إصدار القانون

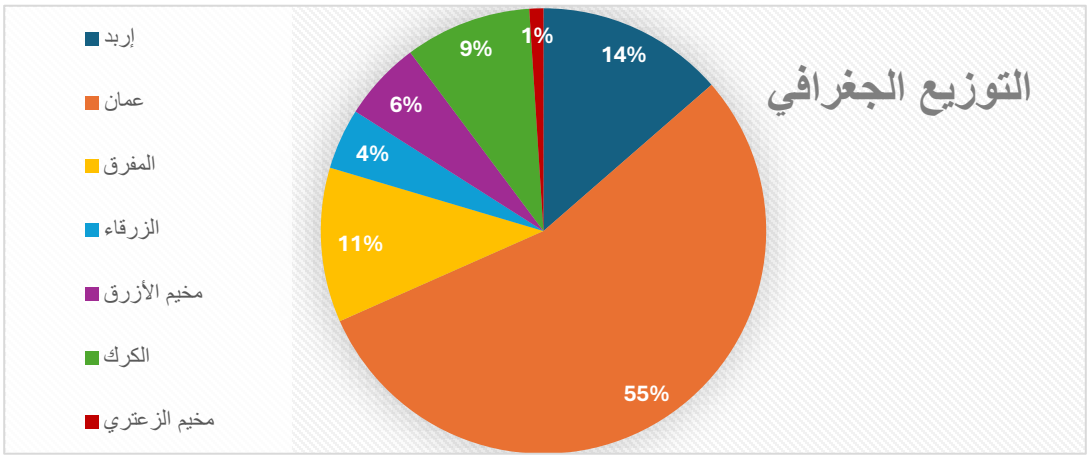
1. **المساعدة المباشرة**: تواصل محامو منظمة النهضة العربية (أرض) مع المستفيدين الواردة أسماؤهم في القوائم -التي جرى إعدادها خلال المرحلة السابقة- لشرح كيفية انطباق القانون على قضاياهم، ومساعدتهم في الإجراءات القانونية اللازمة.

2. **الرصد المستمر**: رصد الأخبار الرسمية الصادرة عن السلطات بشأن تفسير القانون وإنفاذه وتحليلها، وخاصة فيما يتعلق بالغرامات ذات الصلة بالعمل، والضمان الاجتماعي والإقامة.

3. **توزيع نشرة خاصة**: تم بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2024، مشاركة نشرة خاصة حول قانون العفو العام على وسائل التواصل الاجتماعي وعبر الواتساب، مما أدى إلى زيادة الاستفسارات بشأن القانون على نحو ملحوظ.

4. **إدارة الاستفسارات**: تلقت منظمة النهضة العربية (أرض) خلال الفترة من 29 نيسان/أبريل إلى 12 أيار/مايو 2024 استفسارات بلغ عددها 249 استفساراً حول مواضيع مختلفة تضمنت غرامات الإقامة والعمل والضمان الاجتماعي وقضايا الترحيل، والتي توزعت كالآتي:





5. **المتابعة مع السلطات**: زار الفريق القانوني في منظمة النهضة العربية (أرض) الدوائر القانونية التابعة لوزارة الداخلية/مديرية الأحوال المدنية، ومديرية الجنسية وشؤون الأجانب، ووزارة العمل والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي من أجل مناقشة تطبيق القانون خاصة فيما يتعلق بالاستثناءات المتعلقة بغرامات العمل والإقامة والضمان الاجتماعي.

6. **التوضيح القانوني**: قام محامو منظمة النهضة العربية (أرض) بتقديم استدعاء بتاريخ 7 أيار/مايو 2024 أمام اللجنة المشكلة برئاسة رئيس محكمة التمييز وفقاً للمادتين 6 و7 من قانون العفو العام رقم (5) لسنة 2024 وذلك لطلب رد قانوني لتوضيح ما إذا كان القانون يشمل المخالفات والغرامات المنصوص عليها في قانون الإقامة وشؤون الأجانب، وقرار الترحيل للأجانب الموجودين على أراضي المملكة الأردنية الهاشمية، وما إذا كان يشمل كذلك الغرامات

والمخالفات وقرارات الترحيل المخالفة لقانون العمل، بالإضافة إلى الغرامات والمخالفات الناجمة عن انتهاك قانون مؤسسة الضمان الاجتماعي، ولم يصل الردّ من اللجنة بعد.

التوصيات

بُغية تعزيز فعالية قانون العفو العام وضمان تنفيذه العادل، تتقدم منظمة النهضة العربية (أرض) بالتوصيات الآتية:

1. **توضيح النصوص القانونية:** ضمان نصوص قانونية أكثر دقة لمنع الالتباس والتضارب في تفسير السلطات التنفيذية للقانون.
2. **رفع الوعي القانوني:** يجب بذل الجهود لرفع الوعي القانوني لدى المستفيدين الأردنيين وغير الأردنيين على حد سواء.
3. **تقديم المساعدة القانونية المجانية:** يمكن لتقديم خدمات المساعدة القانونية المجانية تسهيل وصول المستفيدين إلى العدالة.
4. **توسيع نطاق قوانين العفو المستقبلية:** يجب أن تتضمن قوانين العفو العام المستقبلية قضايا ومخالفات إضافية تتعلق باللاجئين وغيرهم، خاصة فيما يرتبط بغرامات الإقامة والعمل والضمان الاجتماعي.