

انتقاد سلطة العفو الرئاسي

Criticism of the Presidential Pardon Power

بوصيدة فيصل*، جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة

f.bouseida@univ-skikda.dz

تاريخ إرسال المقال: 2025/12/08 تاريخ قبول المقال: 2026/05/20 تاريخ نشر المقال: 2026/05/31

الملخص:

يهدف هذا المقال إلى رصد مختلف الانتقادات الموجهة إلى سلطة العفو الرئاسي في الأنظمة الحديثة، بما في ذلك الدول الأكثر ديمقراطية، فرغم وجود آليات بديلة كالإفراج المشروط ظل العفو الرئاسي يتمتع بمكانة خاصة، إذ استخدم تاريخيا لأغراض مختلفة. غير أن الممارسة أبرزت حالات مثيرة للجدل وصلت إلى شبهات المحاباة، كما هو الحال في بعض الأمثلة من أمريكا بالذات، مما دفع إلى التساؤل حول مدى سلامة النهج الذي يمنح للرؤساء هذه السلطة. فتتمثل إشكالية البحث في مدى توافق سلطة العفو الرئاسي مع المبادئ الدستورية، كالفصل بين السلطات والمساواة، خاصة في الأنظمة التي تغيب فيها الرقابة القضائية أو البرلمانية الجيدة، ويتبنى المقال منهجا وصفيا-تحليليا مقارنة من خلال دراسة التجارب المختلفة ورصد أهم الانتقادات الفقهية والقضائية الموجهة لهذه السلطة. وتخلص الدراسة إلى أن غياب الضوابط الموضوعية والرقابية في ممارسة العفو قد يهدد الثقة العامة في العدالة، ويفتح المجال أمام إساءة استعمال السلطة، وتوصي بضرورة اعتماد معايير شفافة وواضحة للعفو، مع إشراك هيئة مستقلة أو آلية رقابية تحد من احتمالات التعسف والانحراف.

الكلمات المفتاحية: حق العفو، العفو الرئاسي، السلطة الشرعية، المبادئ الدستورية، التعسف في السلطة

Abstract:

This article examines criticisms of the presidential pardon in modern political systems. Despite alternatives such as conditional release, the presidential pardon has historically held a special status and has been used for various purposes. Its practice has revealed controversial cases suggestive of favoritism, as seen in some examples from the United States, raising questions about the soundness of granting such authority to presidents. The study focuses on the alignment of the pardon with constitutional principles, such as the separation of powers and equality, particularly where judicial or parliamentary oversight is weak. Using a descriptive-analytical comparative methodology, the article reviews major jurisprudential and legal criticisms. It concludes that the absence of clear safeguards may undermine public confidence in justice and enable abuse of authority. The study recommends adopting transparent criteria and involving an independent supervisory body to limit arbitrariness.

Key words: Right of pardon, presidential pardon, legitimate authority, constitutional principles, abuse of authority

المقدمة:

إن نظام العفو الرئاسي هو نظام موجود في العديد من دول العالم ⁽¹⁾، على اختلاف الأنظمة السياسية والأيدولوجيات الدينية ⁽²⁾، ومع ذلك فإن استخدامه قد يثير الجدل، لا سيما أن البعض يعتبره سلطة عتيقة وبالية أكل عليها الدهر وشرب؛ وفي الآونة الأخيرة أثير نقاش قانوني عندما غرد رئيس الولايات المتحدة دونالد ترامب قائلاً بإمكانية العفو عن نفسه، مع العلم أنه عندما يعفو الشخص عن نفسه فهو أيضاً اعتراف بارتكابه للخطأ، ومن جهة ثانية فإن أول انتقاد يوجه حتماً إلى سلطة العفو هو أنها عندما تختص بها السلطة التنفيذية فهذا عدوان على مبدأ الفصل بين السلطات ⁽³⁾.

لقد ازدهر نظام العفو في أوروبا في العصور الوسطى كأداة بيد الملك، لكنه يرجع إلى تاريخ أسبق من ذلك، فقد استخدم من قبل اليونانيين في العصور القديمة، غير أنه في القرن الثامن عشر تم استخدام الحق الملكي في العفو لسد ثغرات في النظام القانوني، مثل حالة الدفاع عن المجانين مثلاً، فضلاً عن كونه أداة مهمة في تهدئة الصراعات الأهلية، وبحلول عصر التنوير بدأت تظهر بعض الانتقادات التي رأت في العفو سلطة ملكية تعسفية؛ وعلى سبيل المثال فقد صرح الفقيه الإنجليزي ويليام بلاكستون، وهو مؤلف كتاب رائد في القانون العام المشترك الإنجليزي يعود إلى القرن الثامن عشر قائلاً: "في الدول الديمقراطية لا يمكن لسلطة العفو هذه أن تستمر"، ومع ذلك فقد استمرت سلطة العفو في الوجود، وقد قالت المحكمة العليا الأمريكية في قضية بيدل ضد بيروفيتش عام 1929 أن "العفو في أيامنا هذه ليس عفواً خاصاً من فرد يمتلك السلطة، إنه جزء من النظام الدستوري" ⁽⁴⁾، ولكن بعد مرور ما يقرب من قرن هل لا يزال هذا صحيحاً؟ وهل يمكن أن تنهض الانتقادات المتواصلة لسلطة العفو الرئاسية بمهمة تقويض هذه المؤسسة الدستورية التقليدية البالية؟

من أجل الإجابة عن الإشكالية السابقة سنتبع منهجاً وصفيًا تحليليًا مقارناً يرصد مختلف الانتقادات التي وجدت لتعرض على سلطة العفو الرئاسي آخذين في الاعتبار تجارب بعض الدول التي أخذت بهذا النظام، بغية الاستفادة من تلك التجارب جميعها لتوجيه المشرع الوطني إلى ما يلزم إزاء هذه السلطة الدستورية العتيقة، مع الأخذ بعين الاعتبار تقسيم الدراسة إلى محور خاص بالانتقادات من زاوية القانون الجنائي ومبادئه وأفكاره، والمحور الثاني سيكون من زاوية القانون الدستوري والقانون العام بفروعه على اعتبار أن الموضوع له علاقة بالمبادئ الدستورية.

1- العفو الرئاسي في ميزان القانون الجنائي:

لقد تعرضت سلطة منح العفو دوماً لانتقادات شديدة، خصوصاً فيما يتعلق بقانون العقوبات الذي قد تتأثر فعاليته بأعمال الرحمة والمغفرة والصلح والعفو، وقد كان العفو بشكل خاص موضوع نقد شديد من

بعض أوائل المفكرين في القانون الجنائي مثل بكاريا الذي اعتبره مخالفا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، بالإضافة إلى انتقادات أخرى تتلخص في:

1.1- العفو الرئاسي الفردي عدوان على العدالة الجنائية:

إن القانون الجنائي يركز على الأفعال المؤثمة التي يتم تنفيذها بنية إجرامية، وفي المقابل فإن المعايير التي تستخدم من أجل إعطاء العفو الرئاسي الفردي تبدو غير مبالية بالجرائم المرتكبة، وبدلاً من ذلك يتم التركيز على هوية المستفيدين من العفو، لذلك فإن أول انتقاد يقدمه المعارضون لسياسة العفو هو أنها تقلب أسس العدالة الجنائية من الأفعال إلى الأشخاص، فمبدأ تناسب العقوبة يجب أن يختص فقط بالتناسب مع الأفعال المجرمة وليس مع شخصية الفرد، فالنظام الجزائي ليس موجوداً لمعاقبة أو مكافأة الأشخاص الطيبين أو السيئين، ولكن لمعاقبة السلوكات الإجرامية⁽⁵⁾.

لكن هناك من يعترض ويرد على هذا الانتقاد؛ فالتحول الواضح للعدالة الجنائية من الأفعال إلى الفاعلين ليس بالأمر الجديد، ولا ينبغي أن يكون في حد ذاته مدعاة للقلق لدى فلاسفة القانون المتخصصين في القانون الجنائي الموضوعي، ولعله من الضروري التذكير بأن محتوى قانون العقوبات لم يتغير، فالعفو لا يغير السلوك الذي يعرف بأنه إجرامي إلا إذا اعتنق المرء الموقف الواقعي القائل بأن القانون هو السلوك الذي يعاقب عليه الأشخاص، وليس السلوك المحظور في القوانين، ومن ثمة يرى بعض المعارضين أن الأشخاص وحدهم وليس الأفعال كانوا دائماً محور الاهتمام في نظرية المسؤولية الجزائية، فالدفاعات التقليدية عن الجنون وصغر السن التي تصنف أحياناً على أنها أسباب معفية من المسؤولية تستند بوضوح إلى خصائص الجاني بدلاً من فعله.

والأمر الأكثر إثارة للجدل هو أن الأعداء القضائية المخففة أيضاً في القانون الجنائي قد تستند إلى صفات المتهمين، وكثيراً ما يعتقد أن المخالفين للقانون الذين يعانون من الجهل أو الحرمان الاجتماعي والاقتصادي أو ضعف الإرادة أو نقص في قدراتهم مؤهلون لمعاملة خاصة، ولو تتبعنا هذا التسلسل في الأفكار فسيتم تقبل أن العفو قد منح منذ فترة طويلة بسبب ظروف تتعلق بالجاني بصرف النظر عن طبيعة جرائمه، كأولئك الذين سجنوا لفترات طويلة من الزمن أو خضعوا لإعادة التأهيل أو أعربوا عن ندم صادق، على سبيل المثال.

والأهم من ذلك أن مجموعة من سياسات العدالة الجنائية المعروفة تولي أهمية للأفراد أكثر من سلوكهم، وكما هو الحال مع العفو تطبق هذه السياسات مثلاً في مراحل ما بعد الإدانة من العملية الجنائية، فلنأخذ على سبيل المثال الاستخدام الواسع النطاق للعقوبات المشددة على المجرمين العائدين، فمن الواضح أن هذه الإجراءات أقل تركيزاً على الأفعال منها على الفاعلين، وهذا يعني أن التركيز على الفاعل بدلاً من الجرم هو أمر يكاد يصبح هو القاعدة⁽⁶⁾.

رغم ذلك فإن عدوان العفو على العدالة الجنائية يبدو جليا في حالة استعماله في الحالات الأكثر جسامة، فهو قد يؤدي إلى إفلات مرتكبي الانتهاكات الجسيمة من العقاب، كمرتكبي جرائم الحرب والإبادة جماعية وجرائم ضد الإنسانية، ولذلك فإن تدابير العفو التي تمنع مقاضاة أفراد قد يتحملون المسؤولية القانونية عن ارتكاب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أصبحت من المعترف به والمتعارف عليه أنها تتنافى مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي⁽⁷⁾.

والأخطر من ذلك أن العفو هو دائما عدوان على حق الضحايا، أو هو يهدد حق الضحايا في الحق في العدالة والتعويض، ويضعف حقهم في الانتصاف، فمنح العفو يعني أن الجريمة تمحى جزئيا أو كليا ما يمنع الضحايا من متابعة الجناة قضائيا، وبالتالي تلغي فرصة جبر الضرر أو تحقيق العدالة، وهذا يتعارض مع مبدأ المساءلة المطلوب بموجب القانون الدولي⁽⁸⁾.

2.1- العفو الرئاسي الجماعي عدم تفريد للعقوبة :

إن أسلوب العفو الرئاسي كإجراء من إجراءات الرأفة عندما يمارس بشكل جماعي يؤدي إلى إهدار أي تفريد للعقوبة، لأنه يمنح للجميع مهما كان سلوك كل فرد، بل إنه يحدث أثارا ضارة على العقوبة نفسها باعتبارها أداة لإعادة التأهيل، فهو يؤدي إلى تقليص الدور الذي يمكن أن تلعبه أساليب تنفيذ العقوبة المعروفة، ثم إن ما يلاحظ بعد ذلك أن مراسيم العفو عندما تتضمن عددا متزايدا من فئات الجرائم المستثناة من الاستفادة منه فهذا الأمر يؤدي به إلى الاقتراب من نظام العفو العام، حيث تتبلور سياسية سياسة جنائية جديدة تنظر إلى بعض الجرائم كأنها معنية دائما بالعفو، فهي تستبعد عددا متناميا من الجانحين، ما يؤدي إلى تفريد حسب الفئات، أي حسب أنواع الجرائم المرتكبة من الجناة⁽⁹⁾.

من جهة أخرى فإن العفو الرئاسي عكس العفو التشريعي يمس الأحكام القضائية الجنائية، وهذا أمر معروف في كل الأنظمة القانونية التي تأخذ بهذه المؤسسة، فالعفو العام يمكن أن يتم قبل صدور أي حكم إدانة، وليس بعد صدور الحكم بالعقوبة كما هو الحال مع العفو الرئاسي، ومن جهة أخرى فالعفو العام لا يكون فرديا على عكس العفو الرئاسي، الذي يكون جماعيا يستفيد منه إما فئة من الجرائم، أو مجموعة من الأشخاص، أو نوع محدد من العقوبات⁽¹⁰⁾.

وفي الحقيقة أن العفو الرئاسي يتميز بكونه يكاد يكون خاليا تماما من أي نظام قانوني معياري، في غالبية الدول، ففي فرنسا مثلا هو منظم فقط بالمواد 133-7 و 133-8 وما بعدها، والمواد 133-1 و R.133 وما بعدها من قانون العقوبات، والتي لا تتعلق بشروطه الشكلية والموضوعية، بل ببعض آثاره، فهو يخضع بشكل كلي للعرف، وباعتباره يدخل في السلطة السيادية أو في أعمال السيادة فإنه لا يمكن بأي حال تقييده بقواعد قانونية، حتى ولو كانت تشريعية، إذ هو لا يخضع للرقابة القضائية أساسا⁽¹¹⁾.

في فرنسا، وعلى إثر تعديل الدستور بتاريخ 23 يوليو 2008 أصبحت المادة 17 من الدستور تنص على أن: "الرئيس الجمهورية حق منح العفو على سبيل فردي"، وقد كان هذا التحديد في حق العفو الرئاسي من بين المقترحات التي صدرت في أكتوبر 2007 عن لجنة بالادور المكلفة بدراسة سبل تحديث المؤسسات، فجاء هذا التقييد في أعقاب التشكيك في هذه الصلاحية خلال الحملة الانتخابية الرئاسية بعد الجدل الذي أثاره العفو ذو الطابع الخاص الذي منح لنائب وزير سابق على خلفية العفو الجماعي الذي قرره الرئيس جاك شيراك في 18 يوليو 2006، حيث عبر معظم المرشحين وكبار قادة الأحزاب السياسية عن موقفهم بشأن مصير هذه الصلاحية، فبينما اقترح البعض إصلاح شروط ممارسة حق العفو الرئاسي، ذهب آخرون إلى حد المطالبة بإلغائه⁽¹²⁾.

2- العفو الرئاسي في الميزان الدستوري :

يعتبر العفو كإجراء سياسي ودستوري متعلقا بالقانون العام بما يجعله يصطدم مع أفكار هذا القانون كالسيادة والقعد الاجتماعي والفصل بين السلطات، ومن هذه الزاوية تعتبر كأهم الانتقادات ما يلي:

1.2- العفو الرئاسي وتقويض العقد الاجتماعي :

إن فهم كيف للعفو الرئاسي أن يقوض العقد الاجتماعي يتطلب الحديث عن تلك الدول التي تمر بمراحل انتقالية بعد مراحل دموية ترتكب فيها جرائم سياسية، ثم تقام عملية مصالحة لتجاوز تلك المرحلة، وهي مثلا حالة جنوب إفريقيا، والتي مرت أيضا بحالات عفو الرئاسي من طرف الرئيس جاكوب زوما، وهو ما رآه القانونيون بمثابة تقويض للعقد الاجتماعي الذي شكل جنوب أفريقيا، لأنها تتجاهل الحقيقة وتتجاوز لجنة المصالحة⁽¹³⁾.

إن العفو الرئاسي بصيغته الحالية في الدول التي تأخذ به يمثل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات، والضوابط والتوازنات، وسيادة القانون، فلا تخضع سلطة العفو للرئيس للمراجعة القضائية، وهذا يعد انتهاكا للعديد من القيم الضمنية للدستور، إذ يبدو جليا أن هذا الشكل من العفو هو اغتصاب لدور القضاء، فهو يجعل الرئيس قاضيا ومحلفا، كما هو الحال عندما يمسك رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية والقضائية معا⁽¹⁴⁾.

من جهة أخرى يتبين أن العفو الرئاسي يبدو بمثابة بقايا تقليد ملكي لا ينسجم من حيث المبدأ مع الإطار الجمهوري، وبالأخص مع النظام الرئاسي بالتحديد، فالإبقاء على نظام كهذا يعزز التصور بوجود انحراف للمؤسسات نحو ملكية جمهورية يجب القطع معها، ففي فرنسا تراجعت مكانة حق العفو باعتباره صلاحية دستورية لرئيس الدولة منذ ثمانينيات القرن الماضي، وخاصة بتقرير إلغاء عقوبة الإعدام سنة 1981، وهي الخطوة التي كرست رمزيا في فيفري 2007 عندما أدرج هذا الإلغاء في صلب الدستور، فمع إلغاء العقوبة القصوى اختفى أحد أهم المبررات التي كانت تساق للإبقاء على حق العفو، وهي أنه الملجأ

الأخير للمحكوم عليهم بالإعدام، والوسيلة التي تتيح في حال الشك تجنب أخطاء قضائية لا يمكن تداركها⁽¹⁵⁾، فهو إذن بمثابة تراجع عن الطابع الجمهوري الذي جاء به العقد الاجتماعي.

وفي الحقيقة أن ما يجعل العفو الرئاسي بمثابة تقويض للعقد الاجتماعي هو التوظيف السياسي لهذا العفو، ويذكر في هذا الإطار تجربة الولايات المتحدة الأمريكية، فتاريخها مليء بالتوظيف السياسي للعفو الرئاسي بشكل بلغ حد الفساد، حيث استخدم الكثير من الرؤساء الأمريكيين سلطة العفو بطرق مثيرة للجدل، فأصدر الرئيس بيل كلينتون عفوا عن شقيقه روجر، المتهم بالاتجار بالمخدرات وحيازتها، وعفا عن مارك ريتش المساهم في حملته الانتخابية والهارب من العدالة، والذي أدين بالابتزاز والتهرب الضريبي، وأيضا قام الرئيس جورج دبليو بوش بتخفيف عقوبة سكوتر لبيي عقب إدانته بتسريب هوية جاسوس أمريكي سرية، وكان العفو الرئاسي الأكثر إثارة للجدل هو معاملة جيرالد فورد لريتشارد نيكسون، الذي استقال من منصبه بعد أنشطة غير قانونية واسعة النطاق ضد اللجنة الوطنية الديمقراطية⁽¹⁶⁾.

إن التوظيف السياسي للعفو بقدر ما هو انتقاد يوجه إليه بقدر ما هو أيضا مبرر يستند إليه أولئك الذين يدافعون عن العفو، وذلك عندما يكون للمجتمع بالنظر إلى ظروف معينة مصلحة في إعفاء فرد محكوم قانونيا من تنفيذ العقوبة التي أصدرها القاضي، فعندما يقرر رئيس الدولة الامتناع عن تنفيذ القانون الجزائي والحكم فهو لا يشكك مع ذلك في وجودهما أو في مشروعيتهما، ومن ثم فإن النزعة الإنسانية والسعي إلى المصلحة العامة هما مبرران قويان للعفو في العصر الحديث، كما أنه يمكن لحق العفو أن يساهم في تهدئة التوترات السياسية والاجتماعية، عبر تكريس المصالحة الوطنية، فإذا سلمنا بأن القاضي مثل المشرع غير معصوم من الخطأ فإن إمكانية العفو عن محكوم تعد الملاذ الأخير الذي يسمح بالحد من آثار الأخطاء القضائية المحتملة، كما يمكن استعمال حق العفو للخروج من وضع لا يحتمل من الناحية الأخلاقية والسياسية، وعلى نطاق أوسع يمكن لحق العفو أن يصلح أيضا النتائج التي تعد غير عادلة أخلاقيا رغم صدورها عن قرار قضائي نزيه، وبالأخص ما يتعلق بشدة العقوبة بلا جدوى اجتماعية، فيصبح العفو وسيلة للتخفيف المرحلي من آثار قانون جزائي صارم كأداة ضبط تنظيمي يمكن تبرير استعمالها عندما تقتضي المصلحة العامة، وأخيرا فالعفو يسمح بمكافأة جهود إعادة الإدماج وتشجيع التوبة، والاستجابة لحالات طارئة إنسانية مرتبطة بضرورات عائلية أو طبية⁽¹⁷⁾.

2.2- العفو الرئاسي والسيادة :

لقد شكل قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 يونيو 1893 بداية اعتبار مرسوم العفو عملا من أعمال السيادة، بما يعني أنه لا يمكن لمجلس الدولة إلغاؤه ولا حتى النظر فيه، وتعرف هذه القضية بقضية Gugel وهو جندي قام برفع دعوى إساءة استخدام السلطة ضد المرسوم الذي حول عقوبة الإعدام الصادرة ضده إلى عشرين سنة من الأشغال الشاقة لأنه لم يكن مهتما بالحياة، وفي مقال له عن هذا القرار علق

الفقيه الفرنسي موريس هوريو مبررا وجهة نظر مجلس الدولة بالقول أن تنفيذ العقوبات لا يعد مسألة قضائية، فهو اختصاص تنفيذي بحت، فبعد صدور الحكم القضائي ينتهي دور القضاء ويأتي دور السلطة التنفيذية، فالتنفيذ جزء من السلطة التنفيذية مثل غيره من الصلاحيات، ولذلك فإن رئيس الدولة لأنه يتحكم في القوة العامة بإمكانه إسقاط التنفيذ الذي هو من نفس طبيعة التنفيذ؛ وبالتالي فالعفو هو فعل ذو طبيعة تنفيذية⁽¹⁸⁾.

وبرر هوريو هذا القرار أيضا بكون القضاء الإداري كثيرا ما توقف عن مراقبة قرارات السلطة التنفيذية عندما تمتلك هذه الأخيرة سلطة تقديرية، وهو الشأن في مسألة العفو، كما برره أخيرا بنظرية فعل الأمير⁽¹⁹⁾، فهذه النظرية هي أساس لحق العفو، فكما أن للقضاء الإداري سلطة مراقبة أعمال الإدارة، فله أيضا سلطة إضفاء الشرعية على تلك الأعمال، حيث يرى بأنه يجب توسيع أعمال السيادة التي لا يجوز لمجلس الدولة النظر فيها، فبينما كانت هذه القائمة تضم فقط أربعة أو خمسة أنواع من القرارات: علاقات رئيس الدولة مع الهيئات التشريعية؛ الأفعال المتعلقة بالأمن الداخلي للدولة؛ الأفعال المتعلقة بالعلاقات الدولية؛ حالات الحرب، فقد طالب هوريو برفعها إلى خمسة عشر⁽²⁰⁾.

والحقيقة أن هناك علاقة وثيقة بين حق العفو وبين مبدأ السيادة المعروف في القانون الدستوري، قبل فكرة نظرية السيادة المعروفة في نطاق القضاء الإداري، فابتداء من الثورة الفرنسية لم يعد حق العفو الحديث امتيازًا يخص الملك، بل أصبح امتيازًا يعود إلى صاحب السيادة، ويعود ذلك إلى الفصل الذي أحدثته نظريات مونتسكيو وسياس Sièyes بين شخص الملك والدولة، وبين الملك والسيادة التي أسندت إلى الأمة سنة 1789، ثم أضحت تمارس باسم الشعب منذ الجمهورية الرابعة، وبما أن حق العفو هو مقابل لسلطة الدولة في الإكراه والعقاب فهو يرتبط بالدولة ذاتها لا بشخص الملك الذي لا يكون سوى تجسيد مؤقت لها، ومن ثم فإن هذا الحق ينسجم مع النظام الجمهوري كما ينسجم مع الملكية الدستورية، فيعطى حق العفو، مثله مثل سلطة الدولة، إلى رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية، ويمارسه باسم صاحب السيادة، ثم في ظل الجمهورية الخامسة أصبح رئيس الدولة يمارس حق العفو بصفته ممثلا للدولة وضامنا لوحدها واستمراريتها، واحترام الدستور والحقوق الأساسية.

فالأمة هي مصدر السيادة، لكن السيادة تعود أيضا إلى الشعب الذي تصدر الأحكام القضائية باسمه، وعلى ذلك فإن رئيس الدولة، بصفته سلطة عامة منتخبة بالاقتراع العام المباشر يمارس حق العفو أيضا باسم الشعب ولتحقيق مصالحه، فلم يعد الأمر يتعلق بممارسة حق شخصي كما كان الحال في النظام الملكي القديم، وهو ما يفسر أيضا عدم إمكانية تفويض رئيس الدولة لهذا الحق⁽²¹⁾.

فالخلاصة أن العفو يقوض سيادة القانون ويقلص ثقة المجتمع في النظام القضائي، وذلك عندما يمنح العفو بشكل جماعي أو واسع، خصوصا في حالات الجرائم الخطيرة، فاستبدال العقاب بعدم التنفيذ

يشجع على الإفلات من العقاب، ويضعف الردع؛ كما يضعف فكرة أن المحاكم هي المرجع الأخير في تحقيق العدالة.

الخاتمة:

نخلص في ختام هذا المقال إلى أن أهم الانتقادات التي وجهت إلى نظام العفو الرئاسي منذ ظهوره يمكن تلخيصها في النقاط الآتية:

1- خطر الاستعمال المفرط أو الانتقائي أو المنحاز للعفو على السلطة القضائية واستقلالها وهيبته ومكانتها كمعبرة عن العدالة، ففكرة استقلال القضاء هي نتيجة أيضا للفصل بين السلطات، والعفو يجعل قرارات القضاة قابلة للتقويض بمشيئة السلطة التنفيذية وهذا أمر خطير.

2- إن التوظيف السياسي هو شكل من أشكال التحكم الذي يعني التعسف وهناك أمثلة تاريخية تكشف عن استخدام صكوك العفو كأداة لضغط سياسي أو قمع سياسي، خاصة في فترات الإمبراطورية، ويعتبر ذلك انتهاكا لمبدأ الحياد القانوني.

3- إن طبيعة العفو كصلاحية فردية لرئيس الجمهورية يمارسها كما يشاء ينتج عنه عدم المساواة وبالتالي التمييز، حيث يمنح العفو لأشخاص ويمنع عن آخرين، فالعفو كان ولا يزال تفضيلا تقدمه السلطة، وله طابع فردي مخالف للمساواة، ويخلق أيضا إحساسا بعدم المساواة أو بالمحاباة على الأرجح.

4- ينطوي العفو الرئاسي على تناقضات قانونية، تفرضها طبيعة العفو ذاته وآثاره من حيث أنه لا يمحو الإدانة تماما، فهو يخفف أو يعفي من تنفيذ العقوبة لكنه لا يبطل الحكم القضائي كما في العفو التشريعي، وهذا يخلق التباسات في الحقوق المدنية والسياسية للمستفيد وي طرح مشاكل عملية.

5 - غياب أو تراجع الضمانات الشكلية والقانونية يؤدي إلى نقص الرقابة على العفو، فالعفو دون أخذ رأي مجلس عال أو إجراءات شكلية، يؤدي إلى التقليل من آليات المحاسبة والشفافية ويزيد من احتمالات التعسف.

6- صعوبة الوصول إلى العفو والبيروقراطية، حيث كان العفو الفردي بالخصوص يتطلب نوعا من التدويل والوساطات الدبلوماسية، والتي لا تكون في متناول الأفراد العاديين، ما يؤدي في النهاية إلى حدوث التناقض الذي يفاقم الشعور بالظلم وعدم الإنصاف.

وفي ضوء ما سبق يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

1- مع أن العفو الرئاسي هو من توابع النظام الرئاسي فإن التخفيف منه أكثر من ضروري خاصة فيما يتعلق بالعفو الجماعي الذي يتم في المناسبات والذي يمكن تقليصه إلى أبعد الحدود، كأن يمارسه رئيس الجمهورية مرة أو مرتين خلال العهدة الرئاسية، ويكون مدروسا من حيث الأشخاص، ولو بأن يلجأ

إليه عن طريق قاعدة حالة بحالة، أي تدرس كل الحالات التي تستحق العفو فرديا بتقرير إيجابي من لجنة محايدة.

2- إن إخضاع كل قواعد العفو إلى نصوص دستورية هو الخيار الأسلم، وليس فقط إلى قوانين، على اعتبار أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية، وتعبير عن السيادة.

الهوامش:

1- إن العفو العام والعفو الخاص هما مؤسستان متعارف عليهما في القانون الجنائي، حيث يعد العفو العام l'amnistie إجراء تشريعيا قائما على الإرادة السياسية للتسامح ونسيان الأفعال التي تتدرج عادة ضمن نطاق حق العقاب، وهو قد يستخدم لتبرئة مرتكبي الانقلابات وإحلال السلم والمصالحة الوطنية، أما العفو الخاص أو الرئاسي la grâce présidentielle فهو إجراء تنظيمي للرفقة يختص به رئيس الجمهورية وفق سلطته التقديرية، بهدف إنساني غالبا، يتمثل في تخفيف اكتظاظ السجون، وكلاهما من أساليب العفو الجماعي وليس الفردي، غير أن لرئيس الجمهورية أيضا سلطة إصدار قرار العفو الفردي، وهو أيضا معني بهذه الدراسة، انظر:

Garba Hamani Harouna, L'amnistie et la grâce présidentielle en droit positif nigérien, Revue internationale de droit comparé, 2022/2, 74e année, 2022, p.479-510-CAIRN.INFO, <https://droit.cairn.info/revue-internationale-de-droit-compare-2022-2-page-479>

2- من الناحية التاريخية فإن العفو دائما كان يطبق، بل إن العفو مورس من طرف جميع الحكام والرؤساء إلى درجة أنه يكاد يكون هو القاعدة، انظر على سبيل المثال تطبيق العفو في فرنسا من خلال هذا المؤلف:

P.-a.-m. gouraincourt, traité du droit de grace sous la république, épernay. imp . bonnedame et fils, 1921, paris, p 15 et s

3- Kiara Neri, Le pardon de l'État. Étude de droit public, Revue du droit public, 2012/5 Septembre, Éditions Lextenso, pp 1309 – 1338.

4- Albert Alschuler, The Corruption of the Pardon Power, Public Law and Legal Theory Working Paper Serie, No. 796, 2022.

5- Douglas Husak, Pardons, Criminal Theory and Political Sociology, in: <https://verfassungsblog.de/pardons-criminal-theory-and-political-sociolo>

6- من النتائج غير الطبيعية للعفو الرئاسي الدوري الذي يتم سنويا وحتى عدة مرات في السنة، في المناسبات مثلا كما في الجزائر، أنه صار بمثابة آلية موازنة أمام إطالة مدة العقوبات وارتفاع عدد حالات السجن، بل إنه صار يؤدي إلى تناقص العقوبات بالنسبة لعدد كبير من العقوبات قصيرة المدة، إلى درجة إمكانية عدم تنفيذها

فعليا، حيث يعتمد المجرمون إلى ارتكاب أفعالهم أملا أن يحاكموا قبل صدور العفو، وعند صدور العفو فإنه يشملهم، ولا يقضون فترة العقوبة أساسا، وهذا أحد الأسباب التي فتحت باب الانتقادات لهذه السلطة الدستورية.

7- شافية بوعابة، تدابير العفو عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المطبق على النزاعات المسلحة غير الدولية: بين مبررات المصالحة الوطنية ومتطلبات إنفاذ العدالة، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، 17(02)، ص ص 223-238، موجود على الرابط:

<https://revues.univ-setif2.dz/index.php/jlss/article/view/363>

8- اللجنة الدولية للحقوقيين، الحق في الإنصاف وجبر الضرر في حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، دليل الممارسين 2، جنيف، 2009، ص 157 وما يليها.

9- Jean DANET, Sylvie GRUNVALD, Martine HERZOG-EVANS, Yvon LE GALL, Prescription, amnistie et grâce en France, Recherche subventionnée par le GIP « Mission Recherche Droit et Justice », RAPPORT FINAL , Université de Nantes, Mars 2006, p 276.

10- Mathilde Philip-Gay, l'amnistie des dirigeants politiques : contribution à l'étude de la responsabilité en droit constitutionnel comparé et international, thèse de doctorat, université jean moulin lyon iii, 2005, p 23.

11- Jean DANET et autres, op. cit, p 275.

12- Türk Pauline, Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008, Revue française de droit constitutionnel, 2009/3 n° 79, 2009, pp 513-542, CAIRN.INFO, <https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-3-page-513>

13- Chandre Gould, Special Presidential Pardons Undermine Truth and Reconciliation in South Africa, in: <https://issafrica.org/iss-today/special-presidential-pardons-undermine-truth-and-reconciliation-in-south-africa>

14- Grcic, Joseph, The Rule of Law and Presidential Pardon, International Journal of Applied Philosophy, v 20, uss 1, 2006, pp 97-105.

15- Türk Pauline, op. cit, p 514.

16- Martha Minow, Abusing the Pardon Power, in:

<https://democracyjournal.org/magazine/specialissue/abusing-the-pardon-power/>

17- Türk Pauline, op. cit, p 521.

18- يبدو أن هناك الكثير من الفقهاء الذين قبلوا فكرة أن العفو يمنح للسلطة التنفيذية وليس للسلطة التشريعية (البرلمان) مثلاً، وليس هوريو فقط، فحتى برثلمي barthélémy وديجي duguit رأى أن السلطة التنفيذية هي الأصلح لتولي العفو لأن تنفيذ الأحكام هو تحت مسؤوليتها، انظر:

Kiara Neri, op. cit, p 1318.

19- هناك من يربط حق العفو بالممارسة المطلقة للسلطة في القانون القديم، حيث كان للسيد (الملك) حق الحياة والموت على جميع رعاياه، حيث تمارس العدالة باسم "الليفياثان Leviathan" الذي كان يمكنه تخفيف أو تشديد العقوبات، وهو ما جعل بعض الفقهاء تحت تأثير هذا الماضي يرون في العفو الرئاسي عودة إلى ما يسمى «فعل الأمير» بما أن الرئيس يستطيع استعماله وفقاً لمشيئته الخاصة، انظر:

Pierre-Claver KAMGAING, Le droit de grâce en matière pénale : une disgrâce de la justice pénale ? Horizons du droit : Revue de l'association française des docteurs en droit, 2021- 25, pp 93-118.

20- Maurice Hauriou, Un décret de grâce constitue un acte de gouvernement non susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, Note sous Conseil d'Etat, 30 juin 1893, Gugel, S. 1895.3.41, Revue générale du droit on line, 2014, numéro 14822. www.revuegeneraledudroit.eu/?p=14822

21-