

مفكرة القانونية

بيروت في 23/9/2026

جانب المجلس الدستوري المحترم

حضرة رئيس المجلس الدستوري طنوس مشلب

الجهة المستدعية: المفكرة القانونية ممثلة بمديرها التنفيذي نزار صاغية.

الموضوع: تقديم مذكرة حول القانون رقم 70/2026 الرامي إلى منح عفو عام وتخفيض مدة بعض العقوبات بشكل استثنائي والصادر في تاريخ 4 أيلول 2026 والطعن المقدم فيه من نواب كتلة لبنان القوي في تاريخ 9 أيلول 2026.

توطئة:

صدر قانون العفو العام المطعون فيه في تاريخ 4 أيلول 2026 بعد 7 سنوات من المحاولات المتكررة لإقراره. وقد تمّ ذلك بعد تصوير القانون أنه ينحصر بجانب واحد منه، وهي معالجة قضية الموقوفين الإسلاميين والتعامل مع أيّ تحفظ عليه أو انتقاد له على أنه فتنة أو محاولة لوضع الجيش في مواجهة طائفة معينة. وعليه، إذ انبنى المسار التشريعيّ لهذا القانون منذ لحظاته الأولى على تضليل الرأي العام بشأن الهدف منه أو حقيقة مضمونه وفق ما بينته المفكرة القانونية في عدد من مقالاتها، فإنّ الأعلام الخفية داخل المجلس النيابي زادت على رذيلتي التضليل والخداع رذيلة التزوير (تزوير الإرادة العامة). فبعدما قدّم العفو العام على أنّ لا علاقة له بالفساد "المُستثنى منه" بهدف تسويقه وتمريضه، تدخلت الأعلام الخفية بعد إعلان رئيس مجلس النواب المصادقة على القانون بغياب تصويت فعليّ، لإجراء عددٍ من التحويرات على نسخته

النهائية لاقتراح القانون قبل إرسالها إلى رئاسة الجمهورية بهدف إصدارها. هكذا وبكل بساطة وفي ازدياد كُلي للمجتمع برمته.

وما فاقم من عملية التزوير هذه، هي الغاية منها والتي تمثلت في توسيع دائرة العفو لتشمل جميع جرائم الفساد في القطاع العام، بما فيها الرشوة وسوء الإدارة واستغلال الوظيفة وكل ما يتصل بالتلزيقات والصفقات. وعملياً، لم يستثن من العفو بما يخص الفساد في القطاع العام إلا جرائم الاختلاس والتعدي المباشر على الملك العام، أي ما اصطلح على توصيفه بجرائم الفساد البدائي الذي يصعب أن يتورط فيه أي مسؤول لديه الحد الأدنى من النباهة والفتنة.. والمكانة. وفي الاتجاه نفسه، ذهبت التحويلات إلى حد إسقاط معظم الملاحظات والقرارات الإدارية (نفهم التأديبية) عن الموظفين العامين، بما يؤدي إلى تبييض أشخاص بعدما تم تبييض أموالهم.

وبفعل هذه التحويلات، تحوّل قانون العفو العام من عفو عام عن فئات ترتبط سياسياً بالقوى الحاكمة إلى عفو عام ذاتي تماماً كما كان عليه قانون العفو العام في 1991 بما يتصل بالجرائم المرتكبة خلال فترة الحرب 1975-1990. فكما أدى قانون 1991 إلى إعفاء جرائم الحرب ومسؤوليات أمرائها والمشاركين فيها، سيؤدي قانون 2026 في حال تجاوزه رقابة مجلسكم إلى إعفاء 35 سنة من الفساد أدت إلى تفجير المجتمع ونهبه. وجّه آخر يجمع قانوني العفو الصادرين في 1991 و2026 وهو أن كلاهما نص على عفو أبيض، أي غير مشروط. فكما أن قانون 1991 لم يشترط على المرتكبين ترميم حقوق الضحايا كمقدمة للاستفادة من العفو، فإن قانون 2026 لم يشترط على مرتكبي الفساد المستفيدين منه ردّ الأموال المنهوبة، علماً أن كلا القانونين هدرا حقّ المجتمع بمعرفة حقيقة الأحداث التي دمّرتة بفعل الحرب أو أفقرته أو نهبتة بفعل الفساد. ولعلّ الفارق الوحيد بين القانونين هو أن قوى 1991 برّرت العفو عن جرائم الحرب باسم المصالحة الوطنية وتحت شعار "كلّنا مجرمون وكلّنا ضحايا"، فيما أن العفو عن جرائم الفساد الحاصل في 2026 والتي انتفع منها أعيان النظام على حساب "المجتمع" برمته، لا نجد له أيّ مبرر لا في متن القانون ولا في أسبابه الموجبة بحيث لم يكن من الممكن إقناع المجتمع بها إلا من خلال الحيل والخداع. وفيما تمحورت الخدعة الأساسية حول الهدف المعلن للعفو العام وهو رفع المظلومية عن الموقوفين الإسلاميين وتخفيف اكتظاظ السجون كما أسلفنا، فإنها توافقت مع خدع عدّة في صياغته، ومنها اعتماد مبدئية العفو

العامّ أي أن تعدّ جميع الجرائم بما فيها الجنايات معفاة ما عدا ما يستثنيه القانون صراحةً. وما فاقم من ذلك، هي صياغة الاستثناءات بصورة غامضة ومبهمة على نحو يمهد لإثقال كاهل القضاء بمنازعات طويلة حول ما تشمله أو لا تشمله منحة العفو على نحو يحرم المجتمع والضحايا أكثر فأكثر من احتمال الوصول إلى العدالة. وقد بلغت الأساليب الملتوية بالتشريع أوجها مع تزوير النصّ في الكواليس كما سبق بيانه. وعليه، تمّ منح العفو العام تحت غطاء مخادع وزوراء، ومن دون أيّ نقاش عام أو مبرر يتصل بالصالح العام، بل على نقيض ما يفترض أنه صالح عام، بالنظر إلى الآثار المدمرة لجرائم الفساد الحاصلة خلال العقود الماضية، والأهمية الفائقة اجتماعيا لإعمال العدالة والمحاسبة وجلاء الحقيقة بشأنها من أجل التعافي والنهوض وبناء مشروع الدولة.

ولا نبالغ إذا قلنا أن قانون العفو المطعون فيه أمامكم إنّما يقوّض في حال نفاذه إلى تأييد نظام الفساد والمحاصصة واللاقانون وتقويض أي فرصة في الانتقال منه إلى نظام ديمقراطي قوامه القانون والمؤسسات والعدالة الاجتماعية. ويتأكد هذا الأمر بحكم تعارضه التام مع الثوابت التي تقوم عليها مسارات التحول الديمقراطي المعتمدة دوليا والعدالة الانتقالية، وهي تطهير المؤسسات العامة وإصلاحها، واسترداد الأموال المنهوبة وترميم حقوق الضحايا، وجلاء الحقيقة ومنع التكرار. ففيما يؤدي تبييض السجلات التأديبية والعدلية للعاملين في القطاع العام إلى الحؤول دون تطهير هذا القطاع (أو ما يسمى بال Vetting) من عناصره الفاسدة وتاليا دون إصلاح المؤسسات العامة، يؤدي تبييض الثروات إلى منع المجتمع من استرداد أمواله المنهوبة وإنصاف ضحايا النهب والفساد، علما أن اجتماع هذين التبييضين يؤدي إلى طمس الحقيقة بشأن أعمال الفساد والمسؤولية في التسبب في الانهيار المالي والمصرفي والاقتصادي (والذي يعد أحد أكبر الانهيارات عالميا في العقود الأخيرة). وبنتيجة إبقاء كلّ شيء على حاله تبعا لتبييض الأشخاص والثروات وطمس الحقيقة، تتضاءل حكما فرص الحؤول دون تكرار أعمال الفساد التي نهشت المجتمع وتزايدت على العكس من ذلك احتمالات توسعها في ظلّ التطبيع معها ومع الشرّ.

انطلاقا من كل ذلك، فإنّ الطعن أمام مجلسكم الكريم وخصوصا فيما يتعلّق بالمادتين الأولى والثانية منه يكتسي أهمية قصوى، تتمثل في إنقاذ ما تبقى من العدالة ومن آمال الانتقال إلى دولة القانون. أما أن ينفذ

قانون العفو، فإن ذلك يعني أن لبنان دخل مجددا نفقا أسود نأمل أن لا يكون بطول النفق الذي انطلق من رحم العفو العام في أعقاب حرب 1975-1990.

وقبل المضي في تبيان الأسباب التي تدعو إلى إبطال هذا القانون، يهمننا التوضيح أننا نركز اعتراضنا المبدئي على المادتين الأولى والثانية من القانون، وهما المادتين المتصلتين بالعفو العام، بالنظر إلى خطورتهما الفائقة. بالمقابل، تبقى المسائل الدستورية المتصلة بالموقوفين، ومنها تخفيض العقوبات ووضع حد أقصى للتوقيف الاحتياطي في الحالات المستثناة من أحكام المادة 108 من قانون أصول المحاكمات الجزائية أقل إلحاحاً في ظل الأسباب الموجبة للقانون المتصلة بالخلل الحاصل في مرفقي السجون والقضاء.

وإليك تفاصيل اعتراضنا:

أولاً: في وجوب قبول المذكرة شكلاً:

من المعلوم أن الدستور (مادة 19) يحصر حق الطعن على القوانين بالسلطات السياسية (رئيس الجمهورية ورئيس المجلس النيابي ورئيس مجلس الوزراء و10 نواب) ورؤساء الطوائف المعترف بها فيما يتصل بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. وبالتالي، يحرم الدستور المواطنين من الطعن في دستورية القوانين سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر.

وعليه، ثمة سؤالان يطرحان على مجلسكم الكريم على ضوء المذكرة الحاضرة، هما الآتيان:

- هل لمجلسكم صلاحية النظر في دستورية مواد وردت في القانون المطعون عليه، حتى ولو لم

تشملها المراجعة المقدمة من النواب؟

- هل لمجلسكم الكريم قبول المذكرة الحاضرة الصادرة عن منظمات حقوقية لبنانية علماً أنها ليست

طرفاً رسمياً في المراجعة وأنه ليس للمنظمات أو المواطنين اللبنانيين أي حق في تقديم مراجعة

دستورية؟

هذا ما سنسعى إلى مناقشته في هذا المضمار.

1. في وجوب التأكيد على صلاحية مجلسكم في النظر في دستورية أحكام القانون كافة:

من الثابت في الاجتهاد الدستوري أنّ للمجلس الدستوريّ صلاحية شاملة في النظر في دستورية القوانين المطعون فيها أمامه، بمعنى أن له حق فحص دستورية أي بند ورد في القانون المطعون فيه، بمعزل عما إذا كان الطعن المقدم إليه قد تضمن إشارة إليها أم لا. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري اللبناني في عدد من قراراته:

القرار رقم 2، 24-11-1999:

"بما أنه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري، إذا حقّ إجراء الرقابة عفواً أو من تلقاء ذاته، على مطابقة القوانين التي يسنها مجلس النواب، على أحكام الدستور، فإن هذه الصلاحية تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مقيداً بمطالب مستدعي الطعن، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس. وبما أنه لا يسع المجلس أثناء نظره في مدى مطابقة قانون ما على الدستور، أن يتجاهل نصاً مخالفاً للدستور، ولو لم يكن محل طعن من قبل المستدعي، دون أن يضعه موضوع رقابته وإبطاله إذا اقتضى الأمر، في حال اعتباره مخالفاً للدستور."

والقرار رقم 5، 21-1-2001:

"وبما أنه يقتضي، استكمالاً لأعمال الرقابة، وفي ضوء ما أوردته مراجعة الطعن بهذا الخصوص، وتجاوزاً لها أيضاً على ما سار عليه اجتهاد هذا المجلس من أنه يضع يده على القانون المطعون فيه بأكمله ولا يقف عند حدود مراجعة الطعن به، مما يعني أنه يضع يده على كامل جوانب الأصول الدستورية للتشريع التي أحاطت بإقرار القانون حتى لو لم تشر إليها مراجعة الطعن صراحة أو عرضاً".

وميراي شكرالله نجم وبول مرقص، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع دعم الانتخابات النيابية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، 2015، ص 101.

"إن المجلس الدستوري اللبناني سار على نهج المجلس الدستوري الفرنسي، أي النهج التوسعي للاختصاصات في الحالات التي يصار فيها إلى الطعن بدستورية بعض أحكام القانون المطعون فيه، فيمارس المجلس الدستوري اختصاصه الرقابي على كامل نصوص القانون، مرتكزاً في خطوة أولى على قاعدة الترابط فيما بينها وفي خطوة ثانية على قاعدة أنه لا يجوز لأي قانون أن يكون مخالفاً للدستور. يتبين بالفعل أن الاختصاص الذي مارسه المجلسان الدستوريان اللبناني والفرنسي توسع بحيث مارس المجلسان الرقابة على كامل مواد القانون، فقضيا بأكثر مما طلبه أصحاب المراجعة كما أجازا لنفسهما استلزام أسباب وحجج لم يثرها الطاعنون".

2. في وجوب التأكيد على وجوب قبول المذكرة المرفوعة إليه بشأن الطعون العالقة أمامه:

رغم أن حرمان المواطنين من الطعن في دستورية القوانين يشكل تقييدا لحقهم بالتقاضي وانتقاصاً من حقهم في مساءلة الأعمال الصادرة عن ممثليهم في المجلس النيابي، فإننا لا نجادل في هذا الأمر لعلنا بأن تغيير هذا الأمر يتطلب تعديلاً دستورياً وتغييراً تشريعياً وفق التوجه الذي اعتمدته رئيس المجلس الدستوري السابق عصام سليمان في المقترح المقدم منه في سنة 2016. ما نناقشه هنا هو فيما إذا كان بإمكان المواطنين والمنظمات الحقوقية تقديم مذكرات أو عرائض توضيحية بخصوص المراجعات العالقة أمام مجلسكم الكريم.

وفي هذا المضمار، يقتضي إبداء بعض الملاحظات والتي تستوجب من وجهة نظرنا ردّاً إيجابياً عليها. وهذه الملاحظات هي الآتية:

أولاً، أنه لا يوجد أي نص قانوني يحرم المواطنين والمنظمات الحقوقية من حق تقديم مذكرات أو عرائض من هذا النوع. وعليه، وأمام الصمت التشريعي، يكون مجلسكم مدعواً للاجتهاد والتأويل على ضوء المبادئ والتوجهات الدستورية والقانونية،

ثانياً، أن هذه المبادئ كلها تتجه لتوسيع حق التقاضي وتعزيز مشاركة المواطنين في الشأن العام وفي مساءلة أعمال الحائزين على وكالة عامة منهم. وخير دليل على ذلك هو مقترح القانون الذي تقدم به رئيس مجلسكم لإعطاء المواطنين حق الدفع بعدم الدستورية.

كما نسجل في الاتجاه نفسه:

- المادة 1 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تضمن حق الفرد باللجوء إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون،
- توجه العديد من المجالس الدستورية والمحاكم الدولية إلى قبول فكرة "صديق المحكمة" amicus curiae بالنظر إلى ما تسمح به من إشراك في القضايا الكبرى وتطوير المنظومة الحقوقية،
- إن المجلس الدستوري في فرنسا قد عمد رغم صمت النصوص المنشئة له في أوائل الثمانينات إلى قبول المذكرات المقدمة من منظمات حقوقية ونقابات مهنية في اتجاه أطلق عليه الفقهاء الفرنسيون "سياسة الأبواب الضيقة"، بمعنى أن للمواطنين والهيئات المدنية تقديم مذكرات حول دستورية أو عدم دستورية القوانين المطعون فيها، وإن منع عليهم الطعن في دستورية القانون مباشرة.

يراجع عن هذا الأمر:

جنى بكار وميريم مهنا، سياسة "الأبواب المغلقة" نقيضاً لسياسة فتح الأبواب الفرنسية، المفكرة القانونية، العدد 04، كانون الثاني 2016:

"سرعان ما تم قبول هذه الممارسة في أوائل الثمانينات، إذ "أنها تُخرج المجلس من إنزوائه وتفتحه على المجتمع المدني"، بالتحديد مع ورود العديد من المذكرات الشخصية أو الجماعية المناهضة لقانون "الأمن والحرية" لعام 2912 والمرسلة إلى المجلس الدستوري، وكذلك مع تقديم العديد من الإستشارات لأساتذة في القانون أو المقالات الفقهية بشأن قانون التأميم عامي 1981 و1982.

وبحسب العضو السابق في المجلس الدستوري Georges Vedel، "إن منافع أو فضيلة النظام المعمول به تظهر في "الباب الضيق" الذي يفتحه أمام المواطنين للتحرك بشكل فردي أو غالباً جماعياً. ... فحرية المراسلة المعترف بها في الاجتهاد تسمح لكل شخص أو لكل مجموعة من تبليغ المجلس بعدم دستورية أحكام لم تتم إثارتها في الطعن، كما والمحااجة في هذا الاتجاه ."

وبحسب العضو الحالي في المجلس الدستوري Guy Canivet، تقضي هذه الممارسة بتسليم المجلس وقراءته رسائل مرسلة إليه من أي شخص في سياق طعن دستوري... ويمكن لهؤلاء أن يكونوا جمعيات أو شركات كبيرة تقوم بإبلاغ رأيها حول النص الخاضع للدرس إما للدفاع عن دستوريته أو للمطالبة بإعلان عدم دستوريته...."

المرجع نفسه،

"بحسب Georges Vedel، قد يتساءل البعض عن عدم استبعاد المجلس لتلك المذكرات من المناقشات في المبدأ إذ أنه لم يجرها أي نص قانوني. إلا أن رفض هذه المذكرات كان ليكون خطأ ولغطاً. خطأ لأنه كان ليعني التخلي عن إمكانية الاجتهاد وتأمين الظروف الملائمة لإجراء تحقيق وجاهي لم يلحظه القانون دون أن يمنع. وكان ليكون كذلك لغطاً قانونياً، لأنه على المجلس الدستوري أن يدرس دستورية القانون بموضوعية...، إذ أن عليه دائماً مراقبة القانون بكامله. من هذا المنطلق، لا يكمن دوره في التحكيم بين فريقين، وإنما أيضاً في إيضاح الأسباب القانونية التي ستوجه قراره... بمعنى آخر، إن موجب الوصول إلى المعلومات هو الأساس وإن الواجهة ليست سوى مبدأ ملازم لذلك."

"وانطلاقاً من كون المراقبة الدستورية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، رأى بعض الفقهاء الفرنسيين "أن الكيانات الاجتماعية التي ترمي إلى حماية مصالح جماعية ومتشعبة، والتي تتضمن بالطبع الجمعيات التمثيلية لمصالح فئة ما (مهنية) أو لحقوق أقلية ما... وكذلك الجمعيات التي تروج لقضية ما وتدافع عن حقوق الإنسان... فلكل هؤلاء الأشخاص المساهمة في أهداف الرقابة الدستورية". ويضيف هؤلاء في الاتجاه نفسه أن "الحكم بدستورية القانون، بالنظر إلى موضوعه ومفاعيله وأهدافه، يتطلب أيضاً وخصوصاً، مشاركة أشخاص يمثلون... المصالح العامة الأخرى التي يحملها المتدخل بطريقة ما". ويمكن التأكيد ختاماً مع Guy Canivet، أن هذه المذكرات "طبيعية في النقاش أمام محكمة دستورية لأن المراجعة أمامها تتعلق بمناقشة موضوعية حول دستورية قانون معين. فمن الطبيعي أن تعرض الفئات المعنية أو الأشخاص ذات المصلحة وجهات نظرهم في المسائل المطروحة."

وقد برر الفقهاء الفرنسيون ضرورة قبول هذا النوع من المذكرات بأن من شأنها الإسهام في إغناء القرار الدستوري، وتعزيز مشروعية القرار.

عن هذه المبررات، يراجع لطفاً المرجع المذكور أعلاه:

"إن مشاركة الهيئات المدافعة عن المصالح العامة في المراجعات الدستورية تعطي شرعية وقبولاً أكبر لقرار المجلس من قبل المجتمع، خاصة في الأنظمة الديمقراطية. فيلعب المجلس الدستوري دوراً رائداً في تفسير الدستور، وصون حقوق المواطنين جميعاً بعيداً عن مصالح الأغلبية الحصرية".

في الواقع، "إن وصول الجمعيات والمجموعات إلى القضاء الدستوري يلبي أيضاً حاجة في الديمقراطية التعددية، بإعطاء الصوت لمختلف الحقوق والمصالح التي تشكل المجتمع، في المكان المكرس لحماية الدستور إن هذه المكونات الاجتماعية تشكل بالفعل الوسيط للمواطنين للمشاركة في الحياة العامة. فمن خلال تلك المكونات، يحصل المواطنون على المعلومة ويعلمون الرأي العام، ويروجون لقضية ما أو لحقوق جديدة، ويدافعون عن حقوقهم الشخصية بوجه التعديت المحتملة من السلطة العامة".

ومشاركة الجمعيات هذه تعيد المجلس الدستوري إلى دوره التصحيحي للتوازن في الديمقراطيات التمثيلية، مما يعزز قبولاً أوسعاً لخيارات المشرع. بالفعل، "إن حماية الأقليات، بما فيها غير الممثلة في السلطة السياسية، هو أحد الأهداف الأساسية للعدالة الدستورية"، و"عند تفسير الدستور، على المحاكم الدستورية أن تحرص على عدم سحق مصالح وحقوق الأقليات ذات القيمة الدستورية، بفعل خيارات سياسية تم تبنيهاً شرعياً من قبل الأغلبية".

وعلى المجلس الدستوري، بهدف لعب هذا الدور، أن يعير انتباهه إلى الرأي العام".

لذلك، نطلب منكم اتخاذ قرار في هذا الاتجاه على نحو يصب في تعزيز عمل المجلس وتطوير المنظومة الدستورية في لبنان .

ثانياً: في وجوب إبطال قانون العفو العام:

1. مناداة: مخالفة أصول التشريع الدستورية، لا سيما المادة /36/ من الدستور

من خلال مشاهداتنا لوقائع الجلسة التي تم خلالها إقرار القانون المطعون فيه (المستند رقم 1: محضر المرصد البرلماني المنشور على موقع lapoleb.com)، يتبين أن أصول التشريع المحددة في الدستور لم يتم احترامها كما سيتم شرحه أدناه، ما يوجب إبطال القانون برمته.

تنصّ المادة /36/ من الدستور على التالي:

"تعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس إلا في الحالة التي يراد فيها الانتخاب فتعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري. أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال".

ولا شكّ أن هذه المادة بتحديد طرق التصويت خلال ممارسة مجلس النواب لصلاحياته تكون قد أولت هذا الموضوع أهمية قصوى و ربطته بطبيعة النظام البرلماني الذي ينتمي إليه النظام السياسي اللبناني كما هو مكرس في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور التي تنص على أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية".

وتظهر هذه الأهمية في أنّ الدستور منذ إقراره سنة 1926 أصرّ على تحديد طرق التصويت في نص دستوري، بينما كان باستطاعته أن يترك هذا الأمر إلى النظام الداخلي لمجلس النواب كما كان الحال في الجمهورية الثالثة في فرنسا (1875-1940) التي جاءت قوانينها الدستورية خالية من تحديد كيفية التصويت، بينما أشار النظام الداخلي لكلّ من مجلسي الشيوخ والنواب في فرنسا أن التصويت يتم برفع الأيدي أو بالقيام والجلوس أو بالاقتراع العلني أو بالمناداة بالأسماء، وهي الطرق التي كرستها المادة /36/ من الدستور اللبناني عملاً بالتجربة البرلمانية الفرنسية العريقة.

وبما أن التصويت هو أهم مرحلة في العمل التشريعي كونها تؤدي إلى التعبير الديمقراطي عن إرادة مجلس النواب بوصفه ممثلاً للإرادة الشعبية التي تتجسد في النواب المنتخبين الذين يمثلون الأمة جمعاء عملاً بالمادة /27/ من الدستور،

وبما أن الهدف من التصويت بالمناداة بالأسماء وبصوت عال هو احترام مبدأ علنية جلسات مجلس النواب المكرس صراحة في المادة /35/ من الدستور كون عدم التمكن من معرفة تصويت كل نائب بمفرده سيؤدي إلى منع تكوين الأكثرية الدستورية المطلوبة لإقرار القوانين، كما إلى حرمان الناخبين من الاطلاع على مواقف ممثليهم ومراقبتهم من أجل محاسبتهم في الانتخابات النيابية المقبلة،

وهذا ما يذهب اليه العلامة أوجين بيار الذي ربط صراحة بين التصويت ومبدأ العلنية، إذ اعتبر أن التصويت هو أهم عمل يقوم به مجلس النواب من أجل صناعة القانون، وبالتالي لا بد أن يجري التصويت بشكل علني أمام البلاد:

«Sauf le cas de comité secret ordonné suivant les formes requises, il ne serait pas possible de soustraire à la publicité l'acte le plus essentiel de la confection des lois qui est le vote; cette opération solennelle doit s'accomplir devant le pays»

(Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p.1388).

وفي المعنى نفسه يعتبر الفقيه ليون دوغي أن مجلس النواب يقوم بإقرار القوانين باسم الأمة ما يوجب معرفة هذه الأخيرة لجميع الآراء والمواقف التي جرى اتخاذها من قبل النواب خلال الجلسات:

« La publicité des séances (...) Cette règle est la conséquence même du principe représentatif et la condition indispensable pour le fonctionnement normal du système. Les chambres délibèrent au nom et pour le compte de la nation ; il faut donc que la nation tout entière connaisse l'objet et l'esprit de ces délibérations, non seulement les décisions prises, mais aussi les raisons qui les ont inspirées » (Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, Paris, 1924, p.337).

وقد عكس النظام الداخلي القديم لمجلس النواب لسنة 1930 أهمية التصويت بالمناداة بالأسماء وحدد تفاصيل هذه العملية في المادة /113/ منه التي نصت على التالي:

"إن التصويت بالمناداة بالاسم وهو ما يسمى التصويت بتعيين الأسماء يجب إجراؤه على الوجهين الآتيين:
1 - أن ينادي أمين السر على كل نائب باسمه فيجيبه النائب علناً وبصوت عال برأيه فيقيد رأيه في محضر الجلسة من قبل الكاتب الموظف.

2 - أن يطوف المباشر على النواب وهم جلوس في مقاعدهم بصندوق الاقتراع فيلقي النائب في الصندوق ورقة بيضاء مكتوباً عليها اسمه وهي علامة القبول أو ورقة حمراء مكتوباً عليها اسمه وهي علامة الرفض وحين انتهاء الاقتراع يستحضر الرئيس الأوراق ويقرأها أمين السر علناً وتسجل في محضر الجلسة ويعلن الرئيس النتيجة. وعند إعطاء الرأي بتعيين الأسماء يجب أن يدرج في الجريدة الرسمية أسماء الذين وافقوا على حدة وأسماء الذين رفضوا المشروع على حدة".

وعلى الرغم من أن مخالفة النظام الداخلي لا تشكل بحدّ ذاتها سبباً لإبطال القانون، لكن هذه المادة التي جرى تبنيها بعد أربع سنوات فقط من إقرار الدستور اللبناني، تجسد التفسير الفعلي للمادة /36/ من الدستور وتعكس روحيتها. وللأسف تم إلغاء هذه الأحكام التفصيلية التي تنظم كيفية التصويت في الأنظمة الداخلية اللاحقة، ما فتح المجال اليوم للاعتباطية المتفاقمة في كيفية إقرار القوانين، الأمر الذي يهدد مصداقية الحياة البرلمانية برمتها.

وقد كرّس مجلسكم الموقر جميع هذه المبادئ في قراره الشهير رقم 5/2017 الصادر بتاريخ 22 أيلول 2017 والذي قضى بإبطال القانون المطعون به نظراً لإقراره بطريقة رفع الأيدي من دون اعتماد آلية المناداة بالأسماء وهي الآلية التي تفرضها المادة /36/ من الدستور بشكل قاطع وجازم، حيث ورد فيه حرفياً:

"وبما أن الغاية من نص المادة 36 هي التصويت على مسألة الثقة، وعلى القوانين بشفافية تامة ليكون الشعب مطلعاً على ما يقوم به نوابه، وبخاصة أن القوانين التي يقرّها مجلس النواب، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمالية العامة، لها تأثيرات مباشرة عليه،

وبما أن القاعدة التي نصت عليها المادة 36 هي جوهرية وليست شكلية ولا تقبل الاستثناء لورود تعبير دائماً في النص الدستوري الواردة فيه، وقد اعتمدها النظام الداخلي لمجلس النواب في المادتين 78 و85 منه، وبما أن الفقه الدستوري مستقر على التقيد بهذه القاعدة في التصويت على القوانين، وبما أن التصويت العلني وبالمناداة بصوت عالٍ ليس قاعدة شكلية بل شرط ضروري للمراقبة والمحاسبة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، وبما أنه لم يتبين من محضر الجلسة، التي أقر فيها القانون، أن الأصول الدستورية، المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، قد روعيت في التصويت على القانون المطعون فيه، لذلك فإن الطريقة التي اعتمدت في إقرار القانون جاءت مخالفة للدستور ويقتضي بالتالي إبطاله".

وبما أنه من الثابت في محضر المرصد البرلماني المتخصص المذكور أعلاه (المستند رقم 1) أنه تمّ إقرار القانون برفع الأيدي مع إجراء مناداة شكلية وتلاوة أسماء عدد محدود من النواب من دون انتظار جوابهم،

وأن لمجلسكم الأخذ بما تثبته وسائل الإعلام وخصوصا المتخصصة منها من أجل معرفة حقيقة التصويت الذي جرى كون مبدأ العلنية يشمل نشر مداوالات مجلس النواب ليس فقط في المحاضر التفصيلية التي تعدها الأمانة العامة لمجلس النواب بل أيضاً في وسائل الإعلام التي تكون قد راقبت الجلسة:

«La publicité réelle, pratique, efficace, résulte de la publication in extenso des débats dans le journal officiel et de la liberté du compte rendu de ces débats par la presse»

(Joseph-Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel, Librairie Dalloz, paris, 1933, p. 552).

وعلى سبيل المثال، نشر موقع المرصد البرلماني التابع لـ "المفكرة القانونية" عرضاً لوقائع الجلسة (المستند رقم 1)، ونحن نستعيد هنا هنا تسهيلاً على مجلسكم الكريم. وقد نص العرض على الآتي:

"وبدأ رئيس المجلس التصويت على مواد الاقتراح مادةً مادة، ما أثار امتعاض عدد من النواب الذين كانوا يطالبون بالتصويت على القانون بمادة واحدة. وكان من أبرز المعارضين النائب نبيل بدر، الذي ذكر بأن الاتفاق الذي تمّ يقضي بالتصويت على القانون كما أقرته اللجان المشتركة، بمادة واحدة، مع تعديلي النائب عماد الحوت. كما عبّر النائب بلال عبدالله عن امتعاضه، متسائلاً: "في توافق أو ما في؟ مش مزح هيدا! مان علينا الرئيس نواف سلام وقبلنا على هذا الأساس، ليش عم تماطلوا؟".

"وتمّ التصويت على المادة مع هذه التعديلات وصدّقت برفع الأيدي. وأشار خلال النقاش إلى إمكان الأخذ ببعض تعديلات النائب آلان عون المشار إليها أعلاه بحسب ما نقل النائب بو صعب، لكن لم يتبين إذا تم الأخذ بها عند إقرار المادة الثانية."

"وقد علّق النائب جورج عقيص على كثرة الملاحظات الشكلية والمضمونية التي ظهرت خلال الجلسة، متسائلاً عن طبيعة النقاش الذي سبق أن جرى في اللجان، وعن سبب ظهور هذا العدد من الملاحظات على نص الاقتراح خلال الهيئة العامة."

"بعد الانتهاء من مناقشة المواد، طرح القانون برّمته على التصويت، فتّم إقراره برفع الأيدي، مع إجراء مناداة شكلية وتلاوة أسماء عدد محدود من النواب من دون انتظار جوابهم. وعقب إعلان إقرار القانون، سادت أجواء احتفالية في القاعة، تخللها التصفيق والعناق وتبادل القبلات بين عدد من النواب. في المقابل، اعترضت النائبة حليلة القعقور على طريقة التصويت."

لذلك كله، يقتضي إبطال القانون المطعون فيه برمته لانتهاكه المادة /36/ من الدستور ومبدأ علنية جلسات مجلس النواب.

2. تزوير الإرادة العامة: في مخالفة أصول التشريع الدستورية، لا سيما المادة /34/ معطوفة على المادة /18/ من الدستور:

عند مقارنة نسخة اقتراح القانون كما وزعت على النواب عند دعوتهم إلى الهيئة العامة للنواب (وهي النسخة التي أقرتها اللجان المشتركة في 19/5/2026) بنسخته النهائية، يتبين حصول تعديلات جوهرية على النص وخصوصاً على قائمة الاستثناءات، مؤداها قلب وجهة الاقتراح بصورة تامة في جوانب عدة، من دون أن تكون أي من هذه التعديلات قد تم اقتراحها أو التصويت عليها خلال جلسة الهيئة العامة. وقد أدى هذا التزوير، ليس فقط إلى توسيع دائرة العفو العام، بل أيضاً إلى تغيير طبيعته ليتحول إلى عفو ذاتي عن جرائم الفساد في القطاع العام والإثراء غير المشروع. وقد تم توثيق هذه المجريات في محضر اجتماع الهيئة العامة المنشور من قبل المرصد البرلماني في "المفكرة القانونية".

المستند رقم 1: محضر المرصد البرلماني المنشور على موقع lapoleb.com.

وما يفاقم من فداحة هذا التزوير هو أن الجريدة الرسمية تولت نشر القانون من دون أي إشارة إلى أن هذا الأخير أحيل أكثر من مرة إلى رئاسة الجمهورية، خلافاً لما جرى مع قانون المتعلق بإلغاء الامتحانات الرسمية لسنة 2026 الذي أحالته رئاسة مجلس النواب إلى الحكومة مرة أولى بتاريخ 16 تموز 2026 ومرة ثانية بتاريخ 23 تموز، إذ تم [نشر توضيح](#) في الجريدة الرسمية قبل القانون يشرح ملابسات ما جرى، بينما قانون العفو العام تم نشره من دون أي توضيح يشرح سبب إحالته أكثر من مرة ما يشكل خرقاً لمبدأ الشفافية ويزيد من الشكوك حول الصيغة النهائية التي أصدرها رئيس الجمهورية ومدى مصداقيتها.

(مستند رقم 2 و3: النسختان المرسلتان من البرلمان)

ومن أهم مواضع التزوير، الآتية:

1- في المادة الأولى، في حين تم حذف العبارة التي تؤدي إلى شمول العفو العام للعقوبات "الفرعية والتدابير الاحترازية المحكوم بها" وذلك بناء على اقتراح قدمه النائب أشرف بيضون خلال النقاشات في الجلسة التشريعية، تبين بمراجعة نص القانون كما تم إصداره إضافة عبارة إلى هذه المادة، مفادها إسقاط جميع الملاحقات والأحكام والقرارات "بما فيها الإدارية التي صدرت بحق موظفين بغير تهم الفساد المالي". وتؤدي هذه الإضافة إلى توسيع نطاق آثار العفو ليشمل، إلى جانب سقوط الدعوى العامة ومحو العقوبات الأصلية المحكوم بها وسقوط جميع الملاحقات والأحكام والقرارات، الملاحقات القرارات القضائية والإدارية الصادرة بحق الموظفين، بما قد يشمل العقوبات والتدابير التأديبية وغيرها من القرارات الإدارية التي تمس أوضاعهم الوظيفية، ما لم تكن صادرة على خلفية تهم بالفساد المالي. وهذه الإضافة التي لم تكن واردة في صيغة اللجان المشتركة، هي جوهرية ولا تهدف إلى تعديل الصياغة أو تصحيح خطأ مادي، بل توسع نطاق الأفعال والقرارات التي يعفي القانون منها.

2- تم تعديل الاستثناء الخامس من المادة الثانية. ففي حين كان ينص الاقتراح في الصيغة التي أقرتها اللجان المشتركة على عدم شمول العفو لـ "جنايات التكرار بالمخدرات"، تم تضيق هذا الاستثناء في القانون كما تم إصداره بـ "مرتكبو جنايات التكرار بالمخدرات التي تزيد عن المرة الثانية، والمُرتكبة قبل صدور هذا القانون، سواء صدرت أم لم تصدر بها أحكام قضائية".

وهنا، يتبين أنّ تحويل النص قد أدى إلى تعديلين في الصياغة، إذ يؤدي الأول إلى تضيق نطاق الاستثناء وتوسيع دائرة المستفيدين من العفو، من خلال نقل معيار الاستفادة من ارتكاب جناية تكرر بالمخدرات ولو لمرة واحدة إلى تكرارها لأكثر من مرتين. وهو شرط يصعب تحقيقه، أقله بالنسبة إلى كبار تجار المخدرات، طالما أن التكرار أكثر من مرتين يفترض أن يكونوا قد ارتكبوا جرائم إتهار ضمن سبع سنوات من صدور أكثر من حكم مبرم بحقهم فيما أن الأحكام الصادرة بحقهم في حال وجودها هي في أغلبها غيابية وتالياً غير مبرمة. كما أدى التحويل إلى توسيع دائرة هذه الفئة من الجرائم المستفيدة من العفو لتشمل ليس الجرائم المرتكبة قبل 1 آذار 2026 بل الجرائم المرتكبة قبل تاريخ صدور هذا القانون (4 أيلول 2026). علاوة على ذلك، طال التحويل العفو عن جرائم زراعة المخدرات. فهنا أيضاً تم التلاعب بتاريخ الجرائم المشمولة بالعفو. ففي حين نصت صيغة الاقتراح كما أقرته اللجان المشتركة على أنه "تستثنى جرائم زراعة المواد المُخدرة من هذا الاستثناء"، نص القانون كما تم إصداره على أنه: "تعتبر جرائم زراعة المواد المخدرة مشمولة بهذا العفو في حال كانت مرتكبة قبل صدور هذا القانون".

3- تمّ حذف الاستثناء رقم 8 من المادة الثانية كما ورد في نسخة اللجان المشتركة؛ وهو يتّصل بالجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة الفساد في القطاع العام رقم 175 تاريخ 8 أيار 2020 والنصوص ذات الصلة. ومؤدى ذلك توسيع نطاق العفو ليشمل من دون أيّ مبرر أو نقاش، جرائم الفساد في القطاع العام.

4- تمّ تحويل الاستثناء رقم 9 من المادة الثانية. ففي حين كان هذا الاستثناء يشمل "الجرائم المنصوص عنها في قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم 189 تاريخ 16/10/2020"، أصبح الاستثناء يشمل فقط "جرائم الإثراء غير المشروع الواردة بالقانون رقم 189 تاريخ 16/10/2020، المتعلقة باختلاس الأموال العمومية أو بإساءة الأمانة بها أو سرقتها أو بالأموال العائدة إلى المؤسسات المالية والمصرفية، والتهرب الضريبي". ومؤدى هذا التحويل تضيق الاستثناء وتوسيع دائرة الجرائم المعفية هنا أيضا من دون أي مبرر أو نقاش. إذ بعدما كانت صيغة اللجان المشتركة تستثني بصورة عامة جرائم الإثراء غير المشروع في جميع حالاته، بات القانون يجرم الإثراء غير المشروع فقط في حال حصول الإثراء بفعل "اختلاس الأموال العمومية أو إساءة الأمانة بها أو سرقتها، أو بالأموال العائدة إلى المؤسسات المالية والمصرفية، والتهرب الضريبي". وهذا ما سنتوسع فيه في البند الوارد في هذه المذكرة والمتصل بالعفو الذاتي.

5- تمّ إضافة استثناء ثامن إلى المادة الثانية من القانون وهو استثناء لم يكن موجودا قط في نسخة اللجان المشتركة، وهو الآتي: "جرائم التزوير وتقليد النقد الوطني والأجنبي وترويجه والنيل من مكانة الدولة المالية، وجرائم الإفلاس الاحتيالي، والجرائم المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف، وسائر القوانين والأنظمة المتعلقة بالمصارف". وقد حصلت هذه الإضافة هنا أيضا من دون أي تبرير أو نقاش.

6- تمّ تحويل الاستثناء العاشر من المادة الثانية كما نتبين في النسخة الأولى المرسلة من رئاسة البرلمان إلى رئاسة الجمهورية في تاريخ 17/8/2026، قبلما تعود رئاسة البرلمان لتحذفه في النسخة الثانية المرسلة في تاريخ 19/8/2026، من دون شرح أسباب التحويل الأول ولا أسباب حذفه، وهنا أيضا من دون أي تبرير أو نقاش.

ففيما كان الاستثناء العاشر الوارد في صيغة اللجان المشتركة شمل: "الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44/2015، والجرائم المخالفة لقانون النقد والتسليف أيّا كان مرتكبوها لا سيّما الجرائم المرتبطة بأموال المودعين والجرائم المتعلقة بالجرائم المصرفية على أنواعها"،

فإن نسخة اقتراح القانون المرسل إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره في تاريخ 17/8/2026 قد نصت على "الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44/2015، باستثناء من تنطبق عليهم جريمة الرشوة في أحكام الفقرة السابقة من هذا القانون والجرائم المخالفة لقانون النقد والتسليف أيًا كان مُرتكبوها لا سيّما الجرائم المرتبطة بأموال المودعين والجرائم المتعلقة بالجرائم المصرفية على أنواعها". واللافت أنه بعد إثارة هذا الموضوع إعلاميًا، عادت إدارة مجلس النواب لترسل في تاريخ 19/8/2026 نسخة جديدة لاقتراح القانون احتوت المضمون نفسه للنسخة المُرسلة في 17/8/2026 مع تصحيح الاستثناء العاشر ليعود متطابقًا مع الصيغة الواردة من اللجان المشتركة، بعد شطب عبارة "باستثناء من تنطبق عليهم جريمة الرشوة في أحكام الفقرة السابقة من هذا القانون".

الصيغة التي أقرتها اللجان المشتركة	الصيغة الأولى لاقتراح القانون التي أرسلتها إدارة البرلمان إلى رئيس الجمهورية في تاريخ 17/8/2026	الصيغة الثانية لاقتراح القانون أتى أرسلتها إدارة البرلمان إلى رئيس الجمهورية في تاريخ 19/8/2026
المادة الأولى (فقرة ثانية): ويؤدي العفو العام إلى سقوط الدعوى العامة وإلى محو العقوبات الأصلية والفرعية والتدابير الاحترازية المحكوم بها، كما تسقط جميع الملاحقات والأحكام والقرارات، سواء كانت وجاهية أو غيابية أو بمثابة الوجيهية.	المادة الأولى (الفقرة الثانية): ويؤدي العفو العام إلى سقوط الدعوى العامة وإلى محو العقوبات الأصلية المحكوم بها، كما تسقط جميع الملاحقات والأحكام والقرارات <u>بما فيها الإدارية التي صدرت بحق موظفين بغير تهم الفساد المالي</u> ، سواء كانت وجاهية أم غيابية أم بمثابة الوجيهية.	نفس التحوير الوارد في الصيغة الأولى.
المادة الثانية: يُستثنى من العفو العام الجرائم التالية سواء صدرت الأحكام أم لم تصدر: 5- جُنَايَات التكرار بالمخدرات كما نصت عليها المادة 125 من قانون المخدرات والمؤثرات العقلية	المادة الثانية: يُستثنى من العفو العام الجرائم التالية سواء صدرت الأحكام أم لم تصدر : 5- لا يستفيد من قانون العفو مرتكبو جُنَايَات التكرار بالمخدرات <u>التي تزيد عن المرة الثانية، والمرتببة قبل</u>	نفس التحوير الوارد في الصيغة الأولى.

	<u>صدر هذا القانون، سواء صدرت أم لم تصدر بها أحكام قضائية.</u> تعتبر جرائم زراعة المواد المخدرة مشمولة بهذا العفو <u>في حال كانت مرتكبة قبل صدور هذا القانون.</u>	والسلانف رقم 673/1998، يُقصد بالتكرار القانوني التكرار كما نص عليه قانون العقوبات. تستثنى جرائم زراعة المواد المُخدرة من هذا الاستثناء.
حذفت أي نفس التحوير الوارد في الصيغة الأولى.	حذفت	8- الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة الفساد في القطاع العام رقم 175 تاريخ 8 أيار 2020 والنصوص ذات الصلة.
نفس التحوير الوارد في الصيغة الأولى.	8- جرائم التزوير وتقليد النقد الوطني والاجنبي وترويجه والنيل من مكانة الدولة المالية، وجرائم الإفلاس الاحتيالي، والجرائم المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف، وسائر القوانين والأنظمة المتعلقة بالمصارف.	غير موجودة
نفس التحوير الوارد في الصيغة الأولى.	9- جرائم الإثراء غير المشروع الواردة بالقانون رقم 189 تاريخ 16/10/2020، <u>المتعلقة باختلاس الأموال العمومية أو بإساءة الأمانة بها أو سرقتها أو بالأموال العائدة إلى المؤسسات المالية والمصرفية، والتهرب الضريبي.</u>	9- الجرائم المنصوص عنها في قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم 189 تاريخ 16/10/2020.
10- الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44/2015، والجرائم المخالفة لقانون النقد والتسليف أيّ كان مرتكبوها لا سيّما الجرائم المرتبطة بأموال المودعين والجرائم المتعلقة بالجرائم المصرفية على أنواعها.	10- الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44/2015، <u>باستثناء من تنطبق عليهم جريمة الرشوة في أحكام الفقرة السابقة من هذا القانون</u> والجرائم المخالفة لقانون النقد والتسليف أيّ كان مرتكبوها لا سيّما	10- الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44/2015، والجرائم المخالفة لقانون النقد والتسليف أيّ كان مرتكبوها لا سيّما الجرائم المرتبطة بأموال المودعين والجرائم المتعلقة بالجرائم المصرفية على أنواعها.

	الجرائم المرتبطة بأموال المودعين والجرائم المتعلقة بالجرائم المصرفية على أنواعها.	
--	---	--

وعليه، يتبين من محضر الجلسة كما حرره المرصد البرلماني (مستند رقم 1) ومن شهادات الحاضرين في الجلسة ومن المقارنة ما بين نسختي القانون، أنه لا يتوفر أي إثبات على أن التحويلات الحاصلة والمشار إليها أعلاه قد حصل بشأنها أي نقاش أو تصويت حسب الأصول.

وهذا ما يتوجب على مجلسكم الكريم التثبت منه من خلال الإيعاز إلى مجلس النواب بتزويدكم بتسجيلات الهيئة العامة التي تثبت كل ما تقدم تماماً، تماماً كما فعل في سياق ممارسة رقابته الدستورية على القانون رقم 327/2024. فما فعله مجلسكم آنذاك في ممارسة الرقابة على قانون مدد سن التقاعد يجد مبررات مضاعفة في سياق هذا الطعن الذي يتصل بعفو شبه شامل عن المسؤوليات الجزائية، مع ما يستتبع ذلك من انعكاسات على مبدأ المساواة وحقوق الضحايا وثقة المواطنين بالمؤسسات العامة.

وعليه، يكون القانون المطعون فيه خالف ليس فقط مبدأ العلنية وضرورة التصويت على القوانين بالمناداة المكرسة في المادة /36/ من الدستور، لكنه خالف أيضاً المادة /34/ المعطوفة على المادة /18/ من الدستور التي تمنع إصدار القوانين التي لم يتم إقرارها من قبل أكثرية النواب المشاركين في الجلسة، ما يعني أن هذا القانون هو تزوير موصوف لإرادة السلطة التشريعية واعتداء على الشعب اللبناني الذي يمارس سيادته عبر المؤسسات الدستورية عملاً بالفقرة "د" من مقدمة الدستور، لا سيما مجلس النواب من خلال احترام الأصول الدستورية التي ترعى عملية التشريع وعلى نحو يضمن مصداقية التصويت، ما يوجب إبطال القانون برمته.

لذلك كله، يقتضي إبطال القانون المطعون فيه برمته لانتهاكه أصول التشريع الدستورية لا سيما المادة /34/ معطوفة على المادة /18/ من الدستور.

عن هذا الأمر، يراجع لطفاً قرار المجلس الدستوري رقم 1/2025 تاريخ 7/1/2025 بشأن إبطال القانون 327/2024

"(...) وحيث بالعودة إلى محضر جلسة مناقشة القانون في الهيئة العامة لمجلس النواب ومقارنته بالتسجيل الصوتي للجلسة، الواردين من المجلس المذكور، يتبين أن اقتراح القانون الذي تمت تلاوته من قبل النائب علي حسن خليل

قبل أن يعرضه رئيس المجلس للتصويت، لم تتم مناقشته بالصيغة التي تُلي فيها من قبل النائب خليل، ولا بصيغته النهائية التي تم نشرها في الجريدة الرسمية، علماً أن هاتين الصيغتين تختلفان أيضاً في ما بينهما.
(...)

وحيث إنّ إقرار القانون يكون مخالفاً لأصول التشريع المنصوص عليها في المواد 18 و 34 و 38 و 51 من الدستور، والمبادئ والقواعد التي يركز عليها النظام الديمقراطي البرلماني في لبنان، لا سيما تلك المنصوص عليها في الفقرة (ج) و(د) من مقدمة الاستور ولمبدأ وضوح المناقشات البرلمانية ذي القيمة الدستورية النابع من مبدأ السيادة الشعبية المنصوص عليه في الفقرتين المذكورتين، والذي يعتبر أحد تجليات مبدأ الديمقراطية السائد في لبنان، فيقتضي تبعا لذلك ابطال القانون برمته لهذا السبب."

3. عفو عام شبه شامل عن المسؤوليات الجزائية من دون إبداء أي مبرر يتّصل بالمصلحة العامة مما يجعل القانون غير دستوري لتعارضه مع مبدأ المساواة أمام القانون (المادة 7 من الدستور):

من البين أن القانون المطعون فيه قد منح عفواً عاماً شبه شامل عن الجرائم المرتكبة قبل 1 آذار 2026 وعفواً عاماً عن جرائم الإتجار بالمخدرات المرتكبة قبل صدور القانون (4 أيلول 2026)، من دون أن تتضمن أسبابه الموجبة تبريراً واضحاً لمنحة العفو والمدة الزمنية التي شملها أو أن يكون هنالك أيّ رابط بين منحة العفو العام والأزمات التي هدف القانون إلى معالجتها أو النقاشات العامة حولها. بل على العكس من ذلك، يبدو هذا القانون في تعارض واضح مع مقتضيات المصلحة العامة التي أكد عليها المشرع في مناسبات عدة. وتبعاً لذلك، يكون القانون قد جاء مخالفاً للدستور، من خلال منحه عفواً شبه شامل وإسقاطه القاعدة القانونية والمُحاسبة بما يتجاوز مبدأ المساواة أمام القانون، من دون أن يتضمن في نصّه أو في أسبابه الموجبة مقتضيات الصالح العام التي تبرّر شموليّة منحة العفو ومداه.

وتبعاً لذلك، يكون القانون قد منح منافع قانونية للمستفيدين من العفو بما يتناقض مع مبدأ المساواة من دون تقديم أيّ تبرير متصل بالمصلحة العامة.

وهذا ما تشير إليه المعايير الدولية وفق لجنة البندقية، مؤكدة على ضرورة تشديد الرقابة الدستورية على قوانين العفو ومشروعيتها في الحالات التي يأخذ العفو العام فيها طابعاً راديكالياً أو شمولياً RADICAL AMNESTY، بمعنى أنه بقدر ما تتسع دائرة العفو العام، بقدر ما يتوجب أن يكون الهدف منه مشروعاً. هذا مع العلم أن القانون المطعون فيه أمام مجلسكم بات وفق تطبيقات الذكاء الاصطناعي أحد أبرز الأمثلة على العفو العام الراديكالي أو الشمولي.

AI response:

The phrase "**radical amnesty**" most closely aligns with the highly controversial and sweeping General Amnesty Law passed by the Lebanese Parliament on **August 12–13, 2026**. Designed to ease severe prison overcrowding—where the jail population is nearly double its legal capacity—the law has been described as one of the most radical legal shifts in Lebanon since the post-civil war amnesty of 1991. [1, 2, 3]

Spain - Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024)

97. En ce qui concerne l'égalité en droit, la Commission estime que si le lien entre « les consultations tenues en Catalogne les 9 novembre 2014 et 1er octobre 2017, leur préparation ou leurs conséquences » et les actes couverts par l'amnistie n'est pas suffisamment fort, **l'amnistie pourrait également couvrir de nombreux citoyens qui ont commis des délits ordinaires qui n'ont que peu ou pas de rapport avec les tensions sociales qui ont conduit à la loi d'amnistie ; cela remettrait en question la justification des avantages spéciaux et violerait le principe d'égalité à l'égard de ceux qui ont commis les mêmes délits de droit commun pour d'autres raisons ou à d'autres périodes, et qui ne bénéficient pas de la dépénalisation apportée par l'amnistie. La Commission réitère donc sa recommandation de restreindre et de définir de manière plus précise le champ d'application de l'amnistie.**

- L'égalité en droit

Par définition, les amnisties accordent des avantages juridiques particuliers à un certain groupe de personnes qui remplissent les conditions requises par la loi, introduisant ainsi une différence de traitement par rapport aux personnes qui, ayant commis les mêmes actes mais dans des contextes différents, pour des raisons différentes ou à des moments différents, ne bénéficient pas de l'amnistie

et restent donc soumises à des procédures pénales et à des sanctions. **Afin d'éviter l'arbitraire, la détermination des faits couverts par l'amnistie doit être cohérente et liée par un lien intrinsèque.** Les amnisties étant des mesures impersonnelles s'appliquant à toutes les personnes ou à certaines catégories de personnes, les critères ne devraient pas être conçus pour couvrir des individus spécifiques. **Les amnisties doivent poursuivre un but légitime dans l'intérêt de la communauté ; plus les amnisties sont radicales, plus le but doit être légitime. L'unité nationale et la réconciliation sociale et politique sont des objectifs légitimes des amnisties. De l'avis de la Commission, la proportionnalité exige que, dans chaque cas, l'amnistie proposée soit un moyen approprié pour parvenir à terme à l'unité et à la réconciliation.**

Légalité, procédures d'élaboration des lois : le processus d'élaboration des lois est-il transparent, responsable, inclusif et démocratique ? Le cas échéant, des évaluations d'impact sont-elles réalisées avant l'adoption de la législation?

78. Les amnisties sont généralement motivées par des raisons de réconciliation sociale et politique. Ces objectifs légitimes doivent être atteints par des méthodes et des procédures cohérentes. Les moyens procéduraux doivent avoir un lien rationnel et être cohérents avec le but recherché, afin de ne pas aller à l'encontre de ce but.

وفي الواقع، نستشفّ انعدام الرابط بين منحة العفو العام ومقتضيات الصالح العام من الأدلة الآتية:

أولاً، إن قانون العفو قد اعتمد مبدئية العفو العام، حيث جاء في مادته الأولى أنّ الجرائم بما فيها الجنايات تكون مغفاة إلا ما تمّ استثناءؤه صراحة. وتبعاً لذلك، شملت منحة العفو العام ليس فقط الجرائم المنصوص عليها فيه صراحة، بل أيضاً الجرائم التي لم يشملها أي من الاستثناءات على العفو العام. بمعنى أن منحة العفو قد شملت قائمة طويلة من الجرائم، لم يرد ذكرها لا في القانون ولا في أسبابه الموجبة ولا حتى في أيّ نقاش عام سابقٍ لإقراره، وإذا من دون تبيان الصالح العام الذي يستوجب أو يدعو إلى ذلك.

ثانياً، بمراجعة الأسباب الموجبة للقانون، نلاحظ أنها ارتكزت على التأخير الحاصل في إصدار الأحكام الجزائية والأزمات المتلاحقة التي انعكست على مرفقي القضاء والسجون وطول أمد التوقيف الاحتياطي، وخلصت انطلاقاً من ذلك إلى تبرير إقرار قانون عفو عام بأن من شأنه أن "يسهم في رفع الجور عن المظلومين، ويُعزّز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، ويُخفّف من اكتظاظ السجون، ويُمكن السلطة القضائية من تسريع البتّ في الملفات المتبقية، دون أن يُشكّل ذلك تفلّتاً من مبدأ المحاسبة أو مساساً بحقوق المتضرّرين أو بالنظام العام". وفيما يفهم من الأسباب الموجبة المذكورة وجود نية في معالجة اكتظاظ السجون وطول أمد التوقيف الاحتياطيّ وتكدس الملفات القضائية (الاختناق القضائي)، لا نجد أي رابط بينها وبين منح عفو عام عن مجمل الجرائم الخطيرة التي تمس بحقوق الضحايا أو بالنظام العام. فلننّ أعلنت الأسباب الموجبة عن نية في تخفيف كاهل القضاء من القضايا المترامية، فقد تمّ تبرير ذلك ليس بنية منح عفو شامل بل على العكس من ذلك بنية "تسريع البتّ في الملفات المتبقية" مع التأكيد على ضرورة وضع "ضوابط محدّدة واستثناءات واضحة" والحوّل دون التفلّت "من مبدأ المحاسبة أو المسّ بحقوق المتضرّرين أو بالنظام العام". ويفهم تالياً من هذه الأسباب الموجبة أن ثمة هدفين أراد المشرّع تحقيقهما بالنظر إلى الخلل الحاصل في مرفقي السجون والقضاء وفي ظل الموارد والصعوبات القضائية:

الأول، هدف مباشر يتمثل في الإعفاء عن الجرائم الأقلّ خطورة يترافق مع تخفيض العقوبات السجنية ووضع حدّ أقصى للتوقيف الاحتياطي، والثاني، هدف غير مباشر وهو يتمثل في ضمان العدالة والمحاسبة في الجرائم الأكثر خطورة لجهة المسّ بحقوق المتضرّرين والنظام العامّ، وهو هدف يتحقق تبعاً لتخفيف كاهل القضاء بفعل العفو عن الجرائم الأقلّ خطورة.

وعليه، لا نجد في الأسباب الموجبة للقانون أيّ إشارة أو حتى تلميح لآتصال العفو عن عدد كبير من الجرائم، أهمها جرائم الفساد في القطاعين العامّ والخاصّ (ومنها الهندسات المالية وتخزين المواد المدعومة وتهريبها والإثراء غير المشروع خارج حالات الاختلاس)، بالأزمات التي تعاني منها السجون والقضاء أو بأي من مقتضيات الصالح العام. بل على العكس من ذلك، نستشفّ من الأسباب الموجبة تمسّكاً بوجوب محاسبة مجمل الجرائم التي كان لها أثر هام على "النظام العام" ومنها مؤكداً الجرائم التي شكلت عوامل مباشرة في الانهيار المالي والمصرفي والاقتصادي وفق ما نقرأه في العديد من الأسباب الموجبة للتشريعات

الصادرة في قوانين شتى في سنوات 2020-2025 ومنها قانون الشراء العام وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وقانون تعليق السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي في حسابات مصرف لبنان وقانون تعليق السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي في حسابات الشركات التي استفادت من الدعم (نورد مقاطع منها في معرض السبب الرابع للإبطال في هذه المذكرة وهو السبب المتصل بعدم تناسب العفو العام مع الهدف المعلن للقانون).

كما لا نجد لا في متن القانون ولا في أسبابه الموجبة أي إشارة أو حتى تلميح لإعفاء الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب المرتكبة في الجنوب (تدمير البيوت والقرى)، والتي هي أيضا لم يقع استثنائها، رغم تعارضها تماما مع المصلحة الوطنية كما مع القوانين الدولية الإنسانية.

ما لا نجد أي تبرير لا في النص ولا في الأسباب الموجبة لاعتماد تاريخ 1 آذار 2026 كفاصل بين الجرائم المعفية والجرائم غير المعفاة، مع ما يولده ذلك من تمييز كبير بين فردين ارتكبا نفس الجريمة، أحدهما في 28 شباط والآخر في 2 آذار. كما لا نجد أي تبرير لا في النص ولا في الأسباب الموجبة لاعتماد تاريخ لاحق لإقرار للقانون (وهو تاريخ إصداره الذي حصل بعد قرابة 20 يوما من إقراره) فيما يتصل بالعفو عن جرائم المخدرات.

عن كون خلو نص القانون وأسبابه الموجبة من أي تبرير يتصل بالصالح العام في حال منح أي منافع تمييزية سببا لإبطال القانون وفق اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، يراجع لطفاً:

Guillaume MERLAND, "L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ?", Cahiers du Conseil constitutionnel n° 16 (Prix de thèse 2003) - juin 2004

L'objectif d'intérêt général poursuivi doit impérativement apparaître dans le texte de la loi ou dans les travaux préparatoires⁽⁴¹⁾. Le non-respect de cette règle essentielle conduit le Conseil à censurer la disposition litigieuse. C'est ainsi que, lors du contrôle de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques du 29 janvier 1993⁽⁴²⁾, la Haute Instance annule une mesure dispensant des règles de publicité et de mise en concurrence certains contrats conclus par les sociétés

d'économie mixte d'intérêt national et leurs sociétés filiales au motif que l'atteinte portée au principe d'égalité n'est pas fondée sur une différence de situation et « qu'en outre, il ne résulte pas de la loi qu'un motif d'intérêt général soit de nature à faire échapper ces sociétés (aux principes de publicité et de concurrence) »⁽⁴³⁾. La carence du législateur est également sanctionnée dans les décisions n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000 et n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000. Dans la première espèce, le Conseil censure deux dispositions législatives (l'une autorisant l'autorité administrative à choisir un autre jour que le mercredi pour interdire la chasse, l'autre réglementant la mise en location de la chasse dans les communes urbaines des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle), au même motif que « ni les termes de la disposition critiquée, ni les débats parlementaires ne précisent les motifs d'intérêt général »⁽⁴⁴⁾ qui justifieraient de telles atteintes au droit de propriété. Dans la seconde espèce, la Haute Juridiction annule une mesure permettant aux agriculteurs corses de bénéficier, sous certaines conditions, d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales. Le juge fonde son raisonnement sur le fait que, non seulement aucune différence de situation particulière à la Corse ne pouvait justifier cette discrimination, mais en outre, « ni la loi ni les travaux parlementaires n'évoquent un motif d'intérêt général de nature à fonder une telle différence de traitement »⁽⁴⁵⁾. (...) **En outre, elle (la condition d'intérêt général) invite le législateur à centrer son attention sur le bien-être général et, de fait, est susceptible de diminuer le pouvoir ou l'ardeur des groupes de pression.**

ثالثاً، الأمر نفسه أي غياب أي رابط بين شمولية العفو العام ومقتضيات الصالح العام، نتبينه عند مراجعة النقاشات السياسية والعامة التي سبقت إقرار هذا القانون ورافقته. فقد انحصرت هذه النقاشات في مسائل الإفراج عن الموقوفين الإسلاميين واكتظاظ السجون وطول أمد التوقيف الاحتياطي، على نحو ترافق مع حجب أي نقاش عام بشأن الجرائم الأخرى المشمولة بالعفو العام، ومنها ما أشرنا إليه أعلاه. وهي جرائم ما تزال بمنأى عن أي ملاحقة ولا يوجد فيها عموماً إلا عدد محدود من الموقوفين. وهذا ما يتأكد بمراجعة مضمون النقاشات الإعلامية والسياسية طوال الأشهر الماضية. وسنكتفي هنا ببعض الأدلة عن ذلك:

- نشوء ما يسمى تجمع النواب السنة في أيار 2026، وذلك خلافاً للدستور الذي يعتبر النواب نواب أمة وليس نواب طائفة،

- اجتماع وفد من "نواب السنة" مع رئيس الجمهورية حيث تم الاتفاق على تعديل صيغة الاقتراح (تاريخ: 10 أيار 2026)،
- اجتماع وفد من "نواب السنة" مع رئيس الحكومة بعد أن تم إدراج اقتراح قانون العفو على جدول أعمال الجلسة التشريعية في محاولة للوصول إلى صيغ للقانون يمكن التوافق عليها قبل الجلسة (تاريخ: 13/7/2026) وأيضاً مع رئيس مجلس النواب نبيه بري في 3/8/2026،
- إلغاء جلسة الهيئة العامة لمجلس النواب تبعاً لاحتجاجات شعبية على كون صيغة اقتراح قانون العفو العام المطروحة لا تضمن الإفراج عن جميع الموقوفين الإسلاميين وذلك في تاريخ 21/5/2026،
- تعطيل نصاب الهيئة العامة لمجلس النواب المنعقدة في تاريخ 15/7/2026 بفعل انسحاب كتلة القوات اللبنانية تأكيداً على ضرورة الاتفاق على صيغة اقتراح قانون العفو العام ضماناً للإفراج عن الموقوفين الإسلاميين،
- النقاشات خلال الهيئة العامة المنعقدة في 12/8/2026 وتحديد ما تسرب عن منع رئيس الحكومة وزير الدفاع من التوجه لمجلس النواب دفاعاً عن شهداء الجيش في مواجهة الإسلاميين.

مما تقدّم، يتحتم على مجلسكم الكريم إعلان عدم دستورية المادتين 1 و 2 من قانون العفو، بالنظر إلى إخلالهما بمبدأ المساواة أمام القانون من دون أيّ مبرر يتصل بالصالح العام، طالما أنّ الأسباب الموجبة قد تركّزت على تخفيض العقوبات (مادة 3) ووضع حدّ أقصى لمدة التوقيف الاحتياطي (مادة 5)، من دون أن تتضمن أي مبررات للعفو عن المسؤولية الجزائية، وخصوصاً بما يتصل بالجرائم الخطرة. علماً أنّ تشدد مجلسكم في إبطال القوانين التمييزية والمقيدة للحقوق الدستورية لعدم ربطها بمقتضيات الصالح العام هي ضرورة لدفع المشرّع إلى إبقاء المصلحة العامة في صميم أيّ عمل تشريعي وتحصينه إزاء المساومات وضغوط لوبيات المصالح.

G. MERLAND, "L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ?", Cahiers du Conseil constitutionnel n° 16 (Prix de thèse 2003) - juin 2004

En outre, elle (la condition d'intérêt général) invite le législateur à centrer son attention sur le bien-être général et, de fait, est susceptible de diminuer le pouvoir ou l'ardeur des groupes de pression.

4. عفو عام شبه شامل عن المسؤوليات الجزائية خلافا لمبدأ التناسب:

أثبتنا أعلاه أن القانون لم يبرّر شموليّة العفو العام التي منحها لا في نصّه ولا في أسبابه الموجبة ولا حتى في النقاشات التي سبقت إقرار القانون أو واكبته، طالما أنه لم يجر أي ربط بين معالجة الخلل في السجون والمرافق العامة والعفو عن الجرائم التي كان لها أثر سلبي على النظام العام (الجرائم الأخطر)، بل على العكس برر العفو عن بعض الجرائم بهدف تمكين القانون من تسريع البت في الجرائم المتبقية أي الأكثر خطورة. هنا سنبيّن من باب التأكيد على عدم دستورية القانون، أنه وعلى فرض وجود أي ترابط بين معالجة الخلل في السجون والمرافق العامة وشمولية منح العفو العام خلافا لمنطق ما ورد في الأسباب الموجبة، فإن هذا الربط يكون مبالغاً به وهو لا يصمد أمام فحص التناسب بين الهدف المعلن منه وشمولية العفو وخصوصاً عن الجرائم الأكثر خطورة، وفي مقدمتها الجرائم التي تسببت بهدر الثروات الوطنية وبانهيار مالي واقتصادي ونقدي.

يراجع لطفاً عن وجوب تقييم مدى مشروعية منح منافع تمييزية على ضوء مبدأ التناسب:

Guillaume MERLAND, “L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ?”, Cahiers du Conseil constitutionnel n°16 (Prix de thèse 2003) - juin 2004

Si l'intérêt général est une condition nécessaire pour qu'une restriction législative puisse satisfaire aux exigences du contrôle de constitutionnalité, elle n'est jamais une condition suffisante. Le Conseil constitutionnel veille toujours à ce que l'atteinte portée ne soit pas inadéquate et excessive. Objet de nombreuses études ces dernières années⁽⁶²⁾, le contrôle de proportionnalité met en avant la relation qui existe entre la finalité poursuivie et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Plus précisément, le juge s'assure de la présence d'un rapport de cohérence entre ces deux éléments.

Bien qu'autonomes, les conditions d'intérêt général et de proportionnalité sont complémentaires. D'un côté, la condition d'intérêt général facilite le contrôle de proportionnalité. En obligeant le législateur à dévoiler ses objectifs, le Conseil constitutionnel peut confronter ces derniers au dispositif législatif mis en place. La faiblesse du contrôle exercé sur la condition d'intérêt général n'y change rien.

Il suffit que les objectifs poursuivis par le législateur soient précisément identifiés pour que le contrôle de proportionnalité s'effectue. De ce point de vue, la condition d'intérêt général apparaît comme un « élément du contrôle de proportionnalité »⁽⁶³⁾. D'un autre côté, la condition de proportionnalité se révèle un instrument fort utile par rapport à la condition d'intérêt général et ce, à un double titre. D'abord, le recours au « test »⁽⁶⁴⁾ de proportionnalité permet de pallier les insuffisances du contrôle de la condition d'intérêt général. L'abandon de l'appréciation du contenu de l'intérêt général au législateur fait peser de lourdes incertitudes sur la protection des droits et libertés. Par l'exercice du contrôle de proportionnalité, le Conseil constitutionnel compense la faiblesse du caractère contraignant de la condition d'intérêt général. En effet, la recherche d'une juste mesure permet sans doute beaucoup plus d'audaces de la part du juge que la quête de la connaissance du contenu de l'intérêt général. D'ailleurs, toutes les juridictions qui utilisent dans le contentieux relatif aux droits et libertés la condition d'intérêt général assortissent celle-ci d'une condition de proportionnalité⁽⁶⁵⁾. Cette dernière apparaît comme un moyen de renforcer la protection des droits et libertés. C'est aussi un moyen pour le juge constitutionnel de se réappropriier indirectement la condition d'intérêt général. En effet, en recherchant la cohérence interne du dispositif législatif, il est amené à prendre en considération la nature de l'objectif que s'est assigné le législateur. Ce dernier ne peut pas justifier sa disposition par n'importe quel objectif d'intérêt général. Non seulement, il doit poursuivre un objectif assez important pour que l'atteinte soit jugée proportionnée, mais en outre, il doit veiller à satisfaire un objectif qui soit en rapport avec l'objet de la disposition pour éviter que celle-ci soit censurée pour cause d'inadéquation. L'apport du contrôle de proportionnalité pour renforcer le caractère contraignant de la condition d'intérêt général doit néanmoins être limité. Les deux conditions sont, en effet, autonomes et la liberté dont dispose le législateur pour apprécier l'intérêt général n'est pas entamée.

ومن شأن فحص التناسب أن يقودنا هو الآخر إلى إعلان عدم دستورية شمولية العفو العام، للأسباب الآتية:

- إن الرابط بين معالجة اكتظاظ السجون وشموليّة العفو العامّ هو منعدم وهو يتلاشى تماماً بقدر ما تتفاقم الخطورة الاجتماعية للجريمة المشمولة بالعفو، كما هي حال جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص.

وإثباتاً لذلك، يجدر التذكير بتسليم المشرع بخطورة جرائم الفساد سواء من خلال الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (UNTOC) واتفاقية مكافحة الفساد (UNCAC) أو في القوانين التي تم وضعها خلال السنوات القليلة الماضية. وكلها نصوص تؤكد المكانة الفائقة التي تحظى بها مكافحة الفساد ضمن التزامات لبنان الدولية والوطنية.

وبالفعل، فقد التزم لبنان كما سائر الدول الموقعة على الاتفاقية الأولى باعتماد تدابير تشريعية وإدارية وغيرها من التدابير الفعّالة لتعزيز النزاهة ومنع فساد الموظفين العموميين وكشفه ومعاقبة مرتكبيه (مادة 9). كما أوجبت المادة 11 منها أن تأخذ المحاكم والسلطات المختصة في الاعتبار الطبيعة الخطيرة للجرائم عند النظر في الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بها. كما أكّدت الدول المنضمة إلى اتفاقية مكافحة الفساد على خطورة الفساد الذي من شأنه أن يقوض الديمقراطية وسيادة القانون وجهود التنمية، وعلى ضرورة التعاون الدولي من أجل منعه ومكافحته.

في الاتجاه نفسه، أكّد المشرع خلال السنوات الماضية على أهمية محاسبة جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص وأولويّتها، بالنظر إلى أثر هذه الجرائم على الخزينة العامة والثروة الوطنية وإلى كون التحقيق فيها والمحاسبة شرطاً للنهوض والتعافي واستعادة الأموال المهدورة وبناء الثقة بمؤسسات الدولة. وهذا ما نستشفه بوضوح كلي من الأسباب الموجبة لعدد من القوانين الصادرة خلال السنوات السابقة (نبرز مقاطع من الأسباب الموجبة لهذه القوانين أدناه)، وهي القوانين التي جاء العفو العام عن جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص بمثابة انقلاب عليها وعلى الأولويات المحددة فيها.

وهذا أيضا ما ذهبت إليه تقارير دولية عدة، أكدت على أهمية المحاسبة ومكافحة الفساد والإفلات من العقاب في لبنان تبعا للأزمة التي نهشت اقتصاده وثرواته، وأهمها التقرير الصادر عن المقرر الأممي الخاص عن الفقر المدقع وحقوق الإنسان في 2022 (نبرز مقاطع من التقرير أدناه).

وعليه، فإن أي تبرير للعفو عنها بمعالجة تأخر البت في الملفات القضائية يكون واهيا ومبالغا به، طالما أن العفو عنها إنما يؤدي إلى نتيجة معاكسة تماما قوامها تقويض الثقة بالمؤسسات العامة والحوول دون استرداد الأموال المنهوبة والتضحية بها مع ما يستتبع ذلك من إضعاف مواز لهذه المؤسسات ومن ضمنها القضاء. عمليا الأخذ بهذا المبرر إنما يؤدي إلى نتيجة عبثية تماما قوامها تقويض العدالة بحجة وجود خلل فيها فيما أنه يفترض على العكس من ذلك إصلاحه. وهذا ما يتعارض أصلا مع مضمون الأسباب الموجبة التي أكدت على أن إسقاط المحاسبة عن بعض الجرائم إنما يهدف ليس إلى تقويض العدالة بل إلى تسريعها في النظر في الجرائم الأخرى (نفهم الأكثر خطورة) وفق ما سبق تحليله.

ويتلشى الرابط المذكور أيضا فأیضا، حين نعلم أنّ عدد الموقوفين في قضايا الفساد في القطاعين العام والخاص في حال وجودهم لا يتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة، بالنظر إلى الحصانات الفعلية والقانونية والتي غالبا ما أرسى ظلال إفلات معمم من العقاب في هذا المجال.

- إن الرابط بين طول أمد التوقيف الاحتياطي وشمولية العفو العام هو الآخر ليس في محله، وخصوصا أن مجمل الجرح ومعظم الجنایات تستفيد من المادة 108 التي تضع حدا أقصى للعقوبات ولا يخرج عن ذلك إلا عدد من الجرائم المحددة حصرا فيها وهي: المحكوم عليه سابقا بعقوبة مدتها سنة على الأقل، وجنایات القتل والمخدرات والاعتداء على أمن الدولة والجنایات ذات الخطر الشامل وجرائم الإرهاب وحالة الموقوف المحكوم عليه سابقا بعقوبة جنائية. وكان للمشرع بالواقع طرق عدّة لمعالجة هذه المسألة، مثل إلغاء بعض الاستثناءات أو وضع حد أقصى أعلى للجرائم المستثناة (وهذا ما فعله في المادة 5 من القانون) من دون أن يكون هنالك أي حاجة لمنح عفو شامل عن جرائم بالغة الخطورة.

- علاوة على ذلك، لا يوجد إطلاقا أي رابط بين المصالحة الوطنية والعفو عن الفساد في القطاعين العام والخاص. إذ أن هذه الجرائم لم ترتكب من مجموعات أو باسم مجموعات ولم يترتب عنها

نزاع بين مجموعات (طوائف) كما حصل في حرب 1975-1990، بل ارتكبت من قبل قلة من المتنفذين بحق المجتمع برمته. وقد أتى العفو العام الذي ضغطت هذه القلة لإقراره بمثابة استكمال للجريمة. وهذا ما سنتوسّع فيه في سياق السبب السادس لإبطال القانون من هذه المذكرة.

عن تقرير المقرر الأممي الخاص بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان (2022) وبيانه الذي تناول أهم مقاطعه (2022):

Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter about his Visit to Lebanon, 11/4/2022

The Special Rapporteur urges the political leadership, including the Banque du Liban, to acknowledge their responsibilities and make themselves accountable to the population.

وأيضًا بيان المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن الفقر حول زيارته إلى لبنان في 11/5/2022 عقب إصداره التقرير:

GENEVA (11 May 2022) – The destructive actions of Lebanon's political and financial leaders are responsible for forcing most of the country's population into poverty. in violation of international human rights law, the UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, said in a report published today.

"Impunity, corruption, and structural inequality have been baked into a venal political and economic system designed to fail those at the bottom, but it doesn't have to be that way." said De Schutter, an independent expert appointed by the UN Human Rights Council.

"The political establishment knew about the looming cataclysm for years but did little to avert it. Well-connected individuals even moved their money out of the country, facilitated by a legal vacuum that allowed capital to flow out of the country. Truth and accountability must be sought as a matter of human rights."

With parliamentary elections on 15 May, the UN expert called on the next government to place accountability and transparency at the "heart and centre of

its actions,” starting with publicly disclosing its own finances and conflicts of interest and demanding that Central Bank officials do the same.

“Political connections with the banking system are pervasive, pointing at serious concerns about conflicts of interest in their handling of the economy and people’s savings,” De Schutter said.

“There is no accountability built into the latest rescue plan, critical to restoring the lost confidence of the population and the financial sector. We’re talking about national wealth that belongs to the public in Lebanon and that was squandered over decades of mismanagement and misplaced investments by the Government and the Central Bank.

“Political leadership is completely out of touch with reality, including with the desperation they’ve created by destroying people’s lives. Lebanon is also one of the most unequal countries in the world, yet leadership seems unaware of this at best, and comfortable with it at worst.”

The UN expert called on the incoming government to commit to improving its human rights record in all spheres by reducing inequality, fighting corruption and impunity, building strong and resilient social protection, education, and healthcare systems, and placing the interests of the public above private profits.

وعن مقاطع من الأسباب الموجبة لقوانين صدرت خلال السنوات الخمس الماضية وأكدت على أولوية المحاسبة:

● الأسباب الموجبة لقانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 19/07/2021:

"ولما كانت الدولة اللبنانية قد التزمت في مؤتمر «سيدر» الذي عُقد في باريس (نيسان 2018) القيام بإصلاحات قطاعية وأخرى شاملة عابرة للقطاعات، أبرزها مكافحة الفساد وتحديث الشراء العام، ولما كانت مجموعة الدعم الدولية عادت خلال اجتماعاتها المتتالية لتؤكد على أهمية تنفيذ هذه الالتزامات في ظلّ التحديات المالية والاقتصادية التي تمرّ بها البلاد. وقد شدّدت على الشراء العام كأحد أبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة، وجذب الاستثمارات، وتعزيز الشفافية، ودعم جهود مكافحة الفساد وإهدار المال العام. تشكّل هذه الإصلاحات شرطاً أساسياً لتمويل برامج الإنفاق الاستثماري في قطاعات اقتصادية حيوية؛ ولما كان المجتمع المدني عموماً، والحراك الشعبي خصوصاً، يطالب منذ عقود، وخصوصاً منذ 17 تشرين الأول 2019، بمكافحة الفساد وبارساء دولة الحق وحكم القانون تكريساً للحقوق والحريات الأساسية ولمبادئ سامية كالنزاهة والشفافية والمساءلة والعدالة والإنصاف والمساواة".

● الأسباب الموجبة لقانون مكافحة الفساد في القطاع العام رقم 175 تاريخ 08/05/2020:

"تعتبر مسألة مكافحة الفساد في صدارة المسائل التي تتجه الدولة العصرية الحريصة على تعزيز الشفافية إلى التصدي لها، وتتحوّل هذه المسألة إلى تحدٍّ يواجهه الدول النامية التي ما إن تعقد العزم على مواكبة التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي حتى تصطدم بما يعيق مسيرتها، ومن ذلك الفساد الذي يكبد الاقتصاد الوطني كلفة باهظة ويناقض مفاهيم الحكم الصالح ويُسهّم في إشاعة ثقافة سلبية هي ثقافة انتهاج السبل الملتوية وزعزعة هيبة القانون في سبيل الكسب السريع المجرد من كل مشروعية. لم تقف المنظّمات الدولية والدول الساعية إلى تعزيز دولة القانون مكتوفة الأيدي إزاء ظاهرة الفساد، فواجهتها باتفاقيات وقوانين وتدابير شتى رمت إلى تحديد مفاهيم الفساد وإلى التحري عنه وملاحقة مرتكبيه والسعي الحثيث إلى منعه.... وأجمعت على الإقرار بخطورة هذه الظاهرة، وبوجوب التصدي لها بالشكل الذي يناسب كل دولة، في مرحلة معينة من مراحل تطورها. لا بد في هذا المجال، من ذكر النص الأهم والأشمل المتعلق بالموضوع، وهو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،... وصدقها مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ 8/10/2008. في ضوء ذلك، بات من الضروري، فضلاً عن محاسن الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة، في حال حصول ذلك، أن يبادر لبنان إلى إيلاء هاجس مكافحة الفساد اهتماماً بالغاً، مع الإشارة إلى أن الإقرار باستشراء الفساد في المجتمع اللبناني، وفي القطاع العام على وجه التخصيص، هو حافز من الحوافز الدافعة إلى التصدي له".

● الأسباب الموجبة لقانون رقم 200 تاريخ 29/12/2020 الممدد العمل به بموجب القانون 279 تاريخ

7/3/2022 (بشأن التدقيق الجنائي) حيث جاء أن عملية التدقيق الجنائي "تشكل مرتكزا أساسيا لعملية الإصلاح المالي، وقد أجمعت على ضرورتها كل القوى السياسية، سواء تلك الممثلة في الحكومة المستقلة، موقعة العقد، أو غير الممثلة فيها" وأن من شأن عرقلتها أن يؤثر سلباً "على امكانية استفادة لبنان من برامج مساعدات مالية دولية من مؤسسات تشترط حصول هذا التدقيق" وأنه يقتضي تالياً "سحب كل الذرائع التي تعيق هذه المهمة الوطنية".

● الأسباب الموجبة لقانون إخضاع كل المستفيدين من دعم الحكومة للدولار الأميركي او ما يوازيه بالعملات

الأجنبية للتدقيق الجنائي الخارجي رقم 240 تاريخ 16/07/2021:

"حيث أن هناك إجماعاً على أن آفة الفساد هي السبب الرئيسي للتدهور الاقتصادي والمالي والخدمي والصحي والمعيشي الذي تعاني منه الدولة والمواطنون. وحيث أن المشرع اللبناني بادر إلى مواكبة المنحى الدولي الهادف إلى مكافحة الفساد في لبنان، وكانت باكورة أعماله إقرار قانون التدقيق الجنائي الخارجي ورفع السرية المصرفية عن حسابات المصرف المركزي والوزارات والإدارات العامة؛ ... وحيث أن دعم الدولار الأميركي الذي اعتمدته الحكومة لتخفيض أسعار السلع بعد 17 تشرين الأول 2019 من خلال مصرف لبنان، اعتراه، كما أصبح معلوماً عند الجميع، أكبر عملية فساد حقق بموجبها بعض المستفيدين منه أرباحاً خيالية على حساب المواطن والخزينة العامة؛ وحيث أن هناك ضرورة لإخضاع كافة المستفيدين من الدعم المالي المذكور (التجار والمؤسسات

والشركات والأفراد والجمعيات...) والذي كان هدفه مساعدة اللبنانيين على مواجهة مصاعب المرحلة نتيجة الإنهيار الإقتصادي للتدقيق الخارجي الجنائي؛ وحيث أن المشكلة لم تكمن في أصل الفكرة كما يسوق لها مصرف لبنان، وإنما الأمر يتعلق بقنوات الدعم وآلياته والتي غالباً ما كانت قنوات زبائنية أو رأسمالية احتكارية دون أية رقابة؛ وحيث أنه من البديهي أن مكافحة الفساد، الذي بات مرضاً مستشرياً ومتفشياً في عدد كبير من القطاعات الخاصة في البلاد، ما يستلزم وضع خطة متكاملة من النواحي التشريعية والاقتصادية والاجتماعية توصلها إلى تطبيقه واستنصاه؛ وحيث أن التدقيق الجنائي الخارجي في الشؤون المالية للشركات والمؤسسات التي استفادت من الدعم بعد تاريخ 17 تشرين الأول 2019 أضحت حاجة ملحة؛ وحيث أنه يعتمد على التدقيق المالي الجنائي عادة، على بعض القضايا المالية، بهدف التوصل الى مستندات أو معلومات لملاحقة المشتبه بهم بالتلاعب أو الهدر المالي، ليصار إلى عرض تلك المستندات أمام المحاكم. وحيث أن التدقيق الجنائي المالي، هو مطلب أساسي للجهات الدولية وصندوق النقد الدولي لمساعدة لبنان من الخروج من الانهيار المالي؛ وحيث أن التدقيق يؤدي إلى استعادة هذه الأموال المستعملة لغير غرضها؛ وحيث أن هذا التدقيق يقتضي أن لا يتعارض مع قيام أية جهة رقابية بصلاحياتها؛ وحيث أن مكافحة الفساد تستلزم معالجة فورية تنطلق بإصدار تشريعات حديثة تواكب التطورات لهذه الآفة التي من شأنها أن تدمر البلاد في حال عدم التصدي لها...".

● الأسباب الموجبة لقانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم 214 تاريخ 8/4/2021:

بإقرار هذا القانون، يصبح الأمل معقوداً على جهود تطبيقه ووعي الجميع بأهميته وضرورة مساهلة القيميين على تلك الجهود، لأن من شأن ذلك أن يسهم بشكل فعال في جهود مكافحة الفساد على درب تحقيق التنمية المستدامة، وتلبية تطلعات اللبنانيين واللبنانيين في هذا الشأن، والتعبير عن انفتاح لبنان على التعاون الدولي ورغبته ببناء الثقة المتبادلة مع الدول الصديقة، بما يتماشى مع مقتضيات المعايير العالمية والممارسات الجيدة، ويتماهي مع مبادئ «المنتدى العالمي لاسترداد الموجودات المتمثلة بـ «الشفافية والمساءلة، وتحقيق مصلحة الشعب المتضرر، واستخدام الموجودات في دعم مكافحة الفساد ومعالجة آثاره وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وإشراك الأطراف غير الحكوميين في الجهود ذات الصلة».

ويراجع لطفاً الرأي الصادر عن لجنة البندقية عام 2024 المذكور أعلاه،

94. En ce qui concerne la sécurité juridique, la Commission note que le champ d'application matériel et temporel de l'amnistie tel que défini à l'article 1.1 du projet de loi d'amnistie est très large et indéterminé.

95. Les amendements adoptés le 14 mars 2024 ont étendu la portée temporelle de l'amnistie, qui commence maintenant le 1.11.2011. L'amnistie s'applique donc à une très longue période entre le 1.11.2011 et le 13.11.2023. Le législateur espagnol n'a pas expliqué pourquoi ces dates sont « appropriées ». La

Commission de Venise ne voit pas le lien de causalité entre la raison d'être de l'amnistie et ces dates. Elle recommande donc de réduire le champ d'application temporel de l'amnistie.

96. En conclusion, la Commission recommande de restreindre et de définir de manière plus précise le champ d'application matériel et temporel de l'amnistie, afin de rendre les effets de la loi plus prévisibles. L'amnistie affectant la valeur de la chose jugée, elle doit respecter la sécurité juridique, sous peine de saper la confiance du public dans l'observation et le respect de la constitution et de la loi. La Commission souligne que la loi devra être interprétée et appliquée par les juges dans chaque cas pour déterminer si chaque cas est éligible à l'amnistie. Le manque de clarté et de caractère déterminé de son champ d'application risque d'entraîner un très grand nombre d'affaires et de controverses sur l'application correcte de la loi. Cela risque à son tour de déplacer les conflits du niveau politique au niveau judiciaire. Ce résultat ne serait pas cohérent avec l'objectif de l'amnistie en tant que telle.

5. مخالفة مبدأ أن لا عقوبة من دون نصّ المكرس في المادة 8 من الدستور وفي المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ذات القوة الدستورية بفعل الصياغة الغامضة والمبهمة للجرائم المستثناة من العفو ومخالفة مبدأ وضوح النصوص التشريعية:

عند قراءة القانون، يتّضح الإبهام الكبير في مواده، بما يتعارض مع مبدأ أن لا عقوبة من دون نصّ المكرس في المادة 8 من الدستور والمادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الذي يعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور عملاً بالفقرة ب من مقدمته)، وهو المبدأ الذي تخضع له جميع الأحكام الجزائية، سواء اتصلت بالعفو أو المعاقبة أو الاستثناء من العفو. بالفعل، فإن أغلب الاستثناءات على مبدئية العفو العام قد وردت بصورة مبهمة وبعبارة مطاطة، على نحو يؤدي إلى وضع علامات استفهام عدة على وضعية العديد من الجرائم، وتحديدًا فيما إذا كانت مشمولة أو غير مشمولة بالعفو. ومن شأن ذلك أن يغرق النيابة العامة والقضاء بكم كبير من الدفوع الشكلية في هذا الشأن وأن يعيق التحقيق في أصل الجرائم المشتبه بارتكابها وأن يثقل كاهل القضاء بدل أن يخفف عنه.

وهذا ما أكدّه النائب العام التمييزي في حديث المفصّل لـ "الجمهورية" في 8/9/2026 حيث اعتبر أنّ "الصعوبة تكمن في الدقائق التفصيليّة لهذا القانون، الذي هو قانون مختلط ما بين قانون عفو عام وقانون تخفيض عقوبات، مع ما يعترضهما من مصطلحات مبهمّة أو عامّة وغير محدّدة وواضحة، بالتالي فإنّ بعض بنود هذا القانون هي بنود مشقّرة تحتاج إلى منجّم مغربي لفك طلاسم تشفيرها، من أجل حسن التطبيق وتوحيد التوجّه القانوني في التطبيق".

ومؤدى ذلك إبطال القانون كلياً أو جزئياً لسببين هما تجاوز مبدأ أن لا قانون من دون نص المنصوص عنه في المادة 8 من الدستور واقتقاره للوضوح وفق اجتهاد راسخ لمجلسكم الكريم.

عن هذا الأمر، يُراجع لطفاً رأي لجنة البندقية الصادر في آذار 2024:

Spain - Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024)

Sécurité juridique, prévisibilité des lois : Les effets des lois sont-ils prévisibles ? Les lois sont-elles rédigées de manière intelligible 43 ? - Principes Nullum crimen sine lege et nulla poena sine lege 44

76. Une loi d'amnistie doit répondre aux exigences qualitatives auxquelles toute loi doit satisfaire. Le caractère exceptionnel des lois d'amnistie ne signifie pas que les normes de qualité de base ne doivent pas être respectées. Au contraire, il est particulièrement important que les lois d'amnistie respectent ces paramètres de base car elles affectent la responsabilité pénale dans un environnement sociétal souvent très sensible. Le principe « pas de peine sans loi », tel que développé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, exige une définition claire des crimes et des peines. La clarté, le caractère déterminé, l'accessibilité et la prévisibilité sont des exigences qualitatives de toute loi affectant le domaine pénal. Ces principes s'appliquent à la législation qui introduit ou modifie des crimes et des peines, ainsi qu'à la législation qui

dépénalise des crimes et des peines. Tout le domaine du droit pénal - la matière pénale - est régi par le principe de la stricte sécurité juridique : comme l'indique la Liste des critères de l'Etat de droit, « le degré nécessaire de prévisibilité dépend (...) de la nature de la loi. En particulier, il est essentiel dans la législation pénale ». Étant donné que les lois d'amnistie dépénalisent un ensemble spécifique d'actes, même si ce n'est que pour une période de temps délimitée, elles doivent être soumises aux mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux actes de droit pénal.

77. Même lorsque les amnisties sont prises par d'autres types d'actes parlementaires ou par des décisions gouvernementales (voir ci-dessus), il est essentiel que leurs effets soient formulés avec suffisamment de précision et de clarté pour les rendre prévisibles quant à la portée personnelle, matérielle et temporelle de l'amnistie.

Légalité, procédures d'élaboration des lois : le processus d'élaboration des lois est-il transparent, responsable, inclusif et démocratique ? Le cas échéant, des évaluations d'impact sont-elles réalisées avant l'adoption de la législation ?

78. Les amnisties sont généralement motivées par des raisons de réconciliation sociale et politique. Ces objectifs légitimes doivent être atteints par des méthodes et des procédures cohérentes. Les moyens procéduraux doivent avoir un lien rationnel et être cohérents avec le but recherché, afin de ne pas aller à l'encontre de ce but. Par conséquent, les moyens et les procédures conçus pour approuver l'amnistie devraient être inspirés par l'inclusion, la participation, un calendrier approprié et des discussions publiques. En particulier, des consultations sérieuses, associées à un calendrier approprié, devraient aider les organes élus à évaluer la proportionnalité de l'amnistie envisagée. Ces exigences sont d'autant plus importantes qu'il n'existe pas d'exigence constitutionnelle de majorité qualifiée pour l'approbation de l'amnistie.

79. La Commission de Venise a déjà souligné, à propos de la législation générale, que la précipitation peut nuire à la qualité de la loi. Cela est

particulièrement vrai dans le domaine du droit pénal où, comme on l'a déjà dit, la **stricte légalité s'applique et où la contribution des différentes branches du pouvoir judiciaire peut être très utile pour mesurer l'impact de la loi, et lorsque des actes du Parlement réglementant des aspects importants de l'ordre juridique ou politique sont en jeu** (Commission de Venise, Roumanie - Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, CDL-AD(2018)021, paragraphes 35-39). Une procédure législative accélérée n'est donc pas appropriée pour l'adoption des lois d'amnistie, compte tenu des conséquences importantes de ces lois et du fait que les lois d'amnistie sont souvent controversées.

96. En conclusion, la Commission recommande de restreindre et de définir de manière plus précise le champ d'application matériel et temporel de l'amnistie, afin de rendre les effets de la loi plus prévisibles. L'amnistie affectant la valeur de la chose jugée, elle doit respecter la sécurité juridique, sous peine de saper la confiance du public dans l'observation et le respect de la constitution et de la loi. La Commission souligne que la loi devra être interprétée et appliquée par les juges dans chaque cas pour déterminer si chaque cas est éligible à l'amnistie. Le manque de clarté et de caractère déterminé de son champ d'application risque d'entraîner un très grand nombre d'affaires et de controverses sur l'application correcte de la loi. Cela risque à son tour de déplacer les conflits du niveau politique au niveau judiciaire. Ce résultat ne serait pas cohérent avec l'objectif de l'amnistie en tant que telle.

عن مخالفة مبدأ فقه القانون ووضوحه، يراجع لطفاً:

قرار المجلس الدستوري رقم 3/2024 تاريخ 4/4/2024 المتعلق بقانون موازنة العام 2024

"إنّ هكذا غموض يترك هامشاً من الاستتسابية لوزير المالية في تطبيق النص، ما يتعارض مع مبدأ فقه

القانون ووضوحه."

قرار المجلس الدستوري رقم 5/2017 تاريخ 22/9/2017 المتعلق بفرض ضرائب لتمويل سلسلة الرتب والرواتب:

"بما ان الغموض يشوب نص المادة الحادية عشرة المذكورة، وبما أن الغموض في النص يفسح في المجال أمام تطبيقه بشكل استثنائي، وبطرق ملتوية، تسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين أو تنحرف عن النية غير الواضحة أساسا للمشرع، عليه تعتبر المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه مخالفة للدستور بسبب إفتقارها للوضوح."

ومن أهم مواقع الغموض والإبهام في النص المطعون فيه، الآتية:

- الغموض والإبهام في العبارة الواردة في المادة الأولى التي أصبحت بعد تحويلها "تسقط جميع الملاحظات والأحكام والقرارات بما فيها الإدارية التي صدرت بحق موظفين بغير تهم الفساد المالي":

وهي تفتح الباب أمام تساؤلات كثيرة وأساسية:

وهل تتصل عبارة "التي صدرت بحق موظفين بغير تهم الفساد المالي" بجميع الملاحظات والأحكام والقرارات أم فقط بالملاحظات والأحكام والقرارات الإدارية؟

وما هي النتيجة القانونية لتخصيص الموظفين وحدهم بهذه الفقرة في المادة الأولى؟ وتحديدًا هل يؤدي تخصيصهم بالعفو في هذه المادة إلى استبعاد أي استثناء من العفو العام يتعارض مع هذه المنحة، وخصوصًا أن الاستثناء هو استثناء على العفو عن المسؤولية الجزائية وليس عن المسؤولية التأديبية؟ وهذا ما يفتح الباب أمام الإعفاء من المسؤولية التأديبية في أفعال بالغة الخطورة، مثل قضايا التعذيب والإخفاء القسري.

وماذا بشأن القرارات القضائية الصادرة عن ديوان المحاسبة بحق موظفين؟ هل تشملها العبارة طالما أنها تسقط جميع القرارات التي صدرت بحق الموظفين؟

وماذا يشمل مفهوم القرارات الإدارية؟ وهل هو يشمل مجمل الملاحظات والقرارات التأديبية الصادرة بحق القضاة والعاملين في الأجهزة العسكرية والأمنية والجمركية وسائر الموظفين؟

وماذا يشمل مفهوم "الموظفين" وهل هو يقرأ وفق نظام الموظفين ويشمل العاملين في القطاع العام، أم أنه يقرأ وفق قانون العقوبات الذي يتسع ليشمل كل من يقوم بخدمة عامة؟

وكيف نفسر كلمة "تهم" الواردة في عبارة "تهم الفساد المالي"؟ هل هي تقتصر على التهم التأديبية أم تحيل إلى التهم الجنائية؟

وكيف نفسر كلمة "الفساد المالي"؟ هل هي تشمل فقط الاختلاس أو إساءة الأمانة أم أنها تشمل الإهمال في إدارة المال العام أو تجاوز أصول الشراء العام؟ وهذا ما أشار إليه النائب العام التمييزي: "عبارة «الفساد المالي» يمكن أن تفسّر بالمفهوم العام الواسع، والتي تشمل أية حالة يستفيد فيها الموظف من منفعة مالية أو غير مالية مقابل قيامه بعمل مشروع أو غير مشروع مرتبط بوظيفته؛ في حين أنه يمكن أن تفسّر أيضاً الفساد المالي بتعاطيه منفعة مادية عينية مقابل خدمة يؤدّيها لصاحب العلاقة".

وما يزيد من هذا التساؤل هو إلغاء استثناء "مكافحة الفساد في القطاع العام" مما يفتح الباب حول نوايا المشرع في هذا الخصوص.

- الغموض والإبهام في الفقرة الأولى من الاستثناء الخامس الوارد في المادة الثانية من القانون والمتصل بجرائم المخدرات:

نصت الفقرة الأولى من الاستثناء الخامس على الآتي: "لا يستفيد من قانون العفو مرتكبو جنايات التكرار بالمخدرات التي تزيد عن المرة الثانية، والمرتكبة قبل صدور هذا القانون، سواء صدرت أم لم تصدر بها أحكام قضائية".

وهنا يتأتى الإبهام من كيفية تفسير عبارة: "مرتكبو جنايات التكرار بالمخدرات التي تزيد عن المرة الثانية". فهل يفسر تعبير تكرار هنا على أنه التكرار كما عرفته المادتين 285 و 259 من قانون العقوبات؟ وما القصد من عبارة "التي تزيد عن المرة الثانية"؟ وهل يقصد من ذلك أن يزيد عدد الجرائم المرتكبة عن مرتين أم أن يزيد عدد التكرار عن مرتين؟

- الغموض والإبهام في الاستثناء الثامن الوارد في المادة الثانية من القانون والمتصل بالجرائم المصرفية:

وردت ضمن الاستثناء الثامن العبارة الآتية: "الجرائم المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف، وسائر القوانين والأنظمة المتعلقة بالمصارف". والإبهام يتصل بما يشمله استثناء "سائر القوانين والأنظمة المتعلقة بالمصارف". فهل هي تشمل الجرائم المنصوص عليها في القوانين المطبقة

حصراً على المصارف والمؤسسات المالية مثل قانون السرية المصرفية أم أنها تشمل الجرائم التي قد ترتكبها المصارف وإن ورد التنصيص عليها في قوانين عامة مثل قانون العقوبات؟

- الغموض والإبهام في الاستثناء التاسع الوارد في المادة الثانية من القانون:
نص هذا الاستثناء على "جرائم الإثراء غير المشروع الواردة بالقانون رقم 189 تاريخ 16/10/2020، المتعلقة باختلاس الأموال العمومية أو بإساءة الأمانة بها أو سرقتها أو بالأموال العائدة إلى المؤسسات المالية والمصرفية، والتهرب الضريبي".

وهنا أيضاً نجد أنفسنا أمام عدد كبير من التساؤلات:
فما معنى حصر الاستثناء بجرائم الإثراء غير المشروع الواردة بالقانون رقم 189/2020؟ وهل يؤدي ذلك إلى إعفاء جميع حالات الإثراء غير المشروع الحاصلة قبل صدور هذا القانون أو الخاضعة للقانون 154/1999؟

وما معنى عبارة حصر الاستثناء ببعض مسبباته ومنها "اختلاس الأموال العمومية أو بإساءة الأمانة بها أو سرقتها"؟ للوهلة الأولى، تبدو هذه العبارة واضحة بذاتها. إذ يفهم منها أنها تستثني من العفو فقط حالات الإثراء غير المشروع التي تتعلق بهذه الجرائم، فيما تكون حالات الإثراء غير المشروع الناتجة عن صرف النفوذ أو الرشى أو العمولات المُسدّدة لقاء منح صفقات عموميّة معيّنة بشروط معينة أو التساهل في الإشراف على تنفيذها معفية وغير قابلة لأي ملاحقة. إلا أن الغموض والإبهام يتأتّيان هنا من تناقض هذه العبارة مع الفلسفة التي انبنى عليها قانون 2020 وتحديد القرينة التي يقوم عليها تعريف جرم الإثراء غير المشروع. إذ يكون الجرم قائماً في حال حصول "أي زيادة كبيرة تحصل في لبنان والخارج بعد تولي الوظيفة العمومية على الذمة المالية لأي موظف عمومي، ... متى كانت هذه الزيادة لا يمكن تبريرها بصورة معقولة نسبةً لموارده المشروعة. ويعتبر عدم التبرير المذكور عنصراً من عناصر الجرم". فماذا يبقى من هذه القرينة في حال حصر الإثراء غير المشروع بحالات الاختلاس؟ وألا يؤدي ذلك إلى قلب عبء الإثبات وتحويل العناصر الجرمية بحيث يكون على الادعاء إثبات مصدر الإثراء وتحديد حصوله بفعل الاختلاس، من دون أن تكون واقعة الإثراء غير المبرر كافية بحد ذاتها؟ وهل يعطى في هذه الحالة الموظف فرصة وقف الملاحقة في حال إثبات أن الإثراء حصل بعمليات فساد غير الاختلاس، مع ما يستتبع ذلك من نتائج على صعيد قيم النزاهة والقانون؟ وهل يعني إسقاط الملاحقة عن الإثراء غير المشروع

الحاصل بنتيجة جرائم غير تلك المحددة في الاستثناء الثامن إعفاء ضمنيًا عن هذه الجرائم، طالما أنه يصعب إسقاط عدم شرعية الإثراء من دون إسقاط عدم شرعية الجريمة التي أدت إليه؟ وأخيرًا، ما معنى استثناء جرائم الإثراء غير المشروع الواردة بالقانون رقم 189 تاريخ 16/10/2020، المتعلقة بالأموال العائدة إلى المؤسسات المالية والمصرفية؟ فهل هذا ينطبق على الإثراء الحاصل بفعل قبض موظف عمولات من المؤسسات المالية والمصرفية أم أنه ينطبق أيضا في حال تلقيه قيمة ودائعه من المصارف بعد توقف المصارف عن تسديد الودائع في 17 تشرين 2019؟ وما معنى أخيرا إيراد التهرب الضريبي ضمن الاستثناء نفسه؟ وهل يفهم من ذلك أن جرائم التهرب الضريبي كلها مستثناة من العفو، أم أنها مستثناة فقط في حال أدت إلى الإثراء غير المشروع؟

- الغموض والإبهام في الاستثناء العاشر من المادة الثانية المتصل بتبييض الأموال:
نص الاستثناء العاشر من المادة الثانية على "الجرائم المنصوص عليها في قانون جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب". وهنا يثور التساؤل عما يشمله حقيقة هذا الاستثناء. فهل هو يشمل مجمل الجرائم التي تنتج عنها الأموال غير المشروعة والتي يشكّل تبييضها جرم تبييض الأموال وهي الجرائم المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون تحت عنوان "الأموال غير المشروعة" (وعدها 21) أم فقط جرائم تبييض الأموال بحدّ ذاتها والمذكورة في المادة الثانية منه؟ وقد طرح النائب العام التمييزي السؤال نفسه في معرض حديثه إلى "الجمهورية" حيث جاء "كذلك نجد أنّ بعض الجرائم مشمولة صراحة بالعفو، كجريمة السرقة. في حين أنّ البند العاشر يستثني من منحة العفو الجرائم المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ومن ضمن تلك الجرائم جريمة السرقة!" وهذا السؤال ينطبق على أغلب الجرائم المعفاة بحكم القانون ومنها الفساد غير المالي والإثراء غير المشروع وجرائم المخدرات ... إلخ.
ولئن فرض التفسير الحرفي للقانون أن المستثنى بفعل هذه الإحالة هي مجمل الجرائم المذكورة في مختلف مواده ومنها الـ 21 جريمة المذكورة في مادته الأولى، طالما أن القانون تحدّث عن "الجرائم المنصوص عليها في قانون تبييض الأموال" من دون استثناء أيّ منها، فإن هذا التفسير يقبل المنازعة في ظلّ ما يتولّد عن الأخذ به من تناقضات في بنیان القانون. ويتجلّى ذلك في كون القانون يعود ويستثني صراحة العديد من الجرائم الواردة في قائمة المادة الأولى من العفو العام (تزييف النقد والجرائم البيئية والتهرب الضريبي...)، بما يؤشّر إلى أنّ الإحالة إلى قانون تبييض الأموال لم تكن كافية لاستثنائها من العفو.

وما يفاقم من تصرف المشرع، أنه تعتمد الغموض في هذا الخصوص. فلو أنه أراد ضبط النص وتجنب التسبب بمتاهاات قانونية، لأمكنه ذلك من خلال التنصيص صراحة على استثناء مجمل الجرائم المذكورة في قانون تبييض الأموال، وضمنا الجرائم المذكورة في المادة الأولى منه.

- الغموض والإبهام الوارد في الاستثناء 14 من المادة الثانية بما يتصل بالجرائم البيئية:

نص هذا الاستثناء على "الجرائم البيئية المنصوص عنها في قانون حماية البيئة رقم 444/2002 والنصوص ذات الصلة". وصياغة الاستثناء تستدعي هنا عدداً من الإشكالات، وخاصة حين نعلم أن الجرائم البيئية المنصوص عنها في قانون حماية البيئة رقم 444/2002 اقتصر على عدد محدود من الجرائم، وهي الجرائم الواردة في قانون حماية البيئة وتحديدًا في المواد 58 إلى 61 منه، وهي جرائم تدرج في بند واحد من أصل 7 بنود في المادة 11 من قانون أصول المحاكمات الجزائية والتي تناولت الجرائم البيئية. والإبهام الأهم هنا يتصل بعبارة "الجرائم المنصوص عليها في النصوص ذات الصلة". فما هي هذه النصوص؟ وهل تشمل نصوصاً سابقة لقانون حماية البيئة مثل قوانين حماية الغابات والأحراش؟ وهل تحيل عبارة نص إلى القوانين فقط أم أنها تشمل المراسيم أيضاً ومنها مرسوم تنظيم المقالع والكسارات رقم 8803/2002، علماً أن هذا المرسوم صدر بناء على قانون التنظيم المدني وليس وفق قانون حماية البيئة؟ وهل تشمل القوانين ذات الصلة القوانين الصادرة لاحقاً والتي استحدثت جرائم بالغة الخطورة منها جرائم تصل عقوباتها إلى عشر سنوات حبس، مثل قانون معالجة النفايات السامة؟ وهل تشمل من جهة أخرى قانون حماية المحميات الطبيعية والتنوع البيولوجي أو أيضاً قوانين حماية الحيوان والمياه والهواء والصيد البري وما إلى ذلك من قوانين تهدف إلى حماية الإرث الطبيعي في زمن الإبادة البيئية التي يشهدها الجنوب؟ وإلى ما هنالك من أسئلة كان من الممكن تفاديها من خلال صياغة واضحة للجرائم التي يراد شملها بالعفو أو استثناءها منه.

6. العفو الذاتي و"الأبيض" (غير المشروط) عن جرائم الفساد:

كما انتهى قانون 1991 إلى إعفاء السلطة الحاكمة نفسها من خلال العفو عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية المرتكبة في حرب 1975-1990، يؤدي قانون 2026 عملياً إلى تبييض 35 سنة من الفساد أدت إلى تفكير المجتمع ونهبه، والآن أيضاً من دون أي شرط. يتحصّل ذلك من مجموعة من الإعفاءات

التي وردت صراحة وضمنًا، من دون أن يخفي المشرع إرادة في منح الموظفين، بما فيهم الرؤساء والوزراء وكبار المسؤولين، بالعفو العام.

المؤشر الأول يتحصل من المادة الأولى، حيث تم تخصيص الموظفين (العبارة تشمل حكما كبار المسؤولين والرؤساء والوزراء) بعفو صريح عن "مجمل الأحكام والقرارات والملاحقات بما فيها الإدارية باستثناء "تهم الفساد المالي". ورغم الإبهام في مضمون النص ومفاعيله، إلا أنه يؤدي في أقل تقدير إلى الإعفاء عن جميع القرارات الإدارية الصادرة بحق الموظفين (بما فيهم عناصر الأجهزة الأمنية والعسكرية)، عن أفعال قد تنم عن انتهاك جسيم لحقوق الإنسان، مثل أعمال التعذيب وسواها. إذ أن ذكر جرائم التعذيب ضمن استثناءات المادة 2 من القانون إنما يؤدي إلى استثناءها من العفو عن المسؤولية الجزائية وليس العفو عن المسؤولية التأديبية، التي تبقى محكومة في المادة الأولى من القانون. والواقع أن من شأن هذا العفو أن يبيض صفحة الموظفين في مختلف المجالات أيا كانت ارتكاباتهم، مما يحول دون إصلاح هذه المؤسسات، وخصوصا في ظل الإبهام المتصل بمفهوم "الفساد المالي" كما بينا في السبب الخامس من هذه المذكرة.

وقد تعزّز التوجه نحو العفو الذاتي بتحويل الاستثناء التاسع المتصل بـ "الإثراء غير المشروع". فرغم تعريفه على أنه استثناء، فإنه أدى إلى توسيع دائرة العفو أكثر مما أدى إلى تضيقها. إذ تمّ حصر الاستثناء من العفو في الحالات التي يتصل بها باختلاس المال العام وسرقته أي ما يصطلح على تسميته الجرائم البدائية التي يصعب أن يرتكبها أيّ مسؤول لديه الحد الأدنى من المكانة والنباهة والفتنة. وبنتيجة ذلك، تمّ إسقاط قرينة حصول الإثراء غير المشروع بمجرد زيادة الثروة وبمعزلٍ عن مصدرها، بعدما باتت ملاحقة هذا الجرم وقفًا على إثبات مصدر الأموال وعملية الاختلاس تحديداً، فضلا عن تشريع كل أنواع الإثراء الحاصلة بنتيجة الجرائم الأخرى سواء حصلت بنتيجة الرشوة والعمولات والابتزاز وصرف النفوذ وخصوصاً في عقود التلزميات أو الإشراف على تنفيذها أو سوء إدارة المال العام. يضاف إلى ذلك أنه تم حصر الاستثناء بالإثراء غير المشروع الحاصل وفق القانون رقم 189/2020 مما يؤدي إلى منح العفو عن كل جرائم الإثراء غير المشروع الحاصلة بموجب قانون 1999 (وهذه هي حالة حاكم مصرف لبنان السابق رياض سلامة).

وعليه، يصبح العفو العام بمثابة أداة لتبييض المال والثراء وإسكات كل من يتوسّل معرفة "من أين لهذا المسؤول أو ذاك هذا". فإذا تمّ ذلك، لم يعد من الممكن ملاحقة عمليات تبييض الأموال المنهوبة، طالما أنها لم تعد أموالاً غير مشروعة بعدما عمد القانون إلى تبييضها.

وقد تعزز كل ذلك مع التحوير المتمثل في حذف الاستثناء الوارد في صيغة الاقتراح كما أعدته اللجان المشتركة، والذي كان قد نصّ على استثناء جميع الجرائم الواردة في قانون مكافحة الفساد في القطاع العام.

ومن هذه المنطلقات كافة،

وبفعل تولّي العديد من النواب مناصب وزارية في الحكومات السابقة، ومنهم نائب رئيس الحكومة الذي أدار نيابة عنه نقاشات اللجان المشتركة والنائبان علي حسن الخليل وغازي زعيتر المدّعي عليهما في قضية المرفأ،

وبفعل المحاصصة السياسية في التعيينات الإدارية، والتي غالباً ما أدّت إلى تعيين مقربين من الأحزاب الكبرى في المجلس النيابي في مراكز إدارية عامة،

وبفعل غياب أي أصول لمعالجة تضارب المصالح في العمل التشريعي، وغياب أي استثناء يحول دون استفادة النواب الحاليين من منحة العفو العام، خلافاً لما ورد في المادة (الفقرة 4) والمادة 8 (الفقرة 5) من اتفاقية مكافحة الفساد وما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي (أنظر قرار المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان، "باريوس ألتوس ضدّ بيرو"، حكم 14 آذار 2001 المشار إليه أدناه).

تتخذ المنحة طابع "منحة العفو الذاتي" SELF AMNESTY، في استغلال واضح للسلطة التشريعية من دون أيّ مبرر متّصل بالصالح العام أو بمقتضيات المصالحة الوطنية. هي منحة عفو ذاتي عن الهدر واستغلال السلطة والإثراء غير المشروع ومعظم جرائم الفساد وبكلمة عن الجرائم التي ارتكبها نواب ومسؤولو الأحزاب الوازنة في مجلس النواب بحق المجتمع برمته. وهو عفو ذاتي من أي مسؤولية تأديبية باستثناء "الفساد المالي"، بما يؤدي إلى تبييض صفحة جميع الموظفين والحوّول دون إصلاح المؤسسات وتطهيرها كما يحصل عادة في المراحل الانتقالية vetting،

وفيما يقبل نظرياً في دول عانت من الفساد بشكل كبير أن تعفو عن المسؤوليات الجزائية الحاصلة بنتيجة بعض جرائم الفساد (مع استبعاد جرائم الفساد الكبرى)، فإن هذا العفو يأتي عادة مشروطاً بمسار يؤدي إلى إعادة الأموال المنهوبة التي تكون قد أدّت إلى إثرائهم تحت طائلة فقدان العفو أي مشروعية وسقوطه. وهذا ما شهدناه في إطار مشاريع العدالة الانتقالية في تونس ومصر في الفترة اللاحقة لثورتَي 2011. إلا أن

القانون جاء هنا مجافيا للصالح العام بحيث قرن على العكس من ذلك العفو العام مع تبييض الثروة على نحو يحول دون استعادة أي من الأموال المنهوبة. (يرجى مراجعة قرار المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان، "باريوس ألتوس ضد بيرو"، حكم 14 آذار 2001 أدناه).

ومن هذه الزوايا كافة، يشكّل العفو الذاتي انتهاكا جسيما لمجموعة من الحقوق الأساسية التي تعود للمواطنين، ومنها حقّ اللجوء إلى القضاء بالنظر إلى مسّه بحقّ الإنسان التمتع بحقوقه الأساسية من دون أي تمييز وضمناً حقّ الحماية ضد الأشخاص الذين يتمتعون بنفوذ رسمي، والحق بالوصول إلى المعلومات والإجابات عن أسباب تفتير المجتمع وتدميره ومن ضمنها سؤال "من أين لهذا المسؤول أو ذاك هذا؟" وكلها حقوق لها قوة الدستور عملاً بالفقرة ب من مقدمة الدستور التي تؤكد التزام لبنان بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان (يراجع لطفا المواد 7 و8 و19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان). وكان قد سبق للمحكمة الأميركية لحقوق الإنسان أن استندت إلى نصوص مشابهة من المعاهدة الأميركية لحقوق الإنسان في سياق رقابتها على قانون العفو العام في البيرو. كما تشكل انتهاكا لالتزامات لبنان الدولية في سياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

عن هذا الأمر، المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان، يُراجع لطفاً:

Inter-American Court of Human Rights Case of Barrios Altos v. Peru Judgment of March 14, 2001:

The Court considers that it should be emphasized that, in the light of the general obligations established in Articles 1(1) and 2 of the American Convention, the States Parties are obliged to take all measures to ensure that no one is deprived of judicial protection and the exercise of the right to a simple and effective recourse, in the terms of Articles 8 and 25 of the Convention. Consequently, States Parties to the Convention which adopt laws that have the opposite effect, such as self-amnesty laws, violate Articles 8 and 25, in relation to Articles 1(1) and 2 of the Convention. Self-amnesty laws lead to the defenselessness of victims and perpetuate impunity; therefore, they are manifestly incompatible with the aims and spirit of the Convention. This type of law precludes the identification of the individuals who are responsible for human rights violations, because it obstructs the investigation and access to justice and prevents the victims and

their next of kin from knowing the truth and receiving the corresponding reparation.

Owing to the manifest incompatibility of self-amnesty laws and the American Convention on Human Rights, the said laws lack legal effect and may not continue to obstruct the investigation of the grounds on which this case is based or the identification and punishment of those responsible, nor can they have the same or a similar impact with regard to other cases that have occurred in Peru, where the rights established in the American Convention have been violated.

وأيضاً، عن رأي لجنة البندقية المذكور أعلاه:

74. D'autres limites à l'amnistie bénéficient d'un certain soutien : celles qui pourraient saper le pouvoir judiciaire; amnisties excluant la responsabilité civile; auto-amnisties (c'est-à-dire lorsque les auteurs ou les institutions responsables s'accordent à eux-mêmes ou à leurs membres l'immunité de poursuites, souvent à la veille d'une transition politique).

La principale affaire dans ce domaine est l'arrêt Barrios Alto c. Pérou de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, relatif à la loi d'amnistie n° 26479 adoptée par le Congrès du Pérou, qui avait exonéré de toute responsabilité pénale les membres de l'armée et de la police, ainsi que les civils, qui avaient violé les droits de l'homme ou participé à de telles violations entre 1980 et 1995. La Cour a considéré cette loi comme une loi d'auto-amnistie et l'a déclarée, en tant que telle, incompatible avec la Convention américaine des droits de l'homme : « En raison de l'incompatibilité manifeste des lois d'auto-amnistie avec la Convention américaine des droits de l'homme, lesdites lois sont dépourvues d'effet juridique et ne peuvent continuer à faire obstacle à l'enquête sur les faits à l'origine de cette affaire ou à l'identification et à la punition des responsables. Elles ne peuvent pas non plus avoir un impact identique ou similaire sur d'autres affaires survenues au Pérou, dans lesquelles les droits établis par la Convention américaine ont été violés ». Cour interaméricaine des droits de l'homme, Barrios Altos c. Pérou (arrêt du 14 mars 2001, série C n° 75), paragraphes 2.i, 43, 44

United Nations Development Programme (UNDP), Iraq, Iraq Judicial System and Grand Corruption Cases: The Central Anti-Corruption Criminal Court, Trial Monitoring Programme, First Report (August 2022–July 2023), 2024.

While the UNCAC does not provide specific guidelines on the provision of amnesties, member states party to the Convention are directed to ensure that liable persons are subject to effective sanction (article 26(4)), with full consideration that any liability is subject to the legal rules of the state (Article 26(2) of the convention). In Iraq, the high threshold of corruption crimes under Iraqi jurisprudence is reflected in the explicit exemption of financial and administrative corruption crimes from the president's authority to grant special pardons, according to Article 73(1) of the Iraqi Constitution. The right to general amnesty under the General Amnesty Act is available to every defendant, irrespective of the stage of legal proceedings, court decision finality, or trial mode - except for crimes relating to undue influence on the Judiciary, harm to the economy, state security endangerment, terrorism, weapon offenses, kidnapping, narcotics, antiquities smuggling, and counterfeiting, as well as many corruption related offenses such as money laundering, embezzlement, theft of state money, and intentional waste of public funds. General amnesty, however, is contingent on the accused repaying stolen amounts before release (Article 4(2)). As such, Iraqi jurisprudence intrinsically ties amnesties to perpetrators' restitution of stolen funds. Further discussion on the impact of amnesties on anti-corruption measures is outlined in the qualitative discussion below.

3.2.5 General Amnesties

As argued by some judges and prosecutors, amnesties may be an effective asset recovery tool.

73 To ensure that large sums of money are returned to government institutions in full, it may be useful to incentivize perpetrators to co-operate with judicial actors. However, the use of the General Amnesty Act, including in major corruption cases raises concerns. It enables perpetrators to evade accountability and escape punishment simply by repaying stolen funds, thereby undermining the

deterrent nature of punishment, and shielding individuals from accountability for criminal acts.

Additionally, there are no provisions under the General Amnesty Act for state actors to reclaim any monetary gains which may have been acquired with stolen funds, considering that all corruption crimes occurred prior to 2016 and defendants have had ample time to utilize the funds. Ultimately, with the possible increase in amnesty requests - especially in relation to cases inherited from the dissolved Committees No 285 and No. 29 - general amnesty has the potential to weaken broader anti-corruption efforts. It might be more logical to exclude major corruption cases from the general amnesty scope or at least consider the defendant's restitution of embezzled funds as a mitigating factor rather than an absolute waiver of punishment.

IV. RECOMMENDATIONS

Acknowledging the strides made by successive governments in the fight against corruption in Iraq, there remains a collective hope for more expansive efforts to sustain and build upon existing progress. However, it is imperative to address systemic issues within the Iraqi justice system that impede its effective handling of corruption cases. Based on our observations and key findings from the monitoring and review of grand corruption cases, the following recommendations are presented. These aim to confront identified problems and challenges in the investigation and emphasize the need for a comprehensive approach and coordinated effort across all branches of government—political, executive, and legislative—while actively engaging civil society groups.

To Government of Iraq:

- **Anti-Corruption Legislative Reform**

Review the General Amnesty Act to ensure the continued exclusion of corruption cases. Additionally, emphasize that repaying stolen or wasted money should be considered only a mitigating factor for punishment and that authorities should be able to pursue any gains made with stolen funds. This approach ensures that accountability is maintained, and punishment is not precluded by financial restitution.

وأيضًا،

Makowiak, Jessica. « L'amnistie en question ». *Revue du droit public*, 2008/2 Mars, 2008. p.511-538.CAIRN.INFO,droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2008-2-page-511?lang=fr.

Le juge rappelle alors l'exigence selon laquelle les catégories retenues doivent être définies de manière objective. Il admet ainsi que la loi, dans un but d'apaisement social et politique, écarte du bénéfice de l'amnistie les parlementaires qui le sont encore (il serait en effet difficilement concevable que les membres du parlement fassent usage de l'amnistie en leur faveur). En revanche, le Conseil constitutionnel considère que ne peuvent être exclus du bénéfice de l'amnistie les parlementaires qui ne le sont plus. une telle discrimination ne trouvant aucun fondement dans l'objet de la loi. (Loi n° 90-33 du 10 janvier 1990, JO du 12 janvier 1990, p. 489. DC n° 89-271 du 11 janvier 1990.)

ويراجع أيضًا، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (UNTOC)، التي وقّعها لبنان في 18 كانون الأول 2001، وصادق عليها في 5 تشرين الأول 2005. وقد نصت في المادة 9 منها على التزام الدول الأطراف باعتماد تدابير تشريعية وإدارية وغيرها من التدابير الفعالة لتعزيز النزاهة ومنع فساد الموظفين العموميين وكشفه ومعاقبة مرتكبيه. كما أوجبت المادة 11 من الاتفاقية أن تأخذ المحاكم والسلطات المختصة في الاعتبار الطبيعة الخطيرة للجرائم عند النظر في الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بها.

Article 9. Measures against corruption

1. In addition to the measures set forth in article 8 of this Convention, each State Party shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system, adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials.
2. Each State Party shall take measures to ensure effective action by its authorities in the prevention, detection and punishment of the corruption of public officials, including providing such authorities with adequate independence to deter the exertion of inappropriate influence on their actions.

Article 11. Prosecution, adjudication and sanctions

(...)

2. Each State Party shall endeavour to ensure that any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution of persons for offences covered by this Convention are exercised to maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of those offences and with due regard to the need to deter the commission of such offences.

3. In the case of offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention, each State Party shall take appropriate measures, in accordance with its domestic law and with due regard to the rights of the defence, to seek to ensure that conditions imposed in connection with decisions on release pending trial or appeal take into consideration the need to ensure the presence of the defendant at subsequent criminal proceedings.

4. Each State Party shall ensure that its courts or other competent authorities bear in mind the grave nature of the offences covered by this Convention when considering the eventuality of early release or parole of persons convicted of such offences.

(...)

7. العفو عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية ومخالفة التزامات لبنان الدولية:

علاوة على ما تقدم، تجدر الإشارة إلى أن القانون المطعون فيه هو أنّ منحة العفو العام شملت ضمناً بعض الجرائم التي تشكّل جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو غيرها من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، وخصوصاً محو القرى وضمناً بيوتها الخاصة ومدافنها وبساتينها وأشجارها المعمرة، وهو المحو الذي تمّ في إطار عقاب جماعيّ ضد القرى الجنوبيّة وسكانها من الطائفة الشيعية، مع أدلة على كون المحو تمّ لغايات غير عسكريّة بخلاف مبدأي التمييز والتناسب.

ولم يتم ذلك صراحة ولكن ضمناً من خلال اعتماد مبدئية العفو العام من دون ذكر هذه الجرائم ضمن قائمة الاستثناءات وتحديدًا الجرائم المنصوص عليها في المواد 731 إلى 733 (الهدم والتخريب) و735 (في نزع التخوم واغتصاب العقار) و 739 إلى 744 (التعدي على المزروعات والحيوانات وآلات الزراعة) و475 (هدم أو تحطيم أو تدنيس الأبنية المخصصة للعبادة) و478 إلى 481 (الاعتداء على حرمة الموتى والقبور وإتلاف الجثث) و737 و 738 (الاستيلاء على عقارات الغير). وإذ يتعارض العفو العام على هذا

الوجه مع القواعد الملزمة للقانون الدولي، فإنه ينتهك بصورة مباشرة مبدأ الكرامة الإنسانية التي انبنى عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الأولى، بما له من قيمة دستورية. والقانون الدولي الإنسان يضع موجباً على لبنان كما سائر الدول في التحقيق في جرائم الحرب ومحاسبتها والامتناع عن منح أي عفو لهذه الجرائم.

عن هذا الأمر، يراجع لطفاً: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دراسة القانون الدولي الإنساني العرفي، القاعدتان 158 و159، بشأن التحقيق في جرائم الحرب وملاحقتها، والعفو في نهاية النزاعات المسلحة غير الدولية.

Rule 158. States must investigate war crimes allegedly committed by their nationals or armed forces, or on their territory, and, if appropriate, prosecute the suspects. They must also investigate other war crimes over which they have jurisdiction and, if appropriate, prosecute the suspects.

Rule 159. At the end of hostilities, the authorities in power must endeavour to grant the broadest possible amnesty to persons who have participated in a non-international armed conflict, or those deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict, with the exception of persons suspected of, accused of or sentenced for war crimes.

ومن البين أنّ العفو العام يخضع شأنه شأن سائر القوانين للضوابط الدستورية وتلك المستمدة من الالتزامات الدولية. وقد أكدت لجنة البندقية، في رأيها بشأن قانون العفو المذكور أعلاه، أنّ احترام القانون الدولي وحقوق الإنسان والقرارات الملزمة للمحاكم الدولية، يشكّل أحد المعايير الأساسية التي ينبغي أن تخضع لها قوانين العفو. وعليه، اعتبرت اللجنة أنّ العفو الذي يشمل الجرائم المعاقب عليها في القانون الدولي، والتي تشكل جرائم حرب أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، غير جائز. وقد استندت اللجنة في ذلك إلى التزامات الدول بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وإلى اجتهاد لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة وإلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، حيث لفتت إلى أنّ العفو الذي يؤدي إلى الإفلات من العقاب يتعارض مع الالتزامات الإيجابية للدول في التحقيق الفعّال في الانتهاكات الجسيمة وتحديد المسؤولين عنها وملاحقتهم ومعاقبتهم.

وفي هذا السياق، استندت اللجنة إلى حكم المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية Furundžija، الذي اعتبر أنّ منح مرتكبي التعذيب عفوًا بموجب تدبير وطني يتعارض مع الطبيعة الآمرة للحظر الدولي للتعذيب، بحيث لا يحظى مثل هذا التدبير بالاعتراف القانوني الدولي.

كما أشارت لجنة البندقية إلى المادة 6(5) من البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، التي تدعو إلى أوسع عفو ممكن بعد انتهاء الأعمال العدائية، موضحةً أنّ هذا النص فُسر في تعليقات اللجنة الدولية للصليب الأحمر والفقه على أنّه لا يشمل الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جرائم حرب أو جرائم ضدّ الإنسانية. أي أنّ حتى النص الدولي الذي يشجّع، في ظروف انتهاء النزاعات، على أوسع عفو ممكن، لا يُفهم منه شمول مرتكبي هذه الجرائم.

وتبعًا لذلك، فإنّ العفو الذي يشمل بصورة صريحة أو ضمنية، أفعالًا يمكن أن تشكّل جرائم حرب أو جرائم ضدّ الإنسانية لا يمكن أن يُنظر إليه كالعفو عن جريمة عادية، ولا يمكن تبريره بالمبررات نفسها التي قد تسمح في ظروف معينة بتخفيف العقوبات أو العفو عن بعض الجرائم الأقل خطورة.

عن هذا الأمر، يراجع لطفًا رأي لجنة البندقية الصادر عام 2024 المذكور أعلاه:

Respect du droit international, en particulier des droits de l'homme, y compris des décisions contraignantes des tribunaux internationaux

i. Amnisties pour les crimes internationaux graves

65. Il existe une tendance récente à soutenir la proposition selon laquelle **les amnisties couvrant des crimes internationaux graves sont inadmissibles et ne devraient pas être reconnues par la communauté internationale**. Par exemple, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a déclaré dans l'affaire Furundžija qu'«il serait insensé de soutenir, d'une part, qu'en raison de la valeur de jus cogens de l'interdiction de la torture, les traités ou les règles coutumières prévoyant la torture seraient nuls et non avenue ab initio, et de ne pas tenir compte, d'autre part, du fait qu'un État prendrait des mesures nationales autorisant ou tolérant la torture ou absoudrait ses auteurs par le biais d'une loi d'amnistie. Si une telle situation devait se produire, les mesures nationales (...) ne bénéficieraient pas d'une reconnaissance juridique internationale».

ii. Amnisties pour violations graves des droits de l'homme

67. Il existe une tendance récente à soutenir la proposition selon laquelle **les amnisties couvrant des violations graves des droits de l'homme sont inadmissibles.**

68. Les traités relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention interaméricaine des droits de l'homme, offrent une protection aux victimes d'infractions pénales, souvent en reconnaissant que les **autorités de l'État ont l'obligation positive d'offrir une protection efficace aux victimes d'actes criminels et de dissuader efficacement les auteurs potentiels de commettre ces actes criminels.**

69. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a déclaré que «les amendes sont généralement incompatibles avec l'obligation qu'ont les États d'enquêter sur [les actes de torture], de garantir l'absence de tels actes dans leur juridiction et de veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir». Dans d'autres documents, le CDH a fait des déclarations similaires concernant des violations (graves) des droits de l'homme. Cette approche est également adoptée au niveau des Nations unies par la Commission des droits de l'homme des Nations unies.

70. Dans le système interaméricain, **il a été jugé que les amnisties liées à de graves violations des droits de l'homme sont incompatibles avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme, car de telles mesures empêchent les États d'enquêter sur les auteurs et de les punir.** La Cour interaméricaine des droits de l'homme a rendu un certain nombre d'arrêtés dans ce sens dans le contexte de régimes non démocratiques ou de conflits armés internes .

71. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a identifié les obligations positives suivantes en vertu des articles 2, 3 et 8 de la CEDH : ▪ l'obligation d'introduire des dispositions de droit pénal et l'application effective de ces dispositions. ▪ l'obligation de mener une enquête efficace afin que les auteurs puissent être identifiés et punis. Une telle réaction rapide des autorités peut éviter « l'apparence de tolérance à l'égard des actes illégaux ». Cela implique

l'obligation de veiller à ce que les difficultés opérationnelles n'entravent pas la mise en œuvre effective des dispositions de droit pénal.

72. Cette partie de la jurisprudence européenne a été principalement développée dans le cadre des infractions pénales constitutives de violence physique. La Cour européenne des droits de l'homme a accepté les obligations positives susmentionnées au titre du volet procédural des articles 2, 3 et 8 de la CEDH. Une amnistie permettant l'impunité irait à l'encontre de la logique de cette jurisprudence.

73. En ce qui concerne spécifiquement les amnisties, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, bien qu'il n'existe à ce jour aucun traité international interdisant explicitement l'octroi d'une amnistie pour des violations graves des droits fondamentaux de l'homme, **«[u]ne tendance croissante en droit international est de considérer de telles amnisties comme inacceptables parce qu'elles sont incompatibles avec l'obligation unanimement reconnue des États de poursuivre et de punir les violations graves des droits fondamentaux de l'homme. Même s'il était admis que des amnisties sont possibles dans certaines circonstances particulières, telles qu'un processus de réconciliation et/ou une forme d'indemnisation des victimes, l'amnistie accordée au requérant en l'espèce ne serait toujours pas acceptable puisque rien n'indique qu'il y ait eu de telles circonstances.»** En d'autres termes, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas totalement exclu que des amnisties puissent être autorisées dans des circonstances particulières dans le cadre d'un processus de réconciliation et/ou en présence d'une forme d'indemnisation des victimes, y compris pour des violations des articles 2 et 3 de la CEDH.

8. العفو عن العقوبات التأديبية خلافاً للمبدأ العام:

من الأمور المستغربة التي تضمنها هذا القانون شموله في مادته الأولى القرارات الإدارية التي صدرت بحق موظفين بغير تُهم الفساد المالي، ما يعني أن العفو يشمل أيضاً العقوبات التأديبية التي تم إنزالها بالموظفين بموجب قرارات إدارية صادرة عن المرجع الصالح ما يشكل مخالفة للمبدأ العام الذي يجب أن

يحكم قوانين العفو ألا وهو اقتصرها على الجنايات والجناح والمخالفات، أي تلك الجرائم المحددة في القوانين الجزائية من دون العقوبات التأديبية:

عن هذا الأمر، يراجع لطفاً:

(Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 761)

«Rien ne limite le pouvoir d'amnistie dévolu aux Chambres par la loi constitutionnelle. Il est néanmoins de principe que l'amnistie doit être réservée aux condamnations prononcées pour crimes, délits ou contraventions ».

وقد ظهرت الطبيعة الإشكالية لهذا الأمر في نقاش حصل في البرلمان الفرنسي سنة 1906 إذ تضمن اقتراح للعفو العام نصاً يشمل الموظفين العمامين المضربين. وقد خلصت اللجنة النيابية المختصة بأن العفو العام لا يمكن أن يشمل هؤلاء كون ذلك يشكل تدخلاً في أعمال السلطة التنفيذية عبر توجيه أوامر ملزمة لها، وجلّ ما يستطيع أن يفعله البرلمان هو التصويت على توصية تطلب من الحكومة الرجوع عن تلك العقوبات بحق هؤلاء الموظفين:

(Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, pp. 763-764).

“La question de savoir si l'amnistie peut être étendue à des actes disciplinaires a été examinée de nouveau en 1906. Il s'agissait de savoir si, conformément à un amendement de M. Paul Constans, l'amnistie pouvait comprendre les « mesures administratives prises contre les grévistes des administrations publiques », dans l'espèce les facteurs des postes qui avaient été révoqués et non réintégrés (...) La Commission admettait, d'ailleurs, que ce que la loi ne pouvait faire par la voie d'une injonction directe et impérative empiétant sur les droits du Pouvoir exécutif, la Chambre pouvait le faire par motion d'ordre ».

وهكذا يتبين أن شمول العفو للقرارات الإدارية هو تدبير غير مألوف وقد يشكل مسا بمبدأ الفصل بين السلطات وانتهاكا لصلاحيات السلطة التنفيذية التي يخضع لها جميع الموظفين، إذ أن تلك العقوبات تقررها الإدارة وهي تتعلق بأمور مسلكية ولا تدخل في خانة العقوبات الجزائية التي من المفترض أن يشملها حصرا العفو العام. فهل يعقل مثلا أن أي موظف تم طرده أو إنزال درجته أو خصم راتبه سيتمكن من إعادة تكوين وضعيته القانونية كون العفو سيلغي مفعول تلك القرارات الإدارية؟ وهل يمكن تخيل أن الموظف المطرود سيتمكن من العودة إلى وظيفته من دون أن تبدي السلطة الإدارية المختصة موافقتها على ذلك؟ فالعقوبات التأديبية هي قرارات فردية ولا يمكن فرض على الحكومة تدابير عامة جماعية الطابع تؤدي إلى إضعاف سلطتها على الموظفين.

وقد تكرر الأمر سنة 1913 عندما اقترح أحد النواب إلغاء جميع التدابير التأديبية بحق موظفي البريد والبرق والهاتف لكن وزير التجارة والبريد اعترض معتبرا أن البرلمان دأب على محو العقوبات الجزائية في قوانين العفو من دون العقوبات التأديبية، الأمر الذي دفع مقدم الاقتراح على سحبه.

(Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 766).

9. العفو عن جرائم مستقبلية أو التشجيع على الجريمة

من اللافت أن الاستثناء الخامس من المادة الثانية قد انتهى إلى تمديد الفترة التي يشملها عفو جرائم المخدرات، من دون أي تبرير. فبخلاف المادة الأولى التي نصت أن العفو العام يشمل الجرائم المرتكبة قبل 1/3/2026، نص هذا الاستثناء مرتين (بما يتصل بجنايات الإتجار بالمخدرات كما بجنايات زراعتها) على أن العفو يشمل هذه الجرائم المرتكبة قبل صدور القانون أي 4 أيلول 2026. وهذا الأمر يعني أن العفو العام الذي أقره المجلس النيابي في 13 آب 2026 قد نص على إعفاء ليس فقط جرائم حصلت قبل تاريخ إقراره بل أيضا على إعفاء جرائم حصلت بعد تاريخ إقراره، وعمليا طوال 19 يوما بعد ذلك. وقد تم إدخال هذا التمايز تحويرا كما سبق بيانه وتاليا دون أي تبرير.

ومن هذه الزاوية، تحول القانون إلى أداة لتشجيع ارتكاب جرائم لم تحصل بعد، من خلال منحها إبراء ذمة سابق لحصولها. وهذا التوجه إنما يؤدي عمليا إلى تحول الدولة إلى عامل تهديد للنظام العام والقانون، على

نقيض واجباتها التي تتمثل على العكس من ذلك تماماً في ضمان حماية القانون وحق التمتع بالحماية من دون أي تمييز. ومن شأن ذلك أن يجعل القانون في تعارض مع الدستور اللبناني من زاويتين على الأقل:

- لأنه يخلّ بالعدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات (فقرة ج من الدستور)،
- ولأنه يخالف المادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن الناس "يتساوون في حقّ التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حقّ التمتع بالحماية من أيّ تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أيّ تحريض على مثل هذا التمييز".

10. العفو عن الأشخاص وليس عن جرائم

نصّت المادة الثانية على استثناء من العفو "جرائم الخيانة والتجسس والجرائم المتعلقة بالاتصالات غير المشروعة بالعدو باستثناء المشمولين بالفقرة 2 من المادة الوحيدة من القانون رقم 194 تاريخ 18/11/2011 الذين يعتبرون مستفيدين حكماً من قانون العفو العام الحالي".

وكانت الفقرة الثانية من هذا القانون (معالجة أوضاع المواطنين اللبنانيين الذين لجؤوا إلى إسرائيل) قد نصّت على التالي: "أما المواطنون اللبنانيون الآخرون الذين لم ينضوا عسكرياً وأمنياً، بمن فيهم عائلات المواطنين المذكورين في البند (1) من هذه المادة من زوجات (أو أزواج) وأولاد، الذين لجؤوا الى الأراضي المحتلة على أثر تحرير الشريط الحدودي بتاريخ الخامس والعشرين من شهر أيار 2000 فيُسمح لهم بالعودة الى لبنان، ضمن آليات تطبيقية تحدّد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح وزير العدل، وذلك خلال مهلة سنة من تاريخ صدور المراسيم التطبيقية".

ويتبين أن هذا النص الأخير يتناول أشخاصاً محدّدين، أي أنه يسمح لأفراد عائلة عناصر الميليشيا التي كانت تآتمر بالأوامر الإسرائيلية من العودة إلى لبنان. وبالتالي يمكن القول أن قانون العفو بعطفه على قانون الصادر سنة 2011 يكون قد قضى بمنح عفو إلى أشخاص معروفين ولم يتناول جرائم محدّدة.

وهذا الأمر إنما يتعارض مع مبدأ المساواة أمام القانون. فالعفو العام (أو الشامل وفقاً للنص الدستوري) يطاول جرائم محددة يتوفر مبررات كافية متصلة لمنحها عفواً عاماً، ولا يمكن له أن يتعلق بأشخاص بعينهم، سواء كانوا أفراداً أم جماعة. ففي هذه الحالة، تفقد القاعدة القانونية طابعها العام وتتحول إلى امتياز لأشخاص بعينهم، مما يتعارض مع المادة 7 من الدستور والفقرة ج من مقدمته. وهذا هو الاختلاف الأساسي الذي يسمح بالتمييز بين العفو العام الذي يقره مجلس النواب والعفو الخاص الذي يمنحه رئيس الجمهورية والذي يستهدف شخصاً محدداً.

عن هذا الأمر، يراجع القرار الصادر عن مجلسكم في تاريخ 3/9/2026:

"وحيث إنه من ثوابت الأنظمة الديمقراطية أن يتسم التشريع بصفات العمومية والتجريد واللاشخصية، بمعنى أن تنطبق القاعدة القانونية على جميع من هم في وضعية قانونية واحدة، حاضراً ومستقبلاً، بصورة مجردة ومن دون تمييز، باعتبار أنّ التشريع يبتغي تحقيق المصلحة العامة لا مصلحة خاصة. وحيث إن مبدأ عمومية القاعدة التشريعية وتجردها ليس وصفاً شكلياً، بل هو الضمانة الأولى لمبدأ المساواة، إذ يحمي سائر الأشخاص الذين هم في الوضعية القانونية عينها من أن يُخصّ أحدهم بامتياز يُشرّع لصالحه؛ فمتى صيغ النص على قياس شخص بعينه أو حالة فردية بالذات، انتفت عنه صفة القانون بمعناه المادي وتحوّل إلى تدبير فردي في ثوب تشريعي".

عن هذا الأمر، يراجع لطفاً،

“L’amnistie vise des faits, non des personnes” (Eugène Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 1919, p. 770)

وقد شهد لبنان سابقةً معبرةً جداً حول هذا الموضوع تحديداً. ففي جلسة 2 شباط 1954 طرح النائبان رؤوف حنا وبشير العثمان اقتراح قانون نص على التالي: "يعفى المحكومون من قبل المحاكم العسكرية الفرنسية من العقوبات المحكوم بها عليهم من أي نوع كانت وسواء كانت قد نفذت أو لم تنفذ حتى بدء أعمال المحاكم العسكرية اللبنانية".

لكن حكومة الرئيس عبد الله اليافي انتبهت إلى أن هذا العفو يستهدف أفراداً معيّنين فأجابت في 26 كانون الثاني بموجب الكتاب التالي الذي تلي أمام النواب: "إن الحكومة توافق مبدئياً على مشروع القانون المذكور أعلاه وتقترح تعديل نصه على الصورة التالية: «يمنح عفو عام عن الجرائم التي كانت من اختصاص المحاكم العسكرية الفرنسية المرتكبة قبل إنشاء المحاكم العسكرية اللبنانية». وذلك لأن العفو العام يمنح عن الجرائم وليس عن الأشخاص".

وبالفعل سيأخذ مجلس النواب بمشروع الحكومة وسيقر القانون الذي سيصدره رئيس الجمهورية بتاريخ 23 شباط 1954 مكرساً بذلك هذا المبدأ القانوني المهم الذي يرفض أن يستهدف العفو العام شخصاً معيناً بل يتوجب عليه أن يتعلق فقط بالجرائم والأحداث وليس بالأفراد.

فالعفو العام بالصيغة التي أقر بها يمنح أفراد تلك العائلات عفوا عاما ليس عن جرائم محددة بل لأشخاصهم ما قد يفسر بأن جميع الجرائم التي ارتكبتها هؤلاء منذ عام 2000 ستصبح مشمولة بالعفو حتى لو لم تكن مرتبطة بفرارهم إلى إسرائيل.

والإشكال يتأتى هنا من أنّ القانون منح هؤلاء عفوا تامّا عن أي من هذه الجرائم، من دون التنبّه إلى وجوب التثبت من عدم انخراط أي منهم في أي حين في الجيش الإسرائيلي أو ارتكابهم جرائم حرب في لبنان أو التنازل عن الجنسية الإسرائيلية التي قد يكونون قد اكتسبوها. ويتعارض هذا العفو العام مع مبدأ المساواة أمام القانون طالما أنه يؤدي إلى منح امتياز العفو لأشخاص بعينهم وليس عن جرائم معينة.

يراجع لطفًا محضر جلسة مجلس النواب المنعقدة في 2 شباط سنة 1954:

جواب الحكومة على مشروع القانون المربوط الذي اقترحه فريق من حضرات النواب بشأن العفو عن المحكومين من قبل المحاكم العسكرية الفرنسية:

إن الحكومة توافق مبدئيًا على مشروع القانون المذكور أعلاه وتقترح تعديل نصه على الصورة التالية: «يمنح عفو عام عن الجرائم التي كانت من اختصاص المحاكم العسكرية الفرنسية المرتكبة قبل إنشاء المحاكم العسكرية اللبنانية».

وذلك لأن العفو العام يمنح عن الجرائم وليس عن الأشخاص.

(...)

الرئيس: ليتل اقتراح القانون المقدم من حضرة النائبين السيدين رؤوف حنا وبشير العثمان.

فتلي اقتراح القانون التالي نصه:

"مادة وحيدة: يعفى المحكومون من قبل المحاكم العسكرية الفرنسية من العقوبات المحكوم بها عليهم من أي نوع كانت وسواء كانت قد نفذت أو لم تنفذ حتى بدء أعمال المحاكم العسكرية اللبنانية". بيروت في 13 تشرين الأول سنة 1953، نائباً عكار رؤوف حنا وبشير العثمان.

الرئيس: ليتل تقرير لجنة الإدارة والعدلية.

فتلي التقرير التالي:

تقرير لجنة الإدارة والعدلية على الاقتراح المقدم من النواب السادة: بشير العثمان، رؤوف حنا، نعيم مغيب، مجيد أرسلان، جان حرب، أحمد البرجاوي بإصدار عفو عام عن الأحكام العسكرية الفرنسية من أي نوع كانت وسواء نفذت أو لم تنفذ:

عقدت لجنة الإدارة والعدلية جلسة في 2 كانون الأول سنة 1953 برئاسة سامي بك الصلح وحضور حضرة مدير عام وزارة العدلية ودرست الاقتراح الآنف الذكر وبعد المداولة أقرته بالإجماع، وهي ترجو من المجلس الكريم الموافقة عليه.

بيروت في 13 كانون الأول سنة 1953.

مقرر اللجنة

جورج عقل

الرئيس: يتلى مشروع القانون كما ورد من الحكومة.

فتلى مشروع القانون التالي:

يمنح عفو عام عن الجرائم التي كانت من اختصاص المحاكم العسكرية الفرنسية المرتكبة قبل إنشاء المحاكم العسكرية اللبنانية.

الرئيس: من يوافق على مشروع القانون حسبما تلي عليكم يرفع يده.

(...)

الرئيس: اقترح القانون مطروح للتصويت بالمناداة بالأسماء.

نودي على حضرات النواب بالأسماء.

«إجماع»

الرئيس: قبل القانون بالإجماع.

لهذه الأسباب كافة، نطلب من مجلسكم الكريم قبول هذه المذكرة وإبطال قانون العفو العام كليا وإلا جزئيا في مادتيه الأولى والثانية للأسباب المبينة فيها.

وتفضلوا بقبول الاحترام