ARDD
النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development

مركز النهضة الاستراتيجي
Renaissance Strategic Center

متابعة على ورقة نظرة على أثر قانون العفو العام لسنة 2024 على اللاجئين: من تجربة النهضة العربية (أرض)

آب/أغسطس 2025

في إطار جهودها القانونية المستمرة في تعزيز سبل الوصول للعدالة، أصدرت منظمة النهضة العربية (أرض) ورقة قانونية في شهر تموز/يوليو من العام 2024 بعنوان **"نظرة على أثر قانون العفو العام لسنة 2024 على اللاجئين: من تجربة النهضة العربية (أرض)"**. وتضمنت الورقة شرحًا مفصلًا لأبرز ما ورد في قانون العفو العام رقم (5) لسنة 2024 الصادر بتاريخ 2 نيسان/أبريل 2024، وأثر القانون وأهميته بالنسبة للأردنيين واللاجئين على حد سواء.

وفي هذا السياق، بيّنت الورقة أن منظمة النهضة العربية (أرض) قد تقدمت في 7 أيار/مايو 2024 باستدعاء قانوني أمام اللجنة المشكلة برئاسة رئيس محكمة التمييز، وفقًا للمادتين (6) و(7) من قانون العفو العام رقم (5) لسنة 2024، تطلب فيه توضيحًا رسميًا حول ما إذا كان العفو العام يشمل:

- الغرامات والمخالفات المنصوص عليها في قانون الإقامة وشؤون الأجانب وقرارات الترحيل.
- الغرامات وقرارات الترحيل المخالفة لقانون العمل.
- الغرامات الناتجة عن انتهاك قانون الضمان الاجتماعي.

إلا أنه وحتى تاريخ إصدار الورقة، لم يكن قرار اللجنة قد صدر، واستمرت المنظمة بالمتابعة للحصول على الرد حول التوضيح المطلوب كما هو مشار إليه أعلاه. وبناء عليه، صدر مؤخرًا الرد الرسمي من اللجنة المختصة، والذي أفاد صراحة بعدم شمول هذه الغرامات والمخالفات ضمن نطاق العفو العام.

واعتبر القرار أن **الغرامات المفروضة بموجب المادة 15 من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العاملين غير الأردنيين تمثل نفقات تتكبدها خزينة الدولة بسبب قيام كوادر وزارة العمل والجهات الرسمية الأخرى بضبط المخالفات والتحفظ على العمال المخالفين لحين تسفيرهم وبدل نفقات التسفير.**

كما وجد القرار أن **هذا المبلغ هو التزام مدني يُدفع لجهة معينة عند مخالفة التعليمات ويدفع لجهة غير قضائية، وهو من قبيل الالتزامات المدنية وبالتالي لا يشمله العفو العام، وكذلك الأمر بالنسبة للغرامة التي تستوفى من صاحب العمل نتيجة عدم تجديد تصريح العمل بعد مرور 90 يومًا من تاريخ انتهائه، وكذلك الأمر بالنسبة لغرامات الإقامة وقرارات الإبعاد والتسفير فهي من صلاحيات وزير الداخلية بتنسيب من وزير العمل، على خلاف الغرامة المقررة في المادة 12 من قانون العمل كعقوبة جزائية على صاحب العمل نتيجة ارتكاب جرم يتمثل بجنحة مخالفة أحكام استخدام العامل غير الأردني دون تصريح، وبالتالي فهي مشمولة بقانون العفو العام. قرار صدر بتاريخ 20 نيسان/أبريل من عام 2025.**

- **دلالات القرار الصادر عن اللجنة المشكّلة بموجب أحكام المادة (6) من قانون العفو العام رقم 5 لسنة 2024**

يحمل الرد الرسمي الوارد من اللجنة القضائية المختصة على استدعاء منظمة النهضة العربية (أرض) عددًا من الدلالات القانونية والمؤسسية المهمة، التي يمكن البناء عليها في الجهود المستقبلية:

1. **تفعيل مسار قانوني لمنظمات المجتمع المدني:** إن استجابة اللجنة لاستدعاء مقدم من جمعية غير حكومية، وفقًا للمادتين (6) و(7) من قانون العفو العام، يعد سابقة نوعية، ويؤكد إمكانية لجوء منظمات المجتمع المدني إلى مسارات قانونية دستورية رفيعة المستوى، والمشاركة الفعلية في تفسير القوانين ذات الأثر العام، وليس فقط مراقبتها أو بيان أثرها وبيان الملاحظات عليها.
2. **دور المجتمع المدني كطرف فاعل في النقاش التشريعي والتنفيذي:** يعتبر الرد سابقة مهمة في تفاعل المؤسسات القضائية مع منظمات المجتمع المدني، خاصة أن الاستدعاء قُدّم من جمعية، وليس جهة رسمية أو نقابية، ويؤكد هذا الرد على أن الجهات الرسمية تأخذ بعين الاعتبار الأسئلة القانونية التي تثيرها المنظمات الحقوقية، ما يعزز من دور المجتمع المدني كمحاور مباشر مع الجهات الرسمية، لا سيما في الملفات المرتبطة بحقوق اللاجئين والفئات الأكثر ضعفًا.

3. **إغلاق باب الاجتهاد المؤسسي:** الرد الرسمي الصادر عن اللجنة ساهم في إنهاء حالة الغموض القانوني التي حدثت عند صدور القانون، حيث شهدت الفترة السابقة تضاربًا في تفسير ما إذا كانت بعض الغرامات مشمولة ضمن العفو، ما أدى إلى تفاوت في التطبيق بين مؤسسة وأخرى. يشكل هذا الرد الآن مرجعًا قانونيًا يمكن الاستناد إليه لضمان وحدة التفسير.
4. **توثيق قانوني رسمي:** يمكن اعتبار الاستدعاء المقدم والرد الصادر عنه جزءًا من السجل القانوني، يمكن البناء عليه في أي مراجعات تشريعية لاحقة.
5. **أهمية دور لجان تفسير القانون:** الرد يظهر أهمية الاستفسارات القانونية وأهمية دورها في تعزيز تفسير القانون، وضمان الامتثال والتطبيق الصحيح وتعزيز سيادة القانون. ويمكن تطبيق ذلك على مختلف التشريعات الشبيهة.
6. **التمهيد لحوارات قانونية قادمة:** يشكل هذا الرد نقطة انطلاق لحوارات قانونية موسعة مع السلطات المعنية (مثل: وزارة العمل، وزارة الداخلية، مؤسسة الضمان الاجتماعي) حول ضرورة معالجة الآثار السلبية المترتبة على استثناء بعض الغرامات، خصوصًا حين تمس قدرة الأفراد على تصويب أوضاعهم، أو تجديد تصاريحهم أو تجنب الترحيل.
7. **جهود منظمات المجتمع المدني:** يعكس الجهد المتواصل لفريق منظمة النهضة العربية (أرض) في الرصد والمتابعة والمناصرة القانونية لصالح الفئات الأكثر ضعفًا، خاصة اللاجئين، أهمية دور منظمات المجتمع المدني في المناصرة ونشر الوعي.

- **التوصيات**

ومن خلال الرصد القانوني والميداني الذي قامت به منظمة النهضة العربية (أرض)، تقترح المنظمة التوصيات الآتية بالإضافة للتوصيات الواردة في الورقة الرئيسية، وذلك من أجل تعزيز الأثر الإيجابي لقوانين العفو العام المستقبلية، وضمان تحقيق استفادة أوسع للفئات المتأثرة، خاصة اللاجئين منها:

1. تضمين قوانين العفو العام المستقبلية نصوصًا صريحة تشمل المخالفات والغرامات الإدارية ذات الأثر على الفئات الأكثر ضعفًا، خاصة اللاجئين، وإعادة تقييم أسباب استثناء بعض المخالفات من العفو، خاصة تلك التي لا تشكل تهديدًا للأمن العام، وإنما ترتبط بعوائق اقتصادية أو إجرائية، إذ إن شمولها يمكن أن يدعم جهود الدولة في تصويب الأوضاع وتعزيز الامتثال الطوعي للقانون.

2. صياغة نصوص قانونية دقيقة وواضحة، لتقليص الحاجة لتفسيرات لاحقة ومنع التباين في التطبيق.

3. تحويل العفو إلى فرصة للتصويب لا الإعفاء فقط، إذ يمكن تصميم آليات تراعي التدرج، بحيث يمنح المستفيدون من العفو فرصة لتسوية أوضاعهم خلال فترة سماح، بدلًا من مجرد الإعفاء من العقوبة، ما يعزز الاستقرار القانوني والاقتصادي للفرد والدولة، ويمكن تضمين بند خاص "لتخفيف الغرامات" وليس إسقاطها الكامل في بعض الحالات المرتبطة بمخالفات إدارية غير جسيمة، كخيار وسطي بين ردع المخالفات ودعم الفئات الضعيفة.

4. اعتماد آلية لتشكيل لجان قضائية مختصة لتفسير القوانين المختلفة، على غرار ما تم في قانون العفو العام، وضمان إتاحة الوصول إليها لجميع فئات المجتمع والمعنيين، لما لذلك من أثر في الحد من التفسيرات الموسّعة أو المتباينة للنصوص القانونية، وتقليص النزاعات، وتعزيز استقرار الاجتهادات القانونية، وبما يسهم في ترسيخ سيادة القانون.