

صناعة الجنسية الهشة في لبنان

القضاء ومرسوم التجنيس للعام 1994

غيدة فرنجية

يرتبط المواطنون في لبنان بعلاقة هشة مع الدولة فغالباً ما يكون الوصول إلى الحقوق والخدمات وفقاً على مدى القرب من الزعماء السياسيين. وقد سمحت أكبر عملية تجنيس في تاريخ لبنان الحديث، أي مرسوم التجنيس الجماعي الصادر في العام 1994، بصناعة جنسية غير مستقرة لعشرات الآلاف من المواطنين.

مرّ مسار مرسوم التجنيس بمراحل عدة. فبعد الطعن به أمام مجلس شورى الدولة من قبل الرابطة المارونية في العام 1994، مرّ المرسوم بمرحلة المراجعة القضائية (1994-2003)، التي انتهت بصدر قرار مجلس شورى الدولة في العام 2003 والأيل إلى إحالة القضية على وزارة الداخلية لإعادة درس ملفات المجنسين. فمع هذا القرار، انفتحت مرحلة جديدة جاز تسميتها بمرحلة إعادة النظر الإدارية بملفات المجنسين (2003 - لغاية اليوم)، وقد تخللها صدور مراسيم جديدة في العام 2011 تقضي بسحب الجنسية من عدد من المجنسين. وقد تسبّب صدور هذه المراسيم بمراجعات جديدة أمام مجلس شورى الدولة.

وقد آلت مقاربة القضاء الإداري والإدارة العامة لمفهوم التجنيس عموماً إلى تكريس واقع هشاشة الجنسية الممنوحة بموجب مرسوم العام 1994، وإن سجل القضاء مؤخراً في معرض ذلك مواقف ريادية بخصوص الحدّ من انعدام الجنسية.

استخدام آلية التجنيس لتعزيز العلاقات الزبائنية

بتاريخ 1994/6/20، صدر المرسوم رقم 5247 الذي منح الجنسية اللبنانية لعشرات الآلاف من الأشخاص. ورغم قلة الشفافية التي رافقت إصداره، تبين لاحقاً

أن المرسوم شمل أكثر من 150 ألف شخص (أكثر من 50 ألف ملف) توزعوا إلى أربعة فئات مختلفة: أشخاص مكتومي القيد، حاملي بطاقات «قيد الدرّس»، أهالي القرى السبع، وأجانب يحملون جنسيات من أكثر من 80 دولة مختلفة. وقد اعتبرت الدولة أن هذا التجنيس الجماعي يهدف إلى تشريع وضع عدد كبير من الأشخاص الذين تكوّنت بينهم وبين الدولة نوع من «المواطنة الفعلية» التي لا بدّ أن تُكرّس بمرسوم يُشرّع العلاقة بينهم وبين الدولة، أي أن المرسوم أتى لرفع الظلم عن آلاف الأشخاص الذين حرّموا من الجنسية اللبنانية جراء تراكمات عقود. لكن الأجواء السائدة حول صدوره وفيما بعد أظهرت أيضاً وجود خلفية سياسية وانتخابية تخللها دفع رشوى وتفعيل المحسوبيات وإيجاد علاقات زبائنية لمصلحة السياسيين عبر إنتاج كتل انتخابية جديدة.

وحتى في حالات الأشخاص الذين يستحقون الجنسية اللبنانية بشكل أصيل بالولادة كما هي حالات مكتومي القيد الذين تمّ تجنيسهم، فإن التجنيس أدى إلى جعلهم في وضع قانوني هش على أساس أن المجنسين لا يتمتعون بالحقوق على قدم المساواة مع اللبنانيين الذين يستحقون الجنسية بالولادة!

تعليق الجنسية نتيجة الطعن بمرسوم التجنيس

تفاوتت الآراء حول مرسوم التجنيس، فاعتبره البعض خطوة هامة لرفع الظلم عن عدد كبير من المقيمين في لبنان الذين لا يتمتعون بحقوق المواطنة، فيما اعتبره آخرون عملية تغيير ديمغرافي واجتماعي خطيرة. ومن هؤلاء الأخيرين، الرابطة المارونية التي سارعت إلى تقديم طعن بالمرسوم أمام مجلس شورى الدولة طالبة إبطاله لعدم قانونيته. ونتيجة لهذا الطعن ورغم رفض المجلس وقف

تنفيذ المرسوم، أصبحت جنسية الأشخاص المشمولين بالمرسوم مطعوناً بها وغير ثابتة، مما أدى إلى حرمانهم من التمتع من عدد من الحقوق طيلة فترة المراجعة. ومن أهم هذه الحقوق، عدم إمكانية المجنسين تصحيح قيودهم أو تسجيل عقود الزواج والولادات التي حصلت قبل صدوره. فقد اعتمدت محكمة التمييز المدنية استنحار البت بهذه الطلبات لحين البتّ في المراجعة.

قرار قضائي بتكريس هشاشة الجنسية المكتسبة:

تحويل الإدارة إعادة النظر في قرارات التجنيس

في العام 2003، أي بعد تسع سنوات من تقديم المراجعة، أصدر مجلس القضاة في مجلس شورى الدولة القرار رقم 2003/484-2002. وأول ما تقرّر في هذا الخصوص هو تسليم المجلس بصفة ومصلة الرابطة المارونية للطعن بالمرسوم نظراً لوجود مصلحة محتملة لها لما له من «نتائج على صعيد التوازنات الداخلية والوفاق الوطني». وقد كرس المجلس بذلك الرابط بين آلية التجنيس والتوازنات الطائفية، وكأنّ التجنيس لا يمنح للأفراد الذين يستوفون الشروط القانونية بل وفقاً لما تقتضيه مصلحة الطوائف. بعد ذلك، ردّ المجلس دفع الدولة باعتبار أن التجنيس يدخل ضمن مفهوم أعمال الحكومة السيادية ليقرر تبعاً لذلك خضوعه لرقابة القضاء.

أما في أساس المراجعة، فقد أثبت القرار أن المرسوم تشوبه أخطاء عديدة. إلا أنه وبدل أن يعلن تبعاً لذلك إبطال المرسوم جزئياً أو كلياً، قرّر إحالة القضية على وزارة الداخلية مخولاً إياها إعادة النظر في المرسوم في الحالات التي يتبين لها فيها أن الجنسية منحت من دون وجه حق، أو عن طريق الغش والتزوير، أو خلافاً للدستور أو للقانون. وبذلك، وضع المجلس المجنسين بحالة ارتهان جديدة

للسياسيين بهدف تثبيت جنسيتهم، مكرساً بذلك هشاشتهم. وقد برر المجلس هذا الموقف بتعذر قيامه بالتدقيق بملفات المجنسين لوجود استحالة مادية مطلقة كون هذه المراجعة تستلزم وقتاً طويلاً نظراً للعدد الهائل من الملفات، مما يتعارض مع ضرورة تأمين حسن سير العدالة وتحقيق الاستقرار القانوني الذي تقتضيه المصلحة العامة وعدم إبقاء حقوق المجنسين معلقة لمدة طويلة من الزمن. ومن الجدير بالذكر أن المجلس لم يعط أي توجيهات محددة للإدارة إن كان حول المبادئ أو الأصول التي يجب أن تتبعها أو حول المهل الزمنية التي يجب أن تقتيد بها.

وبنتيجة هذا القرار، بقيت جنسية المجنسين بموجب مرسوم العام 1994 غير ثابتة حتى بعد صدور الحكم القضائي، خاصة أن وزارة الداخلية لم تنه البت بهذا الملف لغاية اليوم، فيكون الحكم قد أدّى إلى نتائج معاكسة لمبررات حسن سير العدالة والاستقرار القانوني التي استند إليها المجلس.

بطء إجراءات الإدارة لإعادة النظر بمرسوم التجنيس

في العام 2004، أوصت اللجنة العليا المشكلة من قبل وزارة الداخلية للتحقيق بملفات المجنسين بسحب الجنسية عما يقارب 1940 شخص (من فيهم قاصرون) من أصل أكثر من 150 ألف. إلا أنه لم يتم إصدار مرسوم بسحب الجنسية منهم في وقتها، وبقي الملف ينتقل بين مجلس الوزراء ووزارة الداخلية لعدة سنوات. وفي العام 2011، وتبعاً لتشكيل لجنة جديدة لإعادة درس ملفات المجنسين، صدر المرسوم رقم 6690 و6691 بتاريخ 2011/10/28 بسحب الجنسية عما يقارب 200 ملف تجنيس. وقد توزع هؤلاء إلى أربعة فئات أساسية: مكتومي قيد تبين أن لديهم أصول غير



في لبنان أو في بلده الأصل»، وليس محصوراً بالشخص من أصول لبنانية. وعليه، يكون المجلس قد اعتمد تعريفاً لـ «مكتوم القيد» مطابقاً لتعريف «عدم الجنسية» وفقاً للمعايير الدولية، أي كل شخص لا يعتبر مواطناً من قبل أي دولة، أو الذي لا قيود له في لبنان أو في بلده الأصل، مستعيناً لذلك بدراسة جمعية رواد فرونتيرز حول ظاهرة عديمي الجنسية في لبنان (بين الظل والذل - 2011).

وقد اعتبر المجلس في هذا السياق أن القانون اللبناني لا يمنع تجنيس عديمي الجنسية بما أن مفهوم الأجنبي يشمل عدم الجنسية الذي ليس له جنسية محددة. كما اعتبر أن شرط التجنيس الذي ينص على إقامة طالب التجنيس لمدة خمس سنوات غير منقطعة في لبنان يتطلب إقامة فعلية في لبنان. ويكون بالتالي قد تجنب حصر هذا الشرط بحيازة جواز إقامة رسمي صادر عن السلطات اللبنانية الأمر الذي كان من شأنه أن يؤدي إلى استثناء عديمي الجنسية الذين لا يملكون أوراقاً ثبوتية من التمتع بشروط التجنيس. وعليه خلص المجلس إلى القول بأن قرار التجنيس جاء مطابقاً للقانون فيما يتعلق بعدم جنسية ولد في لبنان من أم لبنانية وأب مكتوم القيد، وأقام في لبنان منذ ولادته إلى تاريخ طلب التجنيس، كما تزوج من لبنانية وأنجب منها ستة أولاد ولدوا في لبنان. وكذلك دون المجلس أن قرار التجنيس متوافق مع حق كل إنسان بالجنسية ومع التزامات لبنان الدولية لإيجاد حلول للحؤول دون تحقق ظاهرة انعدام الجنسية، فتقوم الدولة باستيعاب عديمي الجنسية الذي يعيشون في كنفها، فيكتسبون الجنسية بمقتضى التقادم المكتسب (prescription acquisitive).

الجنسية هو بمثابة عقاب طابعه شخصي وفردى (نتيجة الغش والتزوير)، فلا يسري بالنسبة لأفراد أسرة الجنس. فلا يجب أن تمتد مفاعيله على أشخاص لم يقرروا أي فعل يبرر العقوبة، عملاً بقاعدة فردية العقوبة، وضمناً للاستقرار القانوني.⁴

مجلس الشورى يكرس مبدأ الحماية من انعدام الجنسية

في المقابل، كان لمجلس شورى الدولة موقف يميز وريادي للحد من انعدام الجنسية في إطار رقابته على قرارات سحب الجنسية، معلناً لأول مرة أن التجنيس من الحلول الضرورية للحد من انعدام الجنسية. فقد اعتبر أنه لا يحق للإدارة سحب الجنسية عن المجنسين في حال أخطأت في تقدير ظروف منح الجنسية وكان قرار التجنيس مشروعاً سنداً لمبدأ الاستقرار القانوني وحماية الحقوق المكتسبة بقرارات إدارية مشروعة.⁵ وللوصول إلى هذه الخلاصة، عمد المجلس إلى تفسير بعض المفاهيم القانونية بهدف الحؤول دون سحب الجنسية عن مجنسين عديمي الجنسية.

فإذ أدلت الإدارة لسحب الجنسية من أحد المستدعين أنه أقدم على الغش والتزوير حين أدلى في طلب التجنيس أنه مكتوم القيد فيما هو من أصول مصرية، اعتبر المجلس أن الإدارة لم تثبت أن الجنس حائز على الجنسية المصرية بل اكتفت بالإشارة إلى أنه يتحدر من أصل مصري. وبالتالي إن استخدام الجنس العبارة «مكتوم القيد» في طلب التجنيس لا يشكل تزويراً، بما أن مفهوم مكتوم القيد يشمل «كل شخص من أصول أجنبية لا قيود له

الاجتهاد الإداري الفرنسي. كذلك رأى المستشار المجذوب أن الإدارة علمت بالغش منذ عدة سنوات دون أن تقدم على تصحيحه، وأن شروط الغش والتزوير غير متوفرة في حالة مجنيس تبين وجود قيود له في مديرية شؤون اللاجئين الفلسطينيين لأن الإدارة لم تعتمد إلى التدقيق، بشكل كافٍ وشفاف، في ملفات المجنسين.³

ومن الواضح أن هذا الرأي المخالف اتجه نحو ضمان حقوق المجنسين وحماية الاستقرار القانوني نتيجة تقاعس الإدارة عن التعامل مع ملف المجنسين بجدية ووفقاً للمبادئ القانونية العادلة إن كان لجهة إصدار مرسوم التجنيس في العام 1994 بشكل جماعي دون التدقيق في الملفات والشروط القانونية للمجنسين أو لجهة تأخيرها في البت بالحالات التي نالت الجنسية من دون وجه حق. وعلى العكس، جاء موقف مجلس شورى الدولة لإضفاء المشروعية على إهمال الإدارة وأخطائها ولتكريس هشاشة الجنسية المكتسبة بالتجنيس.

شورى الدولة يعلن حق الإدارة بسحب الجنسية من الذين اكتسبوها بالتبعية

في الحالات التي أقرّ فيها المجلس عدم قانونية منح الجنسية في العام 1994، قام المجلس برد الطعن ضد مرسوم سحب الجنسية. وقد أدى ذلك إلى سحب الجنسية عن الجنس وعن كل من اكتسبها بالتبعية أياً كانت طريقة هذا الاكتساب (زواج، ولادة، قرار قضائي أو إداري...). وتجدر الإشارة هنا أيضاً إلى الرأي المخالف للمستشار المقرر طارق المجذوب والذي اعتبر أن سحب

لبنانية، فلسطينيين مسجلين في سجلات مديرية شؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، شخصين تقدما بيانات شخصية غير صحيحة وشخص كان محكوماً بجرم جزائي لدى تقديمه طلب التجنيس. وبالطبع، قام عدد من هؤلاء بالطعن بمرسوم سحب الجنسية منهم ولجأوا مجدداً إلى مجلس شورى الدولة.

شورى الدولة يعلن حق الإدارة بسحب الجنسية دون أي مهلة زمنية

في إطار مراجعته للطعون المقدمة ضد مراسيم سحب الجنسية، أعلن مجلس شورى الدولة أنه يحق للإدارة سحب الجنسية في أي وقت في حال تبين أنها منحت خلافاً للقانون أو نتيجة الغش والتزوير، بما أن القانون لم يقيد بها بأي مهلة زمنية على عكس قوانين دول أخرى. وقد برر ذلك بأن السلطة القضائية قد حولت الإدارة الرجوع عن قرارات التجنيس في الحكم الصادر في العام 2003 دون تقييدها بأي مهلة وبالقاعدة التي تقول بأن أعمال الغش تفسد كل شيء.²

وقد خالف القاضي المستشار طارق المجذوب قرار المجلس معتبراً أن القانون اللبناني لم ينص على الغش والتزوير كسبب من أسباب سحب الجنسية المكتسبة. كما رأى أن سكوت القانون عن المهلة الزمنية لا يعني أنها مفتوحة أمام الإدارة لسحب الجنسية في أي وقت، وذلك سنداً لمبدأ حماية الحقوق المكتسبة والاستقرار القانوني ولبدأ حماية الثقة المشروعة (Principe de confiance légitime) الذي استخلصه

1. على سبيل المثال، يسمح القانون بسحب الجنسية في حالات تنطبق على المجنسين فقط، ومنها الغياب عن لبنان لمدة خمس سنوات متتالية والحكم على الجنس بجريمة على أمن الدولة وانتمائه إلى جمعية قامت بمؤامرة أو اعتداء على أمن الدولة أو جمعية سياسية منحلة أو غير مرخص بها. المرسوم رقم 10828 تاريخ 9/10/1962 الذي عدل قانون الجنسية اللبنانية تاريخ 11/3/1946. كما أنه لا يمكن للمجنسين

التمتع مباشرة بالحقوق المشروطة بحيازة الجنسية منذ أكثر من عشر سنوات - كالحصول على وظيفة عامة أو الانتساب إلى النقابات الحرة - بما أن لمرسوم التجنيس مفعول إنشائي وليس إعلاني أي أن الجنس يعتبر لبنانياً ابتداءً من تاريخ صدور قرار التجنيس وليس من تاريخ الولادة.
2. راجع مثلاً: القرار رقم 2013-2012/682 تاريخ 2013/6/26

حسين وحسن ملحم ضد الدولة، والقرار رقم 2013-2014/486 تاريخ 2014/3/20 حسين منفي حاموش ضد الدولة، والقرار رقم 2014-2013/488 تاريخ 2014/3/20 عبد الجليل محمد حسن هلال ضد الدولة.
3. مخالفة المستشار طارق المجذوب على القرار رقم 2013-2012/682

تاريخ 2013/6/26 حسين وحسن ملحم ضد الدولة.
4. راجع مثلاً تقرير المستشار المقرر طارق المجذوب في المراجعة رقم 2011/17571 موريس أبو ريالي ورمزي أبو ريالي ضد الدولة
5. القرار رقم 2014-2013/488 تاريخ 2014/3/20 عبد الجليل محمد حسن هلال ضد الدولة.