مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

إعادة بناء مفهوم المرفق العام في القانون اللبناني على أسس حقوقية وإرادية: قضية المفقودين نموذجاً

إعداد: الدكتور / زياد عاطف عاشور | الجمهورية اللبنانية
دكتوراه في الحقوق / القانون العام | كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية / الجامعة اللبنانية

E-mail: ziadachour@gmail.com | https://orcid.org/0009-0003-2828-8640

https://doi.org/10.70758/elqarar/12.34.2

تاريخ الاستلام: 2026/09/19	تاريخ القبول: 2026/10/10	تاريخ النشر: 2026/10/15

للاقتباس: د. عاشور، زياد عاطف، (2026)، إعادة بناء مفهوم المرفق العام في القانون اللبناني على أسس حقوقية وإرادية: قضية المفقودين نموذجاً، مجلة القرار للبحوث العلمية المُحكّمة، المجلد الثاني عشر، العدد 34، السنة الثالثة، ص-ص 40-63. https://doi.org/10.70758/elqarar/12.34.2

المُستخلص

تبحث هذه الدّراسة في تطوّر مفهوم المرفق العام في القانون الإداريّ اللبنانيّ من خلال قضيّة المفقودين والمخفيين قسراً، وتبيّن إنتقال هذه القضيّة من مطلب عائلي وحقوقي إلى مصلحة عامّة وطنيّة نظّمها القانون رقم 2018/105 في صورة مرفق عام إداري متخصّص. وتنطلق من وصف هذا المرفق بأنّه إرادي في لحظة إنشائه، ثمّ يصبح تنفيذه وإستمراره التزاماً قانونيّاً على الدّولة بعد صدور القانون. كما تدرس الطبيعة القانونيّة للهيئة الوطنيّة للمفقودين والمخفيين قسراً بوصفها شخصاً معنويّاً عامّاً مستقلاً ذا نظام خاص، وتقارنها بالمؤسّسة العامّة التقليديّة وببعض الهيئات الوطنيّة المستقلّة والسلطات المستقلّة في فرنسا. وتقترح الدّراسة مفهومَي «المرفق العام الحقوقي» و«اللامركزيّة المرفقيّة ذات الإستقلاليّة المُعزّزة» كأداتين تحليليتين لفهم هذا التطور، مع إبراز أثر الإستقلال في الثقة وحماية البيانات وإستمراريّة المرفق، والحاجة إلى إطار تشريعي عام يضمن الإستقلال والمُساءلة والتمويل والتعاون المؤسسيّ من دون إلغاء خصوصيّة كل هيئة.

الكلمات المفتاحيّة: المرفق العام، المرفق العام الإراديّ، المفقودون والمخفيّون قسراً، القانون 2018/105، الهيئة الوطنيّة، الشخصيّة المعنويّة العامّة، اللامركزيّة المرفقيّة، الهيئات المستقلّة، الاستقلال الإداريّ والماليّ، العدالة الإنتقاليّة.

ELQarar®
Journal for Peer-Reviewed Scientific Research
Monthly scientific journal

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

Reconstructing the Concept of Public Service in Lebanese Law on the Dual Foundations of Rights and the Will of Public Authorities: The Case of Missing Persons

Author: Dr. / Ziad Atef Achour | Lebanese Republic

Doctorate in Law / Public Law | Faculty of Law and Political Science / Lebanese University

E-mail: ziadachour@gmail.com | https://orcid.org/0009-0003-2828-8640

https://doi.org/10.70758/elqarar/12.34.2

Received : 19/09/2026	**Accepted :** 10/10/2026	**Published :** 15/10/2026

Cite this article as: *Dr. Achour, Ziad Atef, (2026), Reconstructing the Concept of Public Service in Lebanese Law on the Dual Foundations of Rights and the Will of Public Authorities: The Case of Missing Persons, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 12, issue 34, Third year, pp. 40-63. https://doi.org/10.70758/elqarar/12.34.2*

Abstract

This study examines the evolution of the concept of public service in Lebanese administrative law through the case of missing and forcibly disappeared persons. It traces the transformation of the issue from a family-based and rights-oriented claim into a national public interest organized by Law No. 105/2018 as a specialized administrative public service. The study argues that the public service may be described as discretionary at the moment of its creation, while its implementation and continuity become binding legal obligations on the state once the law is enacted. It also analyzes the legal nature of the National Commission for the Missing and Forcibly Disappeared as an independent public legal person governed by a special legal regime, distinguishing it from the traditional public institution and comparing it with other independent national bodies and with independent authorities in France. The study further proposes the concepts of a "rights-based public service" and "functional decentralization with enhanced independence" as analytical tools for understanding this development. Particular attention is given to the role of independence in sustaining trust, protecting data, and ensuring the continuity of the public service, as well as to the need for a general legislative framework that secures independence, accountability, funding, and institutional cooperation while preserving the specific nature of each independent body.

Keywords: public service; discretionary public service; missing and forcibly disappeared persons; Law No. 105/2018; National Commission; public legal personality; functional decentralization; independent bodies; administrative and financial independence; transitional justice.

مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية
العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

مقدمة

تقوم نظرية المرفق العام في صميم القانون الإداري على فكرة تبدو بسيطة في ظاهرها، لكنها تكشف في حقيقتها عن التحول المستمر في حدود الدولة ووظائفها، فليست كل حاجة اجتماعية مرفقاً عاماً، كما أن قائمة المرافق العامة ليست مغلقة أو ثابتة. فالصفة العامة تنشأ عندما ترى السلطة المختصة أن نشاطاً ما أصبح، في ظل سياق معيّن وبفعل أهميته للمجتمع أو لطبيعة الحقوق المتصلة به، جديراً بأن يُنظم ويُضمن على نحو دائم تحت مسؤولية شخص عام. ومن هنا ارتبط المرفق العام تاريخياً بمفهوم المصلحة العامة وبإرادة السلطة العامة في تحويل حاجة جماعية إلى وظيفة إدارية منظمة.(1)

تتجلى هذه الدينامية بصورة خاصة في تطور الاهتمام الرسمي بقضية المفقودين والمخفيين قسراً والتفاعل المتدرج مع مطالب أهالي وعائلات وأصدقاء المفقودين ومناصري القضية. فهذه القضية لم تولد كاختصاص إداري تقليدي، ولم تكن منذ البداية موزعة بين مديريات وأجهزة تعمل وفق انتظام مؤسسي مستقر. لقد نشأت أولاً كألم عائلي وكتجربة إنسانية واجتماعية متصلة بالحرب والنزاعات والاختفاء والاعتقال، ثم تحولت، بفعل إصرار العائلات والمجتمع المدني وتطور القانون والوعي العام، إلى قضية وطنية تفرض على الدولة أن تتجاوز منطق الاهتمام العرضي إلى تنظيم وظيفة عامة مستمرة.

من هذا المنطلق يأتي القانون رقم 2018/105 في أهميته بكونه تجاوز مجرد الاعتراف بحق المعرفة فحسب، بل في أنه أنشأ بنية إدارية متخصصة لإعمال هذا الحق. فالحق، متى استلزم سجلات مركزية وقواعد بيانات، وآليات بحث، وعمليات نبش والتعرّف إلى الرفات، وتعاوناً ملزماً من السلطات، وإدارةً للملفات الحساسة، وتمويلاً عاماً وموارد بشرية متخصصة، ينتقل من مستوى الضمان التشريعي المجرد إلى مستوى المرفق العام المنظم. وقد جاء القانون 2018/105 ليُنشئ هيئة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ويحدد تكوينها وصلاحياتها وأدوات عملها.(2)

وعليه، تزداد المسألة غنى من منظور التنظيم الإداري حيث أن المشرّع لم يختر نموذج الإدارة المركزية، ولم يدرج المهمة ببساطة ضمن إحدى الوزارات، كما لم يستخدم على نحو صريح وصف «المؤسسة العامة»، بل اتجه إلى إنشاء «هيئة وطنية مستقلة». وهذا الخيار يفتح باباً لنقاش أوسع حول تحول أنماط اللامركزية المرفقية في لبنان، وظهور أشخاص عامة أو سلطات متخصصة ترتفع فيها درجة الاستقلالية عن النموذج التقليدي للمؤسسات العامة الخاضعة للوصاية الإدارية.

بناءً عليه، تتمثل إشكالية البحث في السؤال الآتي، كيف تعكس قضية المفقودين والمخفيين قسراً في لبنان تطور مفهوم المرفق العام من وظائفه التقليدية إلى مرفق عام ذي غاية حقوقية وإنسانية، وإلى أي مدى يبرر تميز المصلحة العامة إنشاء هيئة وطنية مستقلة تتمتع باستقلالية مؤسسية معززة، في إطار

(1)René Chapus, Droit administratif général, t. 1, 15e éd., Montchrestien, 2001؛ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 21e éd., Dalloz, 2006؛ Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, Études et documents du Conseil d'État, n° 52, La Documentation française.2001 ,

(2) القانون رقم 105 تاريخ 30 تشرين الثاني 2018 المتعلق بالمفقودين والمخفيين قسراً، الجريدة الرسمية، العدد 52، 6 كانون الأول 2018، ص 5546 وما يليها. صدر القانون بتاريخ 30 تشرين الثاني 2018 ودخل حيّز النفاذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفق أحكامه الختامية، ولا سيما المادة 9 وما يليها بشأن إنشاء الهيئة واستقلالها.

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

صيغة متقدمة من اللامركزية المرفقية مع بقاء نشأة هذا المرفق تعبيراً عن إرادة وطنية وسياسية تبلورت تشريعياً في القانون رقم 2018/105؟

تعتمد الدراسة منهجاً تحليلياً ومقارناً. فهي تبدأ من نصوص القانون اللبناني ومسار تطور القضية، ثم تستخدم أدوات نظرية المرفق العام في الفقه والاجتهاد الإداري المقارن، وبخاصة فكرة المصلحة العامة، والمرفق الاختياري، ومعايير التعرف إلى المرفق، والتمييز بين المرافق الإدارية والاستثمارية. كما تقارن نظام الهيئة بالمؤسسات العامة اللبنانية وبالسلطات الإدارية أو العامة المستقلة في فرنسا، مع إبقاء المقارنة أداة تفسير لا أكثر.

ولمعالجة هذه الإشكالية، تقوم الدراسة على تمهيد نظري ومنهجي، ثم على قسمين رئيسيين. يتناول القسم الأول، في فصلين، نشوء المرفق العام وتنظيمه بالقانون رقم 2018/105، ثم الطبيعة القانونية للهيئة واستقلالها في التنظيم الإداري اللبناني. ويعالج القسم الثاني، في فصلين أيضاً، ضمانات حسن سير المرفق وبعده الحقوقي، ثم المقارنة المؤسسية والآثار القانونية وآفاق تطوير النموذج. ويعكس هذا التقسيم انتقال البحث من سؤال النشأة والتكييف إلى سؤال التشغيل والضمانات والتطوير المؤسسي.

تمهيد: الأساس النظري والمنهجي للتحول نحو المرفق العام الحقوقي

يحتل المرفق العام موقعاً تأسيسياً في القانون الإداري لأنه لا يعبّر فقط عن جهاز أو مؤسسة، بل عن الطريقة التي تتحول بها حاجة جماعية إلى مسؤولية عامة منظمة. وقد قام التصور التقليدي على اقتران المصلحة العامة بإدارة شخص عام والخضوع لقواعد القانون العام، إلا أن تطور وظائف الدولة وتنوع أدوات التنظيم أديا إلى تمايز المعيار الوظيفي عن المعيار العضوي، مع بقاء الغاية العامة محور التكييف.

ولا تتساوى المصالح العامة في طبيعتها ولا في مقدار الحماية التنظيمية التي تحتاج إليها. فإلى جانب الوظائف السيادية والمرافق الاقتصادية برزت وظائف ذات مضمون اجتماعي وحقوقي يقوم نجاحها على الثقة والحياد وحماية البيانات والحقوق. وكلما كانت فعالية المرفق مرتبطة بهذه العناصر، ازدادت الحاجة إلى استقلال مؤسسي أعلى وإلى تخفيف التبعية التسلسلية المباشرة.

وقد قام المفهوم التقليدي للمرفق العام على تقارب واضح بين ثلاثة عناصر: وجود نشاط ذي نفع عام، وتولي شخص من أشخاص القانون العام إدارته أو الإشراف المباشر عليه، وخضوعه في جوهره لقواعد القانون العام. غير أن تطور الدولة المعاصرة، وتنوع الحاجات العامة، وانتشار أساليب التفويض والتنظيم المستقل، أدى إلى فك هذه الوحدة التقليدية. فبات من الممكن أن تتعدد الأشكال العضوية التي تتولى مهمة عامة، وأن تختلف أدوات الإدارة، مع بقاء الغاية العامة هي العنصر الرابط بينها.

ومن هنا يمكن الحديث عن ثنائية معاصرة في مفهوم المرفق العام. فمن جهة، ثمة تمايز بين المعيار المادي أو الوظيفي الذي ينظر إلى طبيعة النشاط والغاية التي يحققها، والمعيار العضوي الذي ينظر إلى الشخص الذي يدير هذا النشاط. ومن جهة ثانية، ثمة وحدة في الغاية العامة يقابلها تنوع متزايد في الأشكال القانونية والتنظيمية لإدارتها. وهذا التطور هو الذي يسمح بفهم اللجوء إلى الهيئات الوطنية المستقلة بوصفها أداة لإدارة مصالح عامة لا تستقيم دائماً مع الإدارة العامة التقليدية الموجودة في البنية الوزارية أو المؤسسة العامة التقليدية.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

ويترتب على ذلك أن شكل التنظيم الإداري لا ينبغي أن يُختار بمعزل عن طبيعة المصلحة موضوع المرفق. فكلما ازدادت حساسية المصلحة العامة، وكلما كان نجاح الخدمة متوقفاً على استقلال القرار وحماية البيانات والثقة لدى المنتفعين، ازدادت الحاجة إلى إخراج المرفق من التبعية التسلسلية المباشرة للإدارة المركزية. وهنا يصبح الاستقلال المؤسسي جزءاً من هندسة المرفق ذاته، لا امتيازاً ممنوحاً للهيئة التي تديره.

إذن، تكتسب قضية المفقودين والمخفيين قسراً خصوصيتها من أنها لا تنتمي بصورة صافية إلى أي من النموذجين التقليديين للمرفق. فهي ليست وظيفة سيادية بالمعنى الضيق، رغم تقاطعها مع القضاء والأمن والدفاع والإدارة العامة، كما أنها ليست نشاطاً اقتصادياً أو استثمارياً يخضع لمنطق السوق أو العائد أو المقابل المالي. إنها مصلحة عامة ذات مضمون إنساني وحقوقي واجتماعي مركب، ترتبط بحق العائلات في المعرفة، وبالكرامة الإنسانية، وبالذاكرة الجماعية، وبمعالجة آثار نزاع وطني طويل.

ولا يمكن تفسير نشوء هذا المرفق في لبنان باعتباره استيراداً لمفهوم قانوني نمطي جاهز. فقد تبلورت المصلحة العامة تدريجياً من داخل التجربة اللبنانية نفسها، من معاناة عائلات المفقودين، ومن التحركات المدنية المتواصلة، ومن تراكم اللجان الرسمية غير الحاسمة، ومن الاجتهاد القضائي، ومن الحاجة إلى معالجة أحد الملفات المفتوحة التي خلفتها الحرب.

وبذلك تشكلت المصلحة العامة قبل اكتمال بنيتها التشريعية، ثم جاءت السلطة التشريعية لاحقاً لتمنحها صورة قانونية ملزمة عبر انتقال الإرادة الاجتماعية والسياسية إلى إرادة تشريعية. فقد جاء القانون 2018/105 ليحسم أن البحث عن المفقودين والمخفيين قسراً وضمان حق المعرفة لم يعودا مسألة ظرفية أو مبادرة سياسية قابلة للتبدل، وإنما وظيفة عامة منظمة. فهو أقر الحقوق، وحدد الالتزامات، وأنشأ سجلات وآليات للبحث، ونظم التعامل مع أماكن الدفن والرفات، والأهم أنه أنشأ شخصاً عاماً متخصصاً عهد إليه إدارة هذه المَهَمَّة.[1]

في هذا المعنى تحديداً يصح وصف المرفق بأنه «إرادي»، حيث اختارت السلطة السياسية، من خلال المشرّع، أن ترفع هذه الحاجة إلى مرتبة المصلحة العامة المنظمة وأن تنشئ لها مرفقاً خاصاً. إلا أن الإرادية تتصل بلحظة الإنشاء، فبعد صدور القانون لم يعد تنفيذ المرفق خياراً سياسياً متاحاً للسلطات، بل أصبح التزاماً قانونياً يفرض تشكيل الهيئة وتأمين وسائل عملها واحترام استقلالها وضمان تعاون الإدارات معها.

وتكتسب الأداة التي عُبّر بها عن هذه الإرادة أهمية مستقلة تتمثل بانتقال القضية من مستوى اللجان والقرارات الحكومية أو الوزارية إلى قانون صادر عن مجلس النواب منح المصلحة الإنسانية والحقوق المرتبطة بها استقراراً معيارياً أعلى، وجعل أصل المرفق ووجوده خارج نطاق التبدل المباشر بتغير الحكومات والأولويات التنفيذية. ومن ثم يمثل القانون رقم 2018/105 تثبيتاً تشريعياً للقضية الإنسانية ونقلاً لها من دائرة السياسات الظرفية إلى دائرة الالتزامات القانونية المستمرة للدولة.

(1) القانون رقم 105 تاريخ 30 تشرين الثاني 2018، المادة 9، وتنص في فقرتها (أ) على أنه «تنشأ بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمّى الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي»، وتضيف الفقرة (ب) أن أعضاء الهيئة والموظفين والتابعين لها يؤدون مهامهم «باستقلال كامل عن أية سلطة أخرى في إطار أحكام هذا القانون». الجريدة الرسمية، العدد 52، 6 كانون الأول 2018، ص 5546 وما يليها.

ELQarar®
Journal for Peer-Reviewed Scientific Research
Monthly scientific journal
Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

القسم الأول: تكوين المرفق العام وتحديد الطبيعة القانونية للهيئة

يتناول هذا القسم مسارين متكاملين: يبيّن الفصل الأول كيف انتقلت قضية المفقودين من حاجة اجتماعية وإنسانية إلى مرفق عام نظمه القانون رقم 2018/105، فيما يحدد الفصل الثاني الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية ودرجة استقلالها وموقعها في التنظيم الإداري اللبناني. وبذلك ينتقل التحليل من نشوء الوظيفة العامة إلى تحديد الشخص العام المولج إدارتها.

الفصل الأول: نشوء المرفق العام وتنظيمه بالقانون رقم 2018/105

بغية تثبيت الأساس النظري للمرفق العام وتبيان خصوصية المصلحة الحقوقية والإنسانية، يقتضي البحث في الانتقال إلى كيفية تحوّل قضية المفقودين في لبنان إلى مرفق عام منظم، ثم إلى الأداة التشريعية التي كرست هذا التحول. لذلك يتناول هذا الفصل أولاً المسار التدريجي لنشوء المصلحة العامة، وثانياً دور القانون رقم 2018/105 في تحويلها إلى وظيفة إدارية دائمة.

المبحث الأول: من الحاجة الاجتماعية إلى المرفق العام

يميز الفقه الإداري بين مرافق يفرض الدستور أو القانون على السلطة العامة وجودها وبين مرافق تنشئها السلطة المختصة استجابة لحاجة ترى أن إشباعها يخدم الصالح العام. ويُستخدم في الفقه الفرنسي تعبير service public facultatif للدلالة على هذه الحالة، لا بمعنى أن أداء المرفق يبقى اختيارياً بعد إنشائه، بل بمعنى أن قرار إدخال النشاط أصلاً في دائرة الخدمة العامة كان قراراً تقديرياً للسلطة. ولذلك فإن الإرادية هي وصف للحظة التأسيس أكثر مما هي وصف للنظام القانوني اللاحق للمرفق.[1]

وتقدم قضية المفقودين مثالاً واضحاً على هذه المرونة في فضاء من التراكم الكمي والزمني. ففي المرحلة الأولى، كانت كل حالة اختفاء تُدرك أساساً من زاوية معاناة الأسرة والبحث الفردي عن شخص محدد. غير أن تكرار الحالات واتصالها بتاريخ نزاع وطني، واستمرار آثارها لعقود، وتداخلها مع ملفات رسمية وأمنية وقضائية ومقابر جماعية ووثائق وسجلات، حوّل مجموع المصالح الفردية إلى حاجة جماعية تتجاوز قدرة الأسر والمبادرات الخاصة على معالجتها.

هذه المرونة خبرها الاجتهاد الإداري المقارن، حيث أظهر قرار Commune d'Aix-en-Provence لسنة 2007 أن الأصل الخاص أو الجمعوي للنشاط لا يمنع اكتسابه لاحقاً صفة المرفق العام متى

(1) في تأصيل المرافق العامة الاختيارية أو الإرادية، راجع René Chapus, Droit administratif général, t. 1, 15e éd., Montchrestien, 2001، في مباحث إنشاء المرافق العامة، وCE, Sect., 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, req. n° 06781, Rec. Lebon، الذي يبرز دور المصلحة العامة والقرار الصادر عن الشخص العام في إنشاء نشاط عام جديد. ويقصد بالإرادية هنا حرية السلطة المختصة في إنشاء المرفق ابتداءً، لا حرية تعطيله بعد إنشائه.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

تبنته السلطة العامة لخدمة مصلحة عامة، كما بيّن قرار Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers لسنة 1930 أن إنشاء نشاط عام جديد يفترض مبرراً من المصلحة العامة. وتستفاد من القرارين قاعدة منهجية واحدة: لا يحسم منشأ النشاط الاجتماعي طبيعته القانونية النهائية، وإنما تتحدد هذه الطبيعة بقرار السلطة العامة وبالمصلحة التي تتولى تنظيمها وحمايتها.

في المقابل، لا بد من فهم نشوء المرفق العام المتعلق بالمفقودين من رحم السياق اللبناني، فالحرب وما تلاها لم تترك فقط حالات فقدان، بل تركت شبكة معقدة من الوقائع والفاعلين والحدود المتداخلة بين الدولة والجهات غير الحكومية، وبين الداخل والخارج، وبين الوقائع الإنسانية والذاكرة السياسية. وهذه البيئة تجعل البحث عن المصير وظيفة تتطلب ثقة عالية وحياداً وضمانات لحماية المعلومات وعدم استخدامها لغايات غير كشف المصير، وهي عناصر تصعب إدارتها ضمن منطق إداري مركزي تقليدي يخضع لسلطة سياسية مباشرة.

وقد سبقت القانون 105 محاولات رسمية عبر لجان متعاقبة، لكنها بقيت في جوهرها أدوات ظرفية. ومن منظور القانون الإداري، تكشف هذه المرحلة عن اعتراف جزئي بالمصلحة العامة من دون بناء مرفق دائم. فالدولة تدخلت، لكنها لم تكن قد أنشأت بعد جهازاً قانونياً مستقلاً ومستمراً ذا اختصاص شامل. وهذا التردد المؤسسي يشكل جزءاً من قصة ولادة المرفق، لأنه يبيّن أن القانون 105 لم ينشئ القضية من عدم، بل نقلها من سياسة متقطعة إلى وظيفة عامة مستدامة.

كما أسهم القضاء في هذا التحول من خلال القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة في 4 آذار 2014، الذي كرّس حق أهالي المفقودين في معرفة مصير ذويهم وأتاح لهم الوصول إلى ملف التحقيق الرسمي الذي قامت به اللجان الرسمية المتعاقبة. هذا القرار شكّل نقطة فاصلة في نقل المسألة من مستوى المطلب الإنساني والسياسي إلى مستوى المركز القانوني القابل للاحتجاج به في مواجهة الإدارة. وهذا التطور هو في جوهره مقدمة لإيجاد المرفق، حيث أنه عندما يصبح الحق موجّهاً إلى الدولة، تنشأ الحاجة إلى جهاز إداري قادر على إشباعه بانتظام.[1]

كذلك، فإن مطلب العائلات والمجتمع المدني لم يكن بديلاً عن الدولة، بل كان قوة دافعة لإعادة تعريف ما تعتبره الدولة من مصالحها العامة. وتكمن خصوصية التجربة اللبنانية هنا في أن المجتمع سبق التنظيم الإداري، أي أن «المرفق» كان اجتماعياً في ضرورته قبل أن يصبح قانونياً في بنيته. وهذا يؤكد الطابع الإرادي في لحظة الإنشاء عندما التقط المشرّع حاجة أصبحت وطنية وقرر تحويلها إلى وظيفة عامة.

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني، الغرفة الأولى، قرار 4 آذار 2014 في مراجعة أهالي المفقودين المتعلقة بالحصول على ملف لجنة التحقيق الرسمية لسنة 2000. راجع نصاً مترجماً ومشروحاً في
The Legal Agenda, "Lebanon's Disappeared: Ruling Consecrates Right to the Truth وكذلك ،2014 ,"ICTJ, "Seeking the Truth about the Missing in Lebanon: An Interview with Nizar Saghieh", 2 April.2014

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

وبعد بيان كيفية تبلور المصلحة العامة من داخل التجربة اللبنانية، ينتقل التحليل إلى الأداة التي منحت هذا التحول صورته القانونية الملزمة، أي القانون رقم 2018/105 وما رتبه من حقوق وآليات واختصاصات دائمة.

المبحث الثاني: القانون رقم 2018/105 وعناصر المرفق العام الإداري

يُقرأ القانون 105 غالباً بوصفه نصاً تشريعياً حقوقياً يتعلق بالمفقودين والمخفيين قسراً، وهذه قراءة صحيحة ولكن غير مكتملة من منظور القانون الإداري. فالقانون لا يحدد أصحاب حقوق فحسب، بل يبني جهازاً دائماً لتأمين هذه الحقوق ويمنحه أدوات البحث والوصول إلى المعلومات وإدارة السجلات ومعالجة أماكن الدفن والرفات. ومن هذه الزاوية يمكن وصفه بأنه قانون إنشاء وتنظيم مرفق عام بقدر ما هو قانون اعتراف بحقوق.

القانون 105 كرّس حق أفراد الأسر والمقربين في معرفة مصير المفقود أو المخفي قسراً ومكان وجوده أو احتجازه، ومعرفة مكان الرفات واستلامها، ويشمل ذلك تحديد مواقع الدفن وجمع الرفات ونبشها والكشف عليها والتعرف إلى هويات أصحابها. وهذه الحقوق لا يمكن أن تتحقق بقرار إداري منفرد، فهي تفترض بنية متخصصة، وتراكماً للمعرفة، واستمرارية في العمل عبر السنوات.[1]

يتوافر في نشاط الهيئة أولاً عنصر المصلحة العامة التي تتجاوز استفادة أسرة بعينها، بل تتصل بتوحيد السجل الوطني، وحفظ الحقيقة المادية، وحماية المقابر الجماعية، ومنع ضياع المعلومات، وضمان معاملة الحالات وفق معايير واحدة، وبناء ثقة عامة في معالجة إرث وطني لم يُغلق، وحماية المجتمع من تجارب مؤلمة من الفقد والاخفاء وتحصين الاجيال المستقبلية من نتائج هذه الممارسات.

ولذلك أنشأ المشرع هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وحدد ولايتها ومهامها وتشكيلها وموازنتها وعلاقاتها بالسلطات، الامر الذي يجعل عنصر الإرادة العامة متحققاً.

أما ثالثاً، فالنشاط ذو طابع إداري لا صناعي أو تجاري، حيث أن موضوعه ليس إنتاج سلعة أو خدمة في سوق ولا يقوم على عوض يدفعه المنتفعون، وتمويله وطبيعته وصلاحياته كلها مرتبطة بتنفيذ القانون وتحقيق حقوق عامة. وتنسجم هذه النتيجة مع المعايير التقليدية للتمييز بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري، ولا سيما موضوع النشاط وطريقة التمويل وأساليب التشغيل.

ويتوافر رابعاً عنصر الاستمرارية، حيث أن الهيئة ليست لجنة تحقيق تنتهي بتقرير، بل مرفق تتراكم أعماله، وتحتاج سجلاته وقواعد بياناته إلى إدارة دائمة، وقد تمتد عمليات البحث والتعرف إلى الرفات سنوات طويلة. ومن ثم يغدو مبدأ استمرارية المرفق ذا مضمون عملي شديد الأهمية، لأن انقطاع العمل

(1) القانون رقم 105 تاريخ 30 تشرين الثاني 2018، ولا سيما المواد 2 إلى 8 المتعلقة بحق المعرفة وحقوق أفراد الأسر والمقربين والمساواة والتعويض، والمادة 26 المتعلقة بمهام الهيئة في الكشف عن المصير والمكان وتقفي آثار الرفات وإعلام الأهالي.

مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية
العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

قد يؤدي إلى فقدان أدلة وشهادات ومعلومات لا يمكن استعادتها. ويتعزز هذا العنصر كذلك باتساع الولاية الموضوعية التي رسمها القانون، إذ لا يحصر تعريف المفقود في ضحايا الحرب الأهلية، بل يشمل من يجهل أقرباؤه مكان وجوده نتيجة نزاع مسلح دولي أو غير دولي، أو خطف، أو كارثة، أو أي سبب آخر. وبذلك تنطلق الهيئة تاريخياً من إرث الحروب اللبنانية، من دون أن تنحصر ولايتها القانونية بهذا الإرث، الأمر الذي يرسخ الطابع الدائم للمرفق وقدرته على الاستجابة لحالات فقدان لاحقة وفق شروط القانون. (1)

ويتوافر رابعاً عنصر الاستمرارية، حيث أن الهيئة ليست لجنة تحقيق تنتهي بتقرير، بل مرفق تتراكم أعماله، وتحتاج سجلاته وقواعد بياناته إلى إدارة دائمة، وقد تمتد عمليات البحث والتعرف إلى الرفات سنوات طويلة. ومن ثم يغدو مبدأ استمرارية المرفق ذا مضمون عملي شديد الأهمية، لأن انقطاع العمل قد يؤدي إلى فقدان أدلة وشهادات ومعلومات لا يمكن استعادتها. ويتعزز هذا العنصر كذلك باتساع الولاية الموضوعية التي رسمها القانون، إذ لا يحصر تعريف المفقود في ضحايا الحرب الأهلية، بل يشمل من يجهل أقرباؤه مكان وجوده نتيجة نزاع مسلح دولي أو غير دولي، أو خطف، أو كارثة، أو أي سبب آخر. وبذلك تنطلق الهيئة تاريخياً من إرث الحروب اللبنانية، من دون أن تنحصر ولايتها القانونية بهذا الإرث، الأمر الذي يرسخ الطابع الدائم للمرفق وقدرته على الاستجابة لحالات فقدان لاحقة وفق شروط القانون.(2)

الفصل الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة واستقلالها في التنظيم الإداري اللبناني

إذا كان الفصل الأول قد أثبت قيام المرفق العام وحدد أساسه التشريعي، فإن تحديد نظامه القانوني يقتضي الانتقال من الوظيفة إلى الشخص العام الذي عهد إليه المشرّع بإدارتها. ومن هنا يبحث هذا الفصل طبيعة الهيئة الوطنية وضمانات استقلالها، ثم يميزها عن المؤسسة العامة التقليدية ويضعها في سياق الاتجاه اللبناني نحو اللامركزية المرفقية ذات الاستقلالية المعززة.

---

(1) في التمييز بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري، راجع Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, dit «Bac d'Eloka», req. n° 00706، و CE, Ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, Rec. Lebon, p. 434. الذي بلور معايير موضوع النشاط ومصدر الموارد وطرائق التسيير.

(2) القانون رقم 2018/105، المادة 1، البند 1، التي تعرّف المفقود بأنه «الشخص الذي يجهل أقرباؤه مكان تواجده بنتيجة نزاع مسلح دولي أو غير دولي أو خطف أو كارثة أو أي سبب آخر». وانظر أيضاً المادة 8، التي تقرر استفادة أفراد الأسر بنتيجة كارثة أو حادثة طبيعية من الأحكام الواردة في المواد 3 إلى 5. وتدل هذه الصياغة على أن المجال الموضوعي للقانون أوسع من مفقودي الحرب الأهلية وحدهم، وإن كانت هذه الحرب هي السياق التاريخي المباشر لنشوء القضية والهيئة.

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للهيئة وضمانات استقلالها

تنص المادة التاسعة من القانون 105 على إنشاء هيئة وطنية مستقلة للمفقودين والمخفيين قسراً تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ويؤدي أعضاؤها وموظفوها مهامهم باستقلال كامل عن أية سلطة أخرى ضمن حدود القانون. وهذه الصياغة تتجاوز مجرد توزيع اختصاص داخل الادارة التنفيذية، فهي تنشئ ذاتاً قانونية مستقلة لها أهلية في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وإدارة مواردها وأجهزتها.[1]

فالقانون اللبناني يعرف مؤسسات عامة خاضعة لنظام عام وللوصاية، لكنه يعرف أيضاً أشخاصاً وهيئات تنشأ بقوانين تمنحها استقلالاً أوسع أو تخرجها صراحة من النظام العام للمؤسسات العامة. ومن هنا يجب البحث عن الطبيعة القانونية للهيئة في مجموع خصائصها لا في عنصر واحد.

حدد القانون 2018/105 للهيئة مجموعة صلاحيات تجعلها مركز الثقل في المرفق العام ومرجعية إدارية متخصصة على المستوى الوطني. فالمادة 26 من القانون تضع على عاتقها تأمين الحقوق وتنفيذ مجموعة من الموجبات المحددة، لا سيما الكشف عن مصير ومكان وجود المفقودين والمخفيين قسراً وإعلام الأهالي بانتظام. ويعني ذلك أن المشرّع لم يجعلها هيئة استشارية بل جهة تنفيذ مرفقي تمتلك مسؤولية مباشرة عن النتيجة الإدارية المرجوة.[2]

لذلك فإن التوصيف الأدق هو اعتبار الهيئة شخصاً معنوياً عاماً مستقلاً ذا نظام خاص، يتولى مرفقاً إدارياً متخصصاً. ولا يمنع ذلك من استخدام أدوات نظرية اللامركزية المرفقية لفهمها والقياس على أساسها، لكنه يمنع مساواتها بالمؤسسة العامة مساواة كاملة.

فالهيئة الوطنية للمفقودين أُنشئت بقانون خاص يستخدم مفردات مختلفة، مثل هيئة مستقلة، وشخصية معنوية، واستقلال إداري ومالي، واستقلال كامل في أداء المهام عن أية سلطة أخرى. ويصعب التوفيق بين هذه الصياغة وبين تطبيق غير نقدي لنموذج المؤسسة العامة الخاضعة لوصاية تقليدية، لأن الوصاية تعني، بحسب نطاقها، إمكان إجازة أو تصديق أو تعليق بعض القرارات، في حين يقوم النص الخاص على تقليص التبعية لحماية وظيفة حساسة، هذا ما يسمح بقياس المدى الحقيقي للاستقلال الذي قصده المشرّع.

لذلك، إن التمييز بين المؤسسة العامة والهيئة المستقلة لا ينبغي أن يبنى على التسمية وحدها، فقد يستخدم المشرّع تسميات مختلفة أو متداخلة. والمعيار الأكثر فائدة هو «درجة الاستقلالية» مقاسة عبر

(1) القانون رقم 2018/105، المادة 9: إنشاء الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي.

(2) القانون رقم 2018/105، المادة 26، مهام الهيئة، ومن بينها الكشف عن مصير ومكان وجود المفقودين والمخفيين قسراً وإعلام الأهالي بانتظام.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

حزمة من المؤشرات، والشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، وطريقة التعيين، ومدة الولاية، والحصانة والحماية من العزل، واستبعاد توجيه التعليمات، وصلاحية وضع وإقرار الانظمة الداخلية والمالية والإدارية وغيرها، وإدارة الموظفين والعاملين لديها، وموارد الموازنة، ونطاق الوصاية، ونوع الرقابة، وامتلاك سلطات تقريرية أو تنظيمية.(1)

وتتصل بهذه الاستقلالية اتصالًا وثيقًا الضمانة المتعلقة بالغرض من جمع البيانات والمعلومات واستخدامها. فالمعلومات التي تتلقاها الهيئة، أياً كان مصدرها، يجب أن تبقى مخصصة حصرًا للغاية الإنسانية التي يقوم عليها المرفق، أي البحث عن المفقودين والمخفيين قسرًا، والكشف عن مصيرهم وأماكن وجودهم، والتعرف إلى الرفات عند الاقتضاء، وإبلاغ العائلات بالنتائج وفقًا للقانون. ولا يجوز أن تتحول هذه البيانات إلى أداة لخدمة أغراض سياسية أو أمنية أو قضائية أو إعلامية أو لأي غرض آخر يخرج عن حدود الولاية الإنسانية للهيئة. وتشكل حصرية الغاية في استخدام البيانات إحدى الضمانات الأساسية لاستقلال الهيئة وحيادها، كما تمثل عنصرًا جوهريًا في حماية الثقة التي يفترض أن تقوم عليها علاقتها بالجهات المتعاونة معها. ولا تقف آثار هذه الاستقلالية عند حدود البناء التنظيمي، فكلما ترسخت لدى الجهات العامة والسياسية والعائلات والشهود القناعة بأن الهيئة تعمل باستقلال وأن المعلومات التي تقدم إليها ستبقى محصورة في غرض كشف المصير، ازدادت قابلية هذه الجهات للتعاون وتقديم الوثائق والشهادات. وهكذا يتحول الاستقلال، مقروناً بحصرية الغرض، من ضمانة قانونية مجردة إلى شرط تشغيلي لبناء الثقة وفعالية المرفق. ومن هذه الزاوية يمكن وصفه بأنه استقلال وظيفي موجّه نحو الثقة.

ولا يكتمل هذا التحليل عند حدود الهيئة وحدها، بل يفتح على سؤال أوسع يتعلق بما إذا كانت التجربة تعكس اتجاهاً لبنانياً ناشئاً نحو أشكال من اللامركزية المرفقية تتمتع باستقلالية مؤسسية معززة.

المبحث الثاني: اللامركزية المرفقية ذات الاستقلالية المعززة

يمكن وصف الاتجاه التشريعي بأنه تحول نحو «لامركزية مرفقية ذات استقلالية معززة»، حيث يطور المشرّع منطق اللامركزية المرفقية عبر إنشاء شخص أو هيئة متخصصة تتمتع بمنسوب مرتفع من الاستقلال العضوي والوظيفي متى تقتضي طبيعة المهمة ذلك، بدل الاكتفاء بفصل المرفق عن الوزارة مع ابقائه تحت وصاية تقليدية. ولا يلغي ذلك وحدة الدولة، لأن هذه الهيئات تبقى منشأة بقانون وخاضعة للمشروعية والرقابة القضائية والمالية، وإنما تتحرر من التوجيه الإداري والسياسي المباشر في ممارسة اختصاصها.

---

(1) راجع في القانون اللبناني: القانون رقم 2018/105، ولا سيما المادة 9 بشأن استقلال الهيئة، والمادة 10 بشأن تشكيلها ومدة الولاية، والأحكام المتعلقة بالتنظيم والموارد والموازنة؛ وللمقارنة: Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, Études et documents du Conseil d'État, n° 52, La Documentation française, 2001، ولا سيما التحليل المتعلق بوسائل العمل والموارد البشرية والمالية بوصفها عناصر من الاستقلال الفعلي.

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

ولا يقتصر هذا الاتجاه على الهيئة الوطنية للمفقودين، فقد سبق أن أنشأ المشرع بموجب القانون رقم 62 تاريخ 27 تشرين الأول 2016، الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب[1]، وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، تتولى بصورة موجزة رصد أوضاع حقوق الإنسان وتعزيزها وحمايتها وتلقي الشكاوى وإبداء الآراء والتقارير، وتضم لجنة الوقاية من التعذيب بوصفها الآلية الوطنية الوقائية. كذلك أنشأ القانون رقم 175 تاريخ 8 أيار 2020 الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للقيام بوظائف وقائية ورقابية وتحقيقية مرتبطة بالنزاهة ومكافحة الفساد. وتكشف المقارنة بين الهيئات الثلاث عن قواسم مؤسساتية مشتركة: الإنشاء بقانون، والحاجة إلى استقلال مرتفع عن السلطة التنفيذية المباشرة، والتعامل مع معلومات أو ممارسات قد تكون موجودة داخل أجهزة الدولة نفسها، والحاجة إلى ثقة الجمهور والجهات المتعاونة. غير أن وظائفها تبقى مختلفة، فالهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ذات ولاية أفقية واسعة في حماية حقوق الإنسان، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ذات وظيفة نزاهية ورقابية وتحقيقية، فيما تتميز هيئة المفقودين بولاية إنسانية وبحثية تركز على كشف المصير وإدارة السجلات والمقابر والرفات والتواصل مع العائلات. لذلك يمكن الحديث عن عائلة مؤسساتية لبنانية ناشئة للهيئات الوطنية المستقلة، يجمعها الاستقلال المؤسسي مع اختلاف الغاية والأدوات ومدى السلطة.

القسم الثاني: نظام تسيير المرفق وضمانات استقلاله وتطوير النموذج المؤسسي

ينتقل البحث في هذا القسم من تحديد نشأة المرفق وطبيعة الهيئة إلى دراسة نظام تسييره وضمانات استقلاله وآفاق تطوير النموذج المؤسسي. ويُعالج ذلك في فصلين: يركز الأول على شروط حسن السير والاستمرارية والبعد الحقوقي، فيما يخصص الثاني للمقارنة المؤسسية والآثار القانونية ومتطلبات تطوير النموذج.

الفصل الأول: ضمانات حسن سير المرفق والبعد الحقوقي

إذا كان القسم الأول قد حدد نشأة المرفق وطبيعة الهيئة التي تديره، فإن فعالية هذا البناء تقاس بكيفية اشتغاله عملياً وبالضمانات التي تحمي استمراره وحياده. لذلك يجمع الفصل الأول بين الإطار التشريعي ومبادئ حسن السير والبعد الإنساني للوظيفة، بما يسمح بقراءة الاستقلال بوصفه ضمانة تشغيلية مرتبطة بالثقة والحياد والاستمرارية.

(1) القانون رقم 62 تاريخ 27 تشرين الأول 2016، الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب، منشور في الجريدة الرسمية العدد 52 تاريخ 3 تشرين الثاني 2016.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

المبحث الأول: الإطار التشريعي ومبادئ حسن سير المرفق

إن البحث في مبادئ حسن سير المرفق العام ليست مسألة نظرية، لأن غيابها يشكل عقبات تشغيلية جديّة. فالهيئة قد تكون منشأة قانوناً لكنها غير قادرة على ممارسة مهامها قبل تأمين مقر وتجهيزات وموظفين وموازنة ونظم داخلية وعقود خبرة وقواعد لحماية البيانات. ويظهر ذلك بوضوح في مسألة طلب الرأي الاستشاري من مجلس شورى الدولة في مشاريع الأنظمة والقرارات التنظيمية. فالأصول التقليدية بُنيت على إحالة تمر عبر الوزير المختص أو وزير الوصاية، في حين أن الهيئة الوطنية المستقلة لا تخضع قانوناً لوزير وصاية. ولا يجوز لها أن تفترض على نفسها وصاية غير منصوص عليها لمجرد استيفاء مسار إجرائي تقليدي، كما أن غياب قناة مباشرة واضحة يخلق صعوبة عملية في الوصول إلى الاستشارة الملزمة أو اللازمة قبل إصدار بعض الأنظمة. وقد أظهرت الممارسة إمكان حصول الهيئة على آراء استشارية، إلا أن الإشكال يكشف الحاجة إلى تنظيم تشريعي صريح لقناة مراجعة الهيئات الوطنية المستقلة لمجلس شورى الدولة من دون إضفاء معنى الوصاية على هذه العلاقة.

وتظهر القيمة العملية للإطار المؤسسي عند إخضاع المرفق للمبادئ التي تحكم حسن سير المرافق العامة؛ فهذه المبادئ تحول الاستقلال من وصف عضوي إلى ضمانة مرتبطة بالاستمرارية والمساواة والحياد وقابلية التكيّف.

ويفرض وصف النشاط بالمرفق العام إخضاعه للمبادئ الأساسية التي تحكم الخدمات العامة، وعلى رأس هذه المبادئ يأتي الاستمرار والديمومة. فالملف لا يحتمل التوقف وفق تبدل الأولويات السياسية، لأن مرور الزمن نفسه عامل خطر على الأدلة والشهادات. ومن ثم فإن تمويل الهيئة وتجديد أعضائها والمحافظة على موظفيها وقواعد بياناتها ليست مسائل إدارية ثانوية بل مقتضيات لمبدأ الاستمرارية.

أما المساواة فتأخذ مضموناً خاصاً في مجتمع تعددي عرف نزاعات متعددة الأطراف، بحيث يجب أن تحظى كل حالة بمعاملة ومعالجة وفق معايير موضوعية بصرف النظر عن هوية المفقود أو أسرته أو الانتماء السياسي او الطائفي او المناطقي او ظروف الاختفاء، او الجنسية، أو الطرف الذي يُظن أنه مسؤول. والمساواة هنا معيار قانوني ملزم ولا بد منه وأداة لبناء الثقة في آن واحد.

كما يفرض مبدأ قابلية المرفق للتكيّف تحديث الأدوات التقنية والعلمية مع تطور الطب الشرعي وتحليل الحمض النووي وقواعد البيانات وتقنيات تحديد المواقع، فضلًا عن التكيّف مع المتغيرات السياسية التي تفتح إمكانات جديدة للبحث. ويشكل سقوط النظام السوري في كانون الأول 2024 مثالاً واضحاً على ذلك، إذ أوجد واقعاً جديداً يقتضي مقاربة أكثر فاعلية لملف المفقودين اللبنانيين في سوريا، والاستفادة من إمكان الوصول إلى شهود ووثائق وأماكن ومؤسسات لم تكن متاحة سابقاً، بما ينعكس كذلك على ضرورة إعادة تفعيل التعاون مع الأطراف اللبنانية التي تملك معلومات ذات صلة. فالمشرّع ينشئ وظيفة مستمرة، ولا يمكن فهم وسائلها أو أولوياتها على أنها مجمدة عند واقع سنة 2018.

وأخيراً، فإن استمرارية المرفق تقتضي أن تتجاوز الهيئة دورات التعيين والتبدلات الحكومية. وقد عالج النظام الداخلي للهيئة هذه المسألة صراحة في المادة 7 منه، المعنونة «استمرارية عمل الهيئة»، إذ نظم

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

استمرار العمل عند انتهاء الولاية أو تعذر النصاب إلى حين تعيين الهيئة الجديدة وإتمام التسلم والتسليم، تأسيساً على مبدأ استمرارية المرفق العام. وتكتسب هذه القاعدة دلالة تتجاوز التنظيم الداخلي لأنها تفصل بين انتهاء ولاية الأشخاص واستمرار الوظيفة العامة ذاتها، مع بقاء الحاجة إلى تكريس هذه الضمانة تشريعياً وتعميمها على الهيئات الوطنية المستقلة، ودراسة التجديد الجزئي أو المتدرج للعضوية حفاظاً على الخبرة والذاكرة المؤسسية.(1)

وتكشف خصوصية الوظيفة الإنسانية أن مبادئ حسن السير لا تنفصل عن مضمون الحق الذي يخدمه المرفق؛ لذلك تُقرأ وظائف الحقيقة والاعتراف والذاكرة وعدم التكرار في حدود الولاية الإدارية والإنسانية للهيئة، لا بوصفها اختصاصاً قضائياً أو مساراً انتقالياً مستقلاً.

المبحث الثاني: البعد الإنساني ووظائف العدالة الانتقالية

لا تُنشأ الهيئة الوطنية للمفقودين كمحكمة ولا كجهاز اتهام أو ملاحقة، وهذه نقطة يجب إبقاؤها واضحة عند الحديث عن العدالة الانتقالية. غير أن عملها يتقاطع موضوعياً مع بعض وظائف هذا النوع من العدالة، ولا سيما كشف الحقيقة، والاعتراف بمعاناة الضحايا، وحفظ الذاكرة، والمساهمة في ضمانات عدم التكرار. ولذلك يمكن استخدام مفهوم العدالة الانتقالية كإطار مساعد لفهم الأثر المجتمعي للمرفق، لا لتغيير طبيعته القانونية.

من هنا يقتضي تكييف مفهوم العدالة الانتقالية مع الخصوصية اللبنانية، فلا يُستورد نموذج لجنة حقيقة أجنبية ولا تُحمّل الهيئة وظيفة لم يمنحها إياها القانون، بل تُقرأ أعمال كشف المصير واستعادة الرفات وحفظ الذاكرة المادية والتواصل مع الأسر بوصفها مساهمة مؤسساتية لبنانية خاصة في معالجة إرث النزاع. بهذا المعنى، تظل العدالة الانتقالية خلفية تفسيرية لا مصدر اختصاص إضافي.

وحيث أن الحساسية الخاصة لقضية المفقودين في لبنان، مما يفسر ويبرر درجة استقلال الهيئة بما يتجاوز ويتمايز عن مستوى استقلال المؤسسة العامة التقليدية، فالموضوع يمس سرديات متعارضة للحرب، وحقوق أسر، وأماكن دفن، وسجلات أمنية، وبيانات بيولوجية وشخصية، وعلاقات مع جهات داخلية وخارجية. وكلما ارتفع احتمال تضارب المصالح بين الهيئة والسلطات السياسية، زادت الحاجة إلى حماية القرار المرفقي للهيئة.

ومن خصوصية الوظيفة الإنسانية تنتقل الدراسة إلى المقارنة المؤسسية، لا بقصد استنساخ نموذج أجنبي، بل لاختبار الأدوات التي استخدمها القانون المقارن لضبط العلاقة بين الاستقلال والمساءلة.

(1) الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، القرار التنظيمي رقم 2025/1 المتضمن النظام الداخلي للهيئة، المادة 7 «استمرارية عمل الهيئة»، الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد 25، 5 حزيران 2025. وتنظم المادة استمرار عمل الهيئة عند انتهاء الولاية أو تعذر النصاب إلى حين تعيين الهيئة الجديدة وإتمام التسلم والتسليم، تطبيقاً لمبدأ استمرارية المرفق العام.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

الفصل الثاني: المقارنة والآثار والتطوير المؤسسي

من الآثار القانونية المباشرة لتكييف نشاط الهيئة كمرفق عام، ينتقل البحث إلى المستوى النظامي الأوسع: مدى الحاجة إلى قواعد عامة تضبط استقلال الهيئات الوطنية ومساءلتها من دون المساس بالضمانات الخاصة بكل منها.

تكشف المقارنة بين الهيئة الوطنية للمفقودين والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والهيئات الناظمة عن الحاجة إلى تقنين حد أدنى مشترك للهيئات المستقلة في لبنان. ولا يقصد بذلك دمجها في نظام واحد أو مساواة وظائفها، بل منع بقاء كل تجربة أسيرة فراغ تشريعي يفرض، في كل مرة، إعادة التفاوض على مسائل بديهية مثل الاستقلال والموارد والرقابة.

غير أن اكتمال الإطار القانوني لا يكفي بذاته؛ إذ تبقى فعالية المرفق رهناً بترجمة الاستقلال إلى موارد وتعاون مؤسسي وحوكمة عملية. ومن هنا تأتي دراسة تحديات التفعيل والتموضع داخل منظومة المرافق العامة.

المبحث الأول: المقارنة الفرنسية والإطار التحليلي للتجربة اللبنانية

تكشف تجربة المفقودين عن توسع نوعي في مفهوم المرفق العام الذي عُرف، في صورته التقليدية، بقطاعات النقل والمياه والتعليم والصحة. أما هنا فإن موضوع المرفق هو جعل حق إنساني – الحق في المعرفة – قابلاً للتحقق من خلال مؤسسة رسمية ومال عام وموارد وموازنة وموظفين وقواعد بيانات وخبرات علمية وإجراءات قانونية. وبذلك يصبح الحق نفسه مولداً لوظيفة إدارية غير تقليدية ولم تعتدها الإدارة العامة في لبنان.

يمكن، لذلك، استخدام تعبير «المرفق العام الحقوقي» بوصفه مفهوماً تحليلياً لا تصنيفاً جديداً للمرافق العامة. والمقصود به مرفق تكون غايته الأساسية تحويل حق أساسي من إعلان قانوني إلى ممارسة مؤسسية مستمرة. وتندرج ضمن هذا المنطق، بدرجات مختلفة، آليات الوقاية من التعذيب وحماية البيانات والمساواة ومكافحة التمييز والبحث عن المفقودين، ومكافحة الفساد وغيرها.

يُظهر هذا المسار اللبناني أن الثنائية التقليدية بين الإدارة المركزية والمؤسسة العامة لم تعد كافية للإحاطة بكل مظاهر التنظيم الإداري. فهناك هيئات ناظمة وهيئات وطنية حقوقية تمنح درجة استقلال أعلى، أحياناً مع إخراج صريح من نظام المؤسسات العامة. ويبرر ذلك اقتراح مفهوم «اللامركزية المرفقية ذات الاستقلالية المعززة» لوصف هذا الاتجاه.

ويقوم هذا المفهوم على أربعة عناصر، أولاً، مجال وطني متخصص، ثانياً، شخصية معنوية أو استقلال عضوي قوي، ثالثاً، تحييد نسبي عن التسلسل والوصاية، رابعاً، خضوع بديل لرقابة قضائية ومالية وشفافية بدل التوجيه الإداري المباشر. مع التأكيد أنه لا يلزم أن تتوافر العناصر بالدرجة نفسها في كل هيئة.

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

وتقود المقارنة والإطار التحليلي إلى النتائج القانونية المباشرة للتكييف، وإلى السؤال الأوسع عن الحاجة إلى قواعد عامة للهيئات الوطنية المستقلة. ومن هذه الزاوية يجمع الفصل الثاني بين أثر وصف النشاط بالمرفق العام وبين شروط تفعيله عملياً، من التمويل والتعاون المؤسسي إلى الحوكمة والمساءلة.

ولا بد في هذا السياق من القياس على التجربة الفرنسية، حيث سبق التقنين المعروف في العام 2017 مرحلة طويلة توسعت خلالها السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا من دون إطار عام موحد. ولفت مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 إلى عدم تجانس هذه السلطات من حيث الوظائف والصلاحيات والموارد، رغم اشتراكها في ممارسة مهام عامة خارج الخضوع المباشر للحكومة. وتفيد هذه المرحلة في المقارنة مع لبنان، حيث نشأت الهيئات المستقلة حتى الآن بقوانين متفرقة قبل قيام نظام عام جامع لها.

على الأثر انتقل التنظيم الإداري الفرنسي في العام 2017 إلى خطوة تقنينية مهمة مع القانون العضوي رقم 54-2017 والقانون رقم 55-2017. وقد وضع الأخير نظاماً عاماً (statut général) للسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة المدرجة في قائمته، ونظم مسائل الاستقلال والنزاهة والتمانع ومدة الولايات والعمل الداخلي والموارد والتقارير.[1]

من خلال هذه المقارنة، نستنتج بشكل قاطع ضرورة الفصل بين «الاستقلال» و«غياب المحاسبة»، بحيث أن وجود الأول لا يحول دون الثاني. فالسلطة المستقلة يجب أن تكون محمية من التعليمات، لكنها مطالبة بتبرير خياراتها ونشر تقاريرها والخضوع للسلطة القضائية والرقابة المالية. وهذا التوازن يزيد الشرعية بدل أن ينتقص من الاستقلال.

بالإضافة إلى ذلك، يجب الأخذ بالاعتبار أن الهيئات المستقلة ليست نموذجاً موحداً ونمطاً محدداً. لذلك فإن قانوناً لبنانياً عاماً، إن وُضع، ينبغي أن يحدد قواعد مشتركة مع الإبقاء على أنظمة خاصة لكل هيئة بحسب طبيعة مهمتها، فالجهة الناظمة لسوق الاتصالات ليست كهيئة حقوق الإنسان، وهذه ليست كهيئة المفقودين، وإن اشتركت جميعها في الحاجة إلى درجات متفاوتة من الاستقلال.

وتتيح المقارنة الفرنسية العودة إلى التجربة اللبنانية بأدوات أوضح، بما يسمح بصياغة مفهومي المرفق العام الحقوقي واللامركزية المرفقية ذات الاستقلالية المعززة بوصفهما أداتين تحليليتين لا تصنيفين تشريعيين قائمين بذاتهما.

المبحث الثاني: الآثار القانونية وتحديات التفعيل والتطوير المؤسسي

لا يقتصر أثر تكييف نشاط الهيئة كمرفق عام على وصف فقهي، بل يترتب عليه تغيير في طريقة قراءة التزامات الدولة. فالمشرّع عندما ينشئ مرفقاً لا يكون قد أنشأ هيكلاً إدارياً رمزياً، وإنما يكون قد

(1) Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, JORF n° 0018 du 21 janvier 2017, texte n° 2, notamment les articles 1er, 2 et 5 et suivants, relatifs au champ d'application du statut général, à la personnalité morale, à l'indépendance ainsi qu'aux règles d'organisation et de fonctionnement.

مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية
العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

ألزم السلطات بتوفير الشروط التي تجعل الوظيفة العامة قابلة للأداء. ومن ثم فإن تأمين الحد الأدنى من الموارد والمقر والموظفين والوسائل التقنية ليس منحة سياسية للهيئة، بل يدخل في تنفيذ القانون وفي احترام مبدأ استمرارية المرفق.

ويترتب على استقلال الهيئة كذلك التزام مقابل على الدولة باحترام خياراتها المهنية وسلطتها التقديرية في وضع استراتيجيتها وخططها وبرامج عملها وترتيب أولويات البحث ضمن حدود القانون. فالدولة مطالبة بتمكين المرفق وتوفير الموارد والتعاون معه، لا بالحلول محل الهيئة في تحديد توقيت الملفات أو منهجية البحث أو ترتيبها. وتبقى هذه السلطة التقديرية محكومة بمبدأ المساواة والمشروعية والغاية القانونية للمرفق، وخاضعة للرقابة القضائية والمالية، من دون أن تتحول تلك الرقابة إلى رقابة ملاءمة سياسية أو وصاية غير منصوص عليها.

غير أن خصوصية لبنان تقتضي إضافة ضمانات تتصل بمخاطر الشغور والتأخير في التعيينات. فقد أثبتت التجربة أن هيئة ينص عليها القانون قد تبقى سنوات من دون مجلس مكتمل، ما يفرغ الاستقلال من محتواه. لذلك قد يكون من الملائم وضع قواعد لاستمرارية الولاية بصورة محدودة إلى حين تعيين الخلف، ومهل واضحة للتعيين، وآليات تمنع التعطيل المؤسسي، مع مراعاة الضمانات الدستورية لكل حالة.

كذلك إن التمويل في هذا النوع من المرافق ليس مسألة تقنية ثانوية، فالمرفق يتطلب بنية معلوماتية آمنة، وخبرات في الطب الشرعي وإدارة البيانات والبحث الميداني، وفرقاً إدارية وتقنية، وتعاوناً مع المختبرات والخبراء، وعمليات قد تكون مرتفعة الكلفة مثل حماية مواقع الدفن ونبشها والتعرف إلى الرفات.

وقد كشفت السنوات الأولى عن محدودية الموارد مقارنة بحجم المهمة؛ إذ لحظت موازنة سنة 2022 مساهمة بقيمة مليار ليرة لبنانية للهيئة في مرحلة كانت لا تزال تستكمل فيها مقرها وجهازها التنفيذي. كما يجيز القانون رقم 2018/105 قبول الهبات وفق الآليات القانونية المقررة، بما في ذلك صدور مرسوم في الحالات التي تستلزمه القواعد المالية، وهو ما قد يؤدي عملياً إلى تأخير الاستفادة من بعض أشكال الدعم. ولذلك فإن الاستقلال المالي لا يتحقق بمجرد النص عليه، بل يتطلب اعتمادات قابلة للتوقع وإجراءات تسمح بالاستفادة من الدعم من دون تحويل قبول الموارد إلى أداة سياسية أو تنفيذية للتأثير في برامج الهيئة.

وتوضح تجربة مقبرة مدوخا[1] أن التمويل في هذا المرفق ليس بنداً محاسبياً منفصلًا عن جوهر المهمة، فالعملية الواحدة قد تتطلب حماية الموقع، وتشكيل لجنة للنبش، واستخراج الرفات، وإجراء الفحوص المخبرية والجينية، واستكمال التحقيق الاجتماعي وجمع العينات المرجعية من العائلات قبل إمكان تحديد الهوية. ومن ثم يشكل انتظام التمويل واللوجستيات جزءاً من سلامة الإجراء نفسه ومن احترام حقوق

(1) راجع: الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، القرار رقم 2025/61 والتقرير حول عملية نبش موقع مقبرة مدوخا. ويبيّن الموقع الرسمي للهيئة أن العمل على موقع مدوخا بدأ منذ سنة 2023، وأن الهيئة خصصت له تقريراً مستقلاً ضمن أعمالها المتعلقة بالمقابر الجماعية والنبش والتعرّف إلى الرفات، www.ncmfd.org.lb.

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

العائلات، لا مجرد وسيلة إدارية مساعدة.

وعلى هذا الأساس ينبغي تحسس المسؤولية وفقاً لأعلى درجات الحذر عند طلب المساعدة التقنية أو التنفيذية، حتى من قبل جهة عامة، للهيئة من دون أن تنتقل إليها سلطة القرار في ملف المرفق. ويظهر ذلك بوضوح في التعاون مع المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي، ولا سيما المختبر المركزي ومكتب الأدلة الجنائية، في أخذ عينات الرفات وتحليل الحمض النووي واستخراج النتائج الفنية. فهذه المساعدة التقنية ضرورية، لكنها لا تغيّر الغرض القانوني الذي جُمعت من أجله البيانات، ولا تنقل إلى الجهاز الفني سلطة إدارة الملف أو تقرير وجهة استخدام المعلومات. وتبقى حصرية الغرض الإنساني في استخدام البيانات، بما فيها البيانات البيولوجية ونتائج الحمض النووي، شرطاً لحماية الثقة واستقلال المرفق.

مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية
العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

خاتمة

تؤكد التجربة اللبنانية لقضية المفقودين والمخفيين قسراً أن تطور مفهوم المرفق العام لم يعد يقف عند حدود الوظائف السيادية أو الاقتصادية أو الاجتماعية التقليدية، بل بات قادراً على استيعاب وظائف عامة ذات مضمون حقوقي وإنساني. ومن هذه الزاوية، تمثل قضية المفقودين نموذجاً لمرفق عام حقوقي تبلورت مصلحته العامة تدريجياً تحت تأثير الواقع الاجتماعي والإنساني والتجربة السياسية والحقوقية اللبنانية، قبل أن يكرسها القانون رقم 2018/105 في صورة وظيفة عامة منظمة ذات ولاية ومرجعية وآليات دائمة.

كما يكشف اختيار هيئة وطنية مستقلة عن تحول في تقنيات التنظيم الإداري اللبناني، وعن اتجاه إلى مواءمة الشكل التنظيمي مع حساسية المصلحة العامة. فالطابع الإنساني والحقوقي للمهمة، والحاجة إلى الثقة والحياد والوصول إلى معلومات موزعة بين أجهزة ومرافق متعددة، تبرر استقلالية مؤسسية معززة تتجاوز النموذج التقليدي للمؤسسة العامة الخاضعة للوصاية. والاستقلال هنا ليس قيمة قائمة بذاتها، بل ضمانة وظيفية لحماية المرفق وفعاليته والمنتفعين منه، وأحد عناصر فرادة هذا النموذج في القانون الإداري اللبناني.

كما أن تفعيل الهيئة ونجاحها، بالرغم من كونه قاصراً ليكون إصلاحاً للنظام السياسي اللبناني بذاته أو حلاً لأزماته البنيوية، إلا أنه يمكن أن يؤسس لممارسة مؤسساتية قابلة للتعميم، ولا سيما احترام القانون في الملفات الحساسة، وتحييد بعض الوظائف عن المحاصصة والتسلسل السياسي المباشر، وبناء مرجعيات مهنية مستقلة وإخضاعها في الوقت نفسه للمساءلة القانونية والمالية. وتقدم الولاية الأولى للهيئة مثالاً مهماً في هذا الصدد؛ فالقانون رقم 2018/105 ومرسوم التعيين رقم 6570 تاريخ 3 تموز 2020 لم يجعلا التوازن الطائفي معياراً قانونياً لتوزيع المقاعد، ولم يشكل غياب هذا المعيار عائقاً قانونياً أمام انطلاق الهيئة. والدلالة هنا مؤسساتية، ولا تتصل بتوصيف الانتماءات الشخصية للأعضاء، وإنما بإمكان بناء شرعية هيئة وطنية مستقلة على الاختصاص والخبرة والتمثيل المهني بدل المحاصصة. يصلح ، لكن

النتائج والتوصيات

1. تثبيت التوصيف القانوني للبحث عن المفقودين والمخفيين قسراً بوصفه مرفقاً عاماً حقوقياً ذا غاية إنسانية، نشأ في إطار القانون الإداري وأنيط تسييره بهيئة تتمتع باستقلالية مؤسسية معززة، لا بوصفه ملفاً إدارياً ظرفياً أو برنامجاً قابلاً للتوقف.
2. حصر وصف «الإرادي» بلحظة إنشاء المرفق، والتأكيد أن تنفيذ القانون 105 واستمرارية الخدمة وتمكين الهيئة أصبحت التزامات قانونية على الدولة.
3. توصيف الهيئة الوطنية كشخص معنوي عام مستقل ذي نظام خاص، وعدم إخضاعها تلقائياً لنظام

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

المؤسسة العامة التقليدية أو لمنطق الوصاية إلا بنص صريح يحدد الاستثناء بشكل ضيق ويتوافق مع غاية الاستقلال.

4. الاعتراف باتجاه لبناني نحو لامركزية مرفقية ذات استقلالية معززة تشمل هيئات ناظمة وهيئات وطنية حقوقية تختلف في وظائفها وتلتقي في الحاجة إلى تحييد القرار المتخصص عن التسلسل الإداري التقليدي.
5. اعتماد سياسة رسمية دائمة لتنفيذ القانون 2018/105، مقرونة بتمويل قابل للتوقع وخطة متعددة السنوات، بحيث لا تتوقف فعالية المرفق على تبدل الحكومات أو الأولويات الظرفية.
6. إقرار بروتوكولات تعاون ملزمة مع القضاء والأجهزة الأمنية والعسكرية والوزارات والإدارات المعنية، تحدد المهل ونقاط الاتصال وآليات تبادل المعلومات وحماية البيانات وفض التعارض والنزاع.
7. 10. وضع آلية تشريعية تمنع الفراغ بين ولايات الهيئة وتضمن استمرارية الجهاز التنفيذي والسجلات والملفات والعمليات أثناء انتقال العضوية.
8. 11. وضع قانون إطار لبناني للهيئات الوطنية المستقلة يحدد الحد الأدنى المشترك لمعايير الاستقلال والتمويل والحوكمة والمساءلة والشفافية، مع إبقاء القوانين الخاصة قادرة على منح ضمانات أعلى.

مجلة القرار ®
للبحوث العلمية المحكّمة
مجلة شهرية علمية
العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

بيان تضارب المصالح والتمويل

نموذج البيان
في حال عدم وجود تضارب مصالح

"يُصرّح المؤلف/المؤلفون بعدم وجود أي تضارب مصالح يتعلق بنشر هذا البحث."

نموذج البيان
في حال عدم وجود تمويل

"لم تحصل هذه الدراسة على أي دعم مالي أو منحة من أي جهة عامة، أو خاصة، أو غير ربحية."

Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

قائمة المراجع

أولاً – النصوص التشريعية والتنظيمية اللبنانية

أ – القوانين

1. القانون رقم 62 تاريخ 27 تشرين الأول 2016، المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب.
2. القانون رقم 105 تاريخ 30 تشرين الثاني 2018، المتعلق بالمفقودين والمخفيين قسراً، الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد 52، 6 كانون الأول 2018، ص 5546 وما يليها.
3. القانون رقم 175 تاريخ 8 أيار 2020، المتعلق بمكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
4. القانون رقم 431 تاريخ 22 تموز 2002، قانون الاتصالات وإنشاء الهيئة المنظمة للاتصالات.
5. القانون رقم 462 تاريخ 2 أيلول 2002، تنظيم قطاع الكهرباء وإنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء.

ب – المراسيم

1. المرسوم رقم 4517 تاريخ 13 كانون الأول 1972، النظام العام للمؤسسات العامة.
2. المرسوم رقم 6570 تاريخ 3 تموز 2020، تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً للولاية الأولى، الجريدة الرسمية، العدد 31، 23 تموز 2020.
3. المرسوم رقم 973 تاريخ 27 آب 2025، تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً للولاية الثانية، الجريدة الرسمية، العدد 38، 4 أيلول 2025.

ج – القرارات التنظيمية الصادرة عن الهيئة

1. الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، القرار التنظيمي رقم 2025/1 المتضمن النظام الداخلي للهيئة، الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد 25، 5 حزيران 2025، ولا سيما المادة 7 «استمرارية عمل الهيئة».
2. الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، القرار التنظيمي رقم 2025/2 المتضمن النظام المالي للهيئة، الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد 25، 5 حزيران 2025.

ثانياً – الاجتهادات القضائية

1. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار 4 آذار 2014 المتعلق بحق أهالي المفقودين في معرفة مصير ذويهم والوصول إلى ملف لجنة التحقيق الرسمية.
2. Conseil d'État, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. Lebon.
3. Conseil d'État, Sect., 22 février 2007, APREI, n° 264541.

العدد 34، المجلد 12، السنة الثالثة | تشرين الأول (أكتوبر) 2026 | جمادى الأول 1448هـ
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي النسب 4.0 الدولية (CC BY 4.0)

4. Conseil d'État, Sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736, Rec. Lebon.
5. Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain (Bac d'Eloka).

ثالثاً – الفقه والمراجع القانونية

1. CHAPUS René, Droit administratif général, Montchrestien, Paris.
2. RIVERO Jean et WALINE Jean, Droit administratif, Précis Dalloz, Paris, 21e éd., 2006.
3. DELVOLVÉ Pierre, Droit public de l'économie / études relatives aux services publics, Dalloz/LGDJ.
4. TRUCHET Didier, Droit administratif, PUF, coll. Thémis.
5. LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre et GENEVOIS Bruno, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz.
6. Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, La Documentation française.
7. SAUVÉ Jean-Marc, « Les autorités administratives indépendantes », intervention, Conseil d'État, 11 février 2010.
8. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes, JORF n° 0018 du 21 janvier 2017.
9. LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, JORF n° 0018 du 21 janvier 2017.

رابعاً – الوثائق والتقارير الدولية والمؤسساتية،

1. International Center for Transitional Justice (ICTJ), Lebanon – materials on the right to know, missing persons and transitional justice.
2. International Committee of the Red Cross (ICRC), Lebanon – materials on missing persons and implementation of Law 105/2018.
3. United Nations, Guidance Note of the Secretary-General، Transitional Justice – A Strategic Tool for People, Prevention and Peace; relevant UN materials on truth, reparation and guarantees of non-recurrence.
4. الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، التقرير الأول عن الولاية 2020–2025، بيروت، 2025.

ELQarar®
Journal for Peer-Reviewed Scientific Research
Monthly scientific journal
Issue 34, Vol 12, Year 3 | October 2026 | Jumada al-Awwal 1448 AH
ISSN 7294-3006
Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)

الفهرس

مقدمة

تمهيد: الأساس النظري والمنهجي للتحول نحو المرفق العام الحقوقي

القسم الأول: تكوين المرفق العام وتحديد الطبيعة القانونية للهيئة

الفصل الأول: نشوء المرفق العام وتنظيمه بالقانون رقم 105/2018

المبحث الأول: من الحاجة الاجتماعية إلى المرفق العام

المبحث الثاني: القانون رقم 105/2018 وعناصر المرفق العام الإداري

الفصل الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة واستقلالها في التنظيم الإداري اللبناني

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للهيئة وضمانات استقلالها

المبحث الثاني: اللامركزية المرفقية ذات الاستقلالية المعززة

القسم الثاني: نظام تسيير المرفق وضمانات استقلاله وتطوير النموذج المؤسسي

الفصل الأول: ضمانات حسن سير المرفق والبعد الحقوقي

المبحث الأول: الإطار التشريعي ومبادئ حسن سير المرفق

المبحث الثاني: البعد الإنساني ووظائف العدالة الانتقالية

الفصل الثاني: المقارنة والآثار والتطوير المؤسسي

المبحث الأول: المقارنة الفرنسية والإطار التحليلي للتجربة اللبنانية

المبحث الثاني: الآثار القانونية وتحديات التفعيل والتطوير المؤسسي

خاتمة

النتائج والتوصيات

قائمة المراجع

أولاً – النصوص التشريعية والتنظيمية اللبنانية

ثانياً – الاجتهادات القضائية

ثالثاً – الفقه والمراجع القانونية

رابعاً – الوثائق والتقارير الدولية والمؤسساتية