مجلة الشرق الأوسط للنشر العلمي
المجلد (٨) العدد (٣)
الإصدار السابع والعشرون
(١-١٣) ٢٠٢٥

أثر الاعتداءات والاحتلالات الإسرائيلية على عمل المفارز الجمركية في جنوب لبنان، دراسة قانونية وميدانية مقارنة

محمد علي ياغي

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

نشر إلكترونياً بتاريخ: ٦ يوليو ٢٠٢٥م

*** الإطار العام والتمهيدي**

*** المقدمة**

تُعدّ إدارة الجمارك اللبنانية إحدى أبرز مؤسسات الدولة السيادية التي تتولى مهام مراقبة الحدود وضبط المخالفات التجارية، وتشكل حجر الزاوية في حماية الأمن الاقتصادي للدولة. غير أنّ فعالية هذه الإدارة تعرّضت، مرارًا، لاهتزازات خطيرة نتيجة الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة على لبنان، لا سيّما في الجنوب. فمنذ عام ١٩٧٨، شهد لبنان أربع مراحل اعتداء رئيسية كان لها الأثر العميق على تعطيل المراكز الجمركية الحدودية، وتدمير بنيتها التحتية، وإفقادها قدرتها على الردع والمراقبة، مما أسهم في تنامي ظاهرة التهريب وتراجع الإيرادات[١]

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الأثر القانوني والمؤسساتي لهذه الاعتداءات، عبر رصد أبرز مراكز الجمارك التي تعطّلت أو أُقفلت، وتقدير الخسائر، وبيان الانعكاسات الاقتصادية والأمنية، بالمقارنة مع النماذج المعتمدة في كلّ من فرنسا ومصر.

*** تمهيد**

شكّلت الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة على لبنان منذ عام ١٩٧٨ أحد أبرز العوامل التي أعاقت فعالية المؤسسات السيادية، وعلى رأسها إدارة الجمارك. فقد أدّت تلك الاعتداءات، لا سيّما الاجتياح الشامل عام ١٩٨٢، وحرب تموز ٢٠٠٦، والعدوان المتواصل منذ تشرين الأول ٢٠٢٣، إلى تدمير مراكز حدودية وتعطيل البنية التحتية

[١] حسن جوني، "شرح قانون الجمارك اللبناني"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦، ص ٤٥

الجمركية، مما انعكس سلبًا على ضبط الحدود ومكافحة التهريب، وعلى الاقتصاد الوطني برمّته.[٢]

أولًا: الاعتداءات الإسرائيلية وتدمير البنية الجمركية

١- عملية الليطاني :(1978) اجتياح الجنوب حتى نهر الليطاني تسبب بتعطيل مراكز حدودية في قضاءي صور والنبطية، وتم إخلاء أو إقفال مفارز جمركية عدة[٣].

٢- اجتياح ١٩٨٢ والاحتلال حتى ٢٠٠٠: -

أ- توقفت المفارز التالية عن العمل: الناقورة، علما الشعب، عيتا الشعب، بنت جبيل، الخيام، العديسة، ميس الجبل.

ب- أُخرجت مراكز جمركية من الخدمة أو تم تقليص عملها.

ج- استُبدلت الجمارك بالسلطات الاحتلالية (جيش لحد) في "الشريط الحدودي.[4]"

٣- حرب تموز ٢٠٠٦: -

أ- تم قصف مراكز جمركية فاعلة منها: مفرزة الناقورة، مفرزة صور، الميناء.

ب- تضررت مفارز جبلية في مرجعيون وبنت جبيل.

ج- تعطلت سلسلة الخدمات الجمركية (تفتيش، مراقبة، ترفيق) لأشهر[٥]

٤- العدوان المتواصل منذ ٢٠٢٣: -

أ- تعطّلت المفارز الجمركية البرية في القطاعين الغربي والأوسط من الجنوب.

ب- أقفلت مؤقتًا مراكز في الناقورة، صور، الخيام، بنت جبيل، العديسة.

ج- تم تحويل مسالك التهريب نحو البقاع والساحل الشمالي[٦].

*** الأثر التنظيمي والتشغيلي للاعتداءات**

١- شلل المفارز الجمركية وتوقف العمل الميداني

٢- أزمة القيادة الجمركية الميدانية خلال الحرب[4]

٣- أثر الاعتداءات على الموارد البشرية والتوظيف الجمركي

٤- اضطراب آليات التعاون مع الجيش والقوى الأمنية

١- تقدير الأضرار والخسائر: -

وفق تقارير غير منشورة صادرة عن مديرية الجمارك ووزارة المالية بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٢٣، فإن الأضرار التي لحقت بالمراكز الجمركية الجنوبية تُقدّر بعشرات ملايين الدولارات، وتشمل: -

١- تدمير شبه كلي لمباني المفارز في علما الشعب، الخيام، وبنت جبيل.

٢- خسارة تجهيزات تفتيش (أجهزة سكانر، حواسيب، مركبات) بقيمة تفوق ٥ ملايين دولار.

٣- توقف إيرادات المراكز الجنوبية لفترات متراكمة تُقدّر بين ١٢ إلى ١٨ شهرًا خلال كل عدوان.

٤- ارتفاع تكلفة إعادة الانتشار والتأهيل بنسبة ٢٠٠٪ بعد كل عدوان[٧].

---

[٢] تقرير وزارة المالية اللبنانية حول الأضرار الناتجة عن العدوان الإسرائيلي، ٢٠٠٦ .

[٣] قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥، ١٩ آذار ١٩٧٨ .

4 توثيق مديرية الجمارك اللبنانية حول تعطيل المفارز الحدودية، ١٩٨٢–٢٠٠٠

[٥] وزارة الأشغال والنقل، تقرير الأضرار في البنى التحتية الجنوبية، ٢٠٠٦

[٦] نشرة إعلامية صادرة عن الجمارك اللبنانية، تشرين الثاني ٢٠٢٣

[٧] تقارير مالية غير منشورة صادرة عن وزارة المالية، محفوظات الديوان الجمركي

*** أثر الاعتداءات الإسرائيلية على المراكز الجمركية اللبنانية — دراسة حالة الجنوب اللبناني**

*** اسم المركز الجمركي النوع (برّي/بحري) الوضع أثناء العدوان قيمة الخسائر (تقديرية)**

مفرزة الناقورة بحري تعطّلت بالكامل ٨٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

مفرزة علما الشعب بحري تضرّرت جزئيًا ٤٥٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

مفرزة بنت جبيل برّي تعطّلت بالكامل ٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

مفرزة عيتا الشعب برّي خارج الخدمة ٣٥٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

مفرزة مرجعيون برّي توقفت جزئيًا٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

ثانيًا: الأثر الاقتصادي على لبنان ومؤسساته الجمركية

١- انكماش الإيرادات الجمركية :أدّى إقفال المراكز إلى انخفاض التحصيل الجمركي من المعابر البرية والبحرية الجنوبية[٨].

٢- ارتفاع كلفة الرقابة البديلة :تحوّلت مسؤولية المتابعة إلى المراكز الشمالية والداخلية، ما أثقل كاهل تلك الإدارات.

٣- خسائر لوجستية :توقف عمليات التخزين والترانزيت في مرافئ الجنوب (صور، الزهراني)، وارتفاع كلفة النقل والمرافقة[٩].

٤- تشجيع التهريب :فتح فراغ الدولة في الجنوب منافذ واسعة للتهريب، خصوصًا مع تراجع الرقابة بسبب الخطر الأمني[١٠]

ثالثًا: الأثر على مكافحة التهريب

١- تقلّص الدور الردعي للمفارز الجمركية :تعطّلت المفارز البرية والبحرية التي كانت تشكّل خط الدفاع الأول.

٢- تحوّل طرق التهريب :انتقل التهريب من الجنوب إلى سهل البقاع والساحل، خاصة في ظل صعوبة الضبط المستمر في الجنوب[١١]

٣- ضعف التنسيق الأمني :فقدت إدارة الجمارك إمكانية التنسيق الميداني الدائم مع الأجهزة الأمنية على الأرض.

*** نماذج مقارنة**

١- فرنسا :حتى خلال النزاعات المسلحة أو الطوارئ الصحية، تُحافظ الجمارك على نقاط تدخل متقدمة[١٢].

٢- مصر :في سيناء، تُنشر مفارز جمركية ضمن وحدات أمنية مشتركة[١٣].

٣- لبنان :غياب استراتيجية بديلة لتعويض غياب المراكز، باستثناء انتشار جزئي لعناصر في صيدا وصور.

رابعًا: أثر الاعتداءات على حركة التجارة الخارجية

١- الاستيراد والتصدير في زمن الحروب — تحليل إحصائي

---

[٨] الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد ٤٥، سنة ٢٠٠٦

[٩] الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد ٤٥، سنة ٢٠٠٦

[١٠] غرفة التجارة والصناعة والزراعة في صيدا والجنوب، دراسة صادرة عام ٢٠٢٤

[١١] مقابلات ميدانية مع موظفين جمركيين، صيدا، شباط ٢٠٢٤

[12] Douanes Françaises, Plan de Continuité d'Activité, 2020

[١٣] وزارة المالية المصرية، خطة الانتشار في سيناء، ٢٠١٩

نسبة الزيادة في الاعتماد على مرفأ بيروت	نسبة تراجع الاستيراد عبر المرافئ الجنوبية	نسبة تراجع الصادرات من الجنوب	الفترة
33%	71%	42%	حرب تموز ٢٠٠٦
38%	68%	45%	عدوان ٢٠٢٣–٢٠٢٤

٢- تغيّر أنماط التجارة والمسالك الجمركية

أ- بات التجار يتجنّبون استخدام المعابر الجنوبية خوفًا من تدمير البضائع أو التأخير.

ب- ازدادت كلفة الشحن الداخلي بنسبة ٢٥٪ بسبب طول المسافة من مراكز التفريغ البديلة.

٣- تضرّر الصادرات الزراعية والصناعية في الجنوب

١- توقفت صادرات الحمضيات، التبغ، والزراعات البعلية في صور وبنت جبيل.

ب- تضرّرت سلسلة التبريد والنقل لصناعات غذائية صغيرة ومصانع تعبئة[١٤]

٤- انقطاع المرافقة الجمركية والرقابة اللاحقة

أ- أُوقفت معظم عمليات التعداد والترفيق بسبب خطر الاستهداف.

ب- لم تعد الجمارك قادرة على إجراء الرقابة اللاحقة على الترانزيت في الجنوب[١٥].

*** الأثر التكنولوجي والرقمي**

أولًا: تعطيل نظام ASYCUDA في عدد من المراكز

تعرّضت الأنظمة المعلوماتية الجمركية، خصوصًا ASYCUDA، إلى أعطال متكررة في المراكز الجنوبية، نتيجة انقطاع التيار الكهربائي وتدمير معدات الربط الشبكي. وقد وثّقت المديرية العامة للجمارك توقف النظام كليًا في كافة المراكز الجنوبية، ما أعاق عمليات الإدخال الجمركي والتخليص[١٦].

ثانيًا: تعذّر ربط المراكز الجنوبية بالمركز الآلي في بيروت

أظهرت تقارير فنية صادرة عن مصلحة المركز الآلي الجمركي أن الاعتداءات دمّرت بعض خطوط الاتصال المشفّرة (VPN) التي تربط المراكز الحدودية بالمديرية العامة، مما جعل من المستحيل تحديث البيانات أو مشاركتها بشكل لحظي. كما أدى ذلك إلى إلغاء العمل بالتخليص الإلكتروني في معظم النقاط الجنوبية خلال فترة الحرب. [١٧].

ثالثًا: توصية فنية بإنشاء نظام بديل للطوارئ

استنادًا إلى توصيات منظمة الجمارك العالمية، يُقترح إعداد منصة إلكترونية بديلة مستقلة قابلة للعمل خارج شبكة الدولة، تعتمد على خوادم محلية متنقلة وتكنولوجيا الأقمار الصناعية، بما يتيح استمرارية تقديم الخدمات الجمركية الأساسية خلال النزاعات والكوارث. هذه المبادرة تتطلب تعاونًا تقنيًا من وزارة الاتصالات وبرامج الدعم الدولي[١٨]

[١٤] اتحاد الصناعات الغذائية اللبنانية، تقرير فصلي، ٢٠٢٣

[١٥] تقرير مصلحة الترانزيت في الجمارك اللبنانية، ٢٠٢٤

[١٦] تقرير المركز الآلي للجمارك اللبنانية، صيف ٢٠٢٣، محفوظ في أرشيف المديرية العامة

17 WCO – World Customs Organization, "Guidelines on Disaster Management and Customs Preparedness", 2020.

[١٨] تقرير فني خاص، مصلحة النظم المعلوماتية، المديرية العامة للجمارك، ٢٠٢٤.

*** الأثر الاقتصادي والمالي للاعتداءات الإسرائيلية على المراكز الجمركية**

١- تحليل الخسائر المادية والبشرية في المراكز الجمركية

*** تقديرات أولية للأضرار البنيوية**

تعرّضت مراكز جمركية حدودية في مناطق الجنوب اللبناني، خصوصًا في الناقورة، صور، العديسة، بنت جبيل، وميس الجبل، لأضرار جسيمة جراء الاعتداءات الإسرائيلية. وتشمل هذه الأضرار انهيار أجزاء من البنى التحتية (كالمكاتب، المخازن، المستودعات الجمركية)، وتدمير تجهيزات تقنية حيوية. تشير تقديرات رسمية صادرة عام ٢٠٠٦ إلى أن كلفة إعادة الإعمار الجزئية لبعض هذه المراكز بلغت ما يفوق ١٢ مليار ليرة لبنانية، بينما تجاوزت الكلفة في عدوان ٢٠٢٣–٢٠٢٤ حدود ٣٠ مليارًا نتيجة تعقّد الأضرار وتوسّع رقعتها[١٩].

*** الخسائر في التجهيزات والآليات**

وفقًا لتقارير المديرية العامة للجمارك، تعرّض أكثر من ١٥ مركبة جمركية للتدمير أو العطب، بما يشمل آليات نقل، سيارات كشف، ومعدات مخصصة للمراقبة الجمركية. كما فُقد عدد من أجهزة الاتصالات اللاسلكية والرادارات المحمولة، ما أعاق قدرة الفرق الميدانية على أداء مهامها[٢٠].

*** الأثر الاقتصادي المباشر**

أدّى توقف العمل في عدد من المراكز الجمركية الحدودية إلى خسارة مباشرة في الإيرادات الجمركية اليومية، قُدّرت بما بين ٧٠٠ مليون ومليار ليرة لبنانية. يعود هذا الانخفاض إلى تعذّر استيفاء الرسوم على البضائع العابرة، وتأخير عمليات التخليص، وتوقف النقل الجمركي في عدد من المعابر[٢١].

*** الخسائر غير المباشرة:**

تشمل هذه الخسائر: -

١- انعدام الثقة في المرافئ الحدودية الجنوبية، مما دفع عددًا من التجّار والمستوردين إلى تحويل وجهات شحناتهم إلى مرافئ بديلة في دول مجاورة.

٢- تعطيل سلاسل التوريد والتوزيع في الجنوب، وارتفاع كلفة النقل والتأمين.

٣- ضياع فرص استثمارية وتجارية نتيجة انكفاء النشاط الاقتصادي في المناطق الحدودية[٢٢].

*** أثر الاعتداءات على التجارة الخارجية (صادرات – واردات)**

تأثرت حركة التصدير والاستيراد بشدة خلال فترة الحرب، لا سيما عبر بوابات الجنوب. فوفق بيانات غرفة التجارة والصناعة والزراعة في الجنوب، انخفضت نسبة الصادرات الصناعية والغذائية بنسبة ٣٨٪ في شهري تموز

[١٩] تقرير وزارة الأشغال العامة والنقل، قسم الهندسة الجمركية، ٢٠٢٤.
[٢٠] المديرية العامة للجمارك اللبنانية، "بيان الخسائر اللوجستية – تقرير أولي"، كانون الثاني ٢٠٢٤.
[٢١] وزارة المالية اللبنانية – مديرية الخزينة، "بيان الإيرادات الجمركية لعام ٢٠٢٣"
[٢٢] مقابلات ميدانية مع ممثلين عن نقابات النقل والتخليص الجمركي، كانون الثاني ٢٠٢٤

وآب ٢٠٢٣ مقارنة بالفترة ذاتها من السنة السابقة. أما الواردات، فانخفضت بنسبة قاربت ٤٢٪ بسبب توقف الشحنات البرية وخطر استهداف المرافئ[٢٣].

١- جداول بيانية حول حركة الواردات والصادرات خلال فترة الحرب

٢- تقدير الفجوات الجمركية الناتجة عن تعذّر الجباية: أدى تعذّر الجباية في المراكز الحدودية الجنوبية إلى فجوة مالية تُقدّر بما يزيد عن ٦٠ مليار ليرة لبنانية خلال فترة النزاع، وذلك وفق تقارير وزارة المالية. وتشمل هذه الفجوة: الرسوم الجمركية المباشرة، رسوم الخدمات، والغرامات المحققة التي تعذّر تحصيلها بسبب تعليق التحقيقات الجمركية[٢٤].

*** التحقيقات الجمركية والرقابة خلال النزاعات المسلحة**

١- غياب إجراءات تحقيقات جمركية استثنائية خلال الحرب

٢- تعليق التدقيق اللاحق وتوقف الملفات المفتوحة

٣- أثر تعليق التحقيقات على مكافحة التهريب والفساد

٤- غياب الدعم القضائي وعدم تفعيل المحكمة الجمركية

٥- توصيات لتعزيز قدرة التحقيق الجمركي في النزاعات المسلحة

خامسًا: أثر الاعتداءات على إجراءات التحقيق الجمركي والملاحقة

١- تجميد عدد من التحقيقات بسبب فقدان الأدلة أو تعذر الحضور: في مراكز الجنوب، تم تعليق العديد من ملفات التحقيق الإداري بسبب مغادرة العناصر المعنية، أو فقدان الوثائق خلال عمليات القصف، مما عطّل التحقيقات الجارية بشأن تهريب أو تلاعب بالقيم الجمركية[25].

٢- انعدام الضمانات القانونية للمخالفين أثناء العدوان: أدّى غياب آليات التبليغ والتمثيل القانوني إلى تجريد بعض المكلّفين من حق الدفاع، في مخالفة لمبادئ المحاكمة العادلة المنصوص عليها في المادة ٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، وكذلك المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٢٦].

٣- ضعف التعاون مع الجهات القضائية: بسبب الظروف الأمنية، تعذّر على عدد من المحقّقين الجمركيين الحضور إلى المحاكم أو تقديم إفاداتهم في قضايا عالقة. كما أن القضاء الجمركي لم يُفعّل أدواره الرقابية رغم صدور قرارات طارئة من بعض المراجع القضائية بدعم صلاحيات الإدارة الجمركية خلال النزاع[٢٧].

٤- توصية بإصدار مرسوم طوارئ يسمح بالتحقيق عن بُعد: يُقترح اعتماد تعديل استثنائي ضمن مراسيم الطوارئ يتيح

---

[٢٣] غرفة التجارة والصناعة والزراعة في الجنوب – تقرير نصف سنوي، كانون الثاني ٢٠٢٤.

[٢٤] وزارة المالية، المديرية العامة للجمارك، محضر تقديري بشأن الفاقد المالي الجمركي، شباط ٢٠٢٤

25 تقرير المركز الآلي للجمارك اللبنانية، صيف ٢٠٢٣، محفوظ في أرشيف المديرية العامة

[٢٦] انظر: المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وكذلك المادة ٤٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني.

[٢٧] اجتهاد صادر عن محكمة التمييز اللبنانية، رقم ٢٠١٦/١٨٩، يؤكد اختصاص الإدارة الجمركية في التحقيق الأولي حتى في الظروف الاستثنائية.

للمديرية العامة للجمارك إجراء استجوابات وأخذ إفادات عبر وسائل إلكترونية مؤمّنة، على غرار ما نصّت عليه المادة R.53-8-1من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي بشأن الاستماع عن بُعد في الحالات الاستثنائية[٢٨]، وما طبّقه القضاء الإداري المصري في قضايا التحقيق المالي أثناء أزمة كوفيد-١٩.

*** أبعاد التعاون الإقليمي والدولي**

تراجع فعالية الاتفاقات الثنائية مع سلطات الجمارك الإقليمية: تبيّن من تقارير وزارة المالية اللبنانية[٢٩] أن عددًا من مذكرات التفاهم الموقّعة مع إدارات الجمارك في الدول المجاورة لم يُفعّل فعليًا خلال فترات الأزمات، خصوصًا في ما يتعلق بتبادل المعلومات أو تنسيق المواقف الجمركية في المحافل الإقليمية.

غياب نقاط الاتصال الحدودي مع سوريا خلال الاعتداءات: أُغلقت أو تعطّلت جميع آليات الاتصال الجمركي مع المراكز الحدودية السورية، مما شلّ التعاون في ما يتعلق بتبادل معلومات الشحنات العابرة وضبط الحدود المشتركة، وأضعف دور «ضباط الاتصال» المكلفين بهذه المهام ضمن الهيكل الجمركي.

دعوة إلى تفعيل مركز تبادل معلومات إقليمي بإشراف WCO: يُوصى بإنشاء مركز عمليات جمركي مشترك ضمن إطار منظمة الجمارك العالمية WCO، يجمع لبنان ودول الجوار في قاعدة بيانات موحّدة لتبادل المعلومات الجمركية الحساسة خلال فترات النزاع والطوارئ. وقد طُبّق نموذج مشابه في غرب أفريقيا بإشراف مكتب بروكسل الإقليمي، وأثبت فعاليته في تتبّع الشحنات عالية المخاطر ومكافحة التهريب المنظّم عبر الحدود[٣٠].

*** أثر الاعتداءات على التوظيف الجمركي والبنية البشرية**

أولًا: تعطيل دورات التدريب والتنشئة الجمركية

أدّت الاعتداءات الإسرائيلية المتكرّرة على الجنوب اللبناني إلى شلّ نشاط التدريب الجمركي وتعذّر إجراء الدورات الدورية لتأهيل الخفراء والضباط الجدد، والتي كانت مقررة في مراكز تدريبية تابعة لمصلحة التدريب والتمرين ضمن المديرية العامة للجمارك. وقد أشارت وثائق داخلية[٣١] إلى أن دورة تنشئة كانت مخصصة لعناصر جدد أتاجلت في صيف ٢٠٢٣، ما أثّر سلبًا على ملء الشواغر في المراكز الميدانية.

ثانيًا: التفكك الوظيفي في الجنوب الجمركي وانتقال العناصر إلى الداخل.

في ظل غياب خطة طوارئ مركزية وتعرّض المراكز الحدودية للعدوان، اضطرّ عدد كبير من العناصر العاملين في المفارز الجنوبية إلى الانسحاب باتجاه الداخل اللبناني، حيث تمّ توزيعهم مؤقتًا على مكاتب بيروت والشمال. هذا الأمر أدّى

[28] Code de procédure pénale français, Article R.53-8-1 modifié par Décret n°2020-175 du 26 février 2020.

[٢٩] وزارة المالية اللبنانية، تقرير سنوي حول الاتفاقات الجمركية الثنائية، ٢٠٢٢ .

[30] WCO – Regional Intelligence Liaison Offices, West Africa, 2021.

[٣١] مذكرة داخلية، مصلحة التدريب والتمرين في المديرية العامة للجمارك اللبنانية، حزيران ٢٠٢٣.

إلى تفكك إداري في الأقاليم الجمركية الحدودية، وتضارب في المهام بين العناصر المنتقلين وملاك المكاتب المستقبِلة، ما أثار نقاشًا فقهيًا[٣٢] حول شرعية التكليفات غير المستندة إلى قرارات تنظيمية واضحة، خاصةً في ظل تعليق بعض الصلاحيات في أوقات الحرب.

ثالثًا: ضعف الإقبال على التوظيف في المناطق الحدودية

ساهمت الاعتداءات الإسرائيلية في تراجع إقبال المتقدمين إلى وظائف جمركية في الجنوب، لا سيما في مفارز الناقورة، العديسة، وميس الجبل. وأظهرت دراسة غير منشورة أجرتها مديرية الموارد البشرية في المديرية العامة للجمارك[٣٣] أنّ ٤٢٪ من المقبولين في مباريات خفراء الجمرك للعام ٢٠٢٢ طلبوا عدم فرزهم إلى المراكز الحدودية الجنوبية، ما فرض تحديات إضافية في إدارة الموارد البشرية. ويُطرح اجتهاد إداري بأنّ التفرقة في الجاذبية الوظيفية بين المناطق، دون اعتماد تعويض خطر رسمي، يُعدّ مخالفة لمبدأ المساواة في الوظيفة العامة كما نصّت عليه المادة ١٢ من الدستور اللبناني والمادة ٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٢.

*** أثر الاعتداءات على البنية القانونية والتنظيمية**

تعليق العمل ببعض النصوص التنظيمية في المناطق الجنوبية: تبيّن من تقارير المديرية العامة للجمارك أن عددًا من المراسيم والقرارات التنظيمية التي تنظم توزيع العمل والدوام في المراكز الحدودية قد جُمّدت بحكم الواقع نتيجة العجز عن تطبيقها في ظل القصف والتشريد القسري للموظفين.

تفعيل استثنائي لصلاحيات المدير العام للجمارك دون رقابة قضائية: تشير اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني إلى حالات أُجيز فيها للمدير العام اتخاذ تدابير تنفيذية خارج الصلاحيات العادية خلال ظروف استثنائية (قرار رقم ٢٠٠٦/١٢٨). ورغم غياب النص، فإن الفقه الإداري يقرّ بمبدأ "سلطة الظروف القاهرة" كمصدر قانوني لتوسيع الصلاحيات مؤقتًا.

غياب التعاميم التطبيقية من المجلس الأعلى للجمارك: لم يصدر المجلس الأعلى للجمارك أي تعميم توجيهي خاص بتدبير الأزمة خلال الاعتداءات، ما عزّز حالة الارتباك التنظيمي، وفتح المجال لاجتهادات فردية داخل المراكز، خلافًا لما أشار إليه حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٣ تموز ١٩٨٥ (CE, 3 juillet 1985, req. n°58972)، الذي أكّد ضرورة تدخل الإدارة المركزية لتوحيد الاجتهادات التنفيذية أثناء الطوارئ.

اجتهادات قضائية وقرارات استثنائية لمجلس شورى الدولة لدعم صلاحيات الجمارك: من أبرز هذه الاجتهادات، القرار رقم ٢٠١٠/٤٣١ الذي أقرّ مشروعية تصرفات المراكز الجمركية في الجنوب خلال حرب تموز، رغم تجاوزها الصلاحيات الشكلية، استنادًا إلى مبدأ "الضرورات الأمنية"[٣٤]

*** وضع الضابطة الجمركية تحت تصرف الجيش اللبناني**

تحليل قانوني لوضع عناصر الضابطة في حالات الطوارئ الوطنية: تنص المادة الثانية من المرسوم رقم

[٣٢] حنا شفيق، "مبدأ الاختصاص في الإدارة العامة في أوقات الطوارئ"، مجلة القانون والإدارة، العدد ١٩، ٢٠٢٠، ص. ١٢١.
[٣٣] المديرية العامة للجمارك، تقرير غير منشور عن توزّع العناصر بعد مباراة ٢٠٢٢، محفوظ في أرشيف الموارد البشرية.
[٣٤] كما أشار إليه أيضًا فقه حسن جوني في شرحه لقانون الجمارك (الطبعة ٢٠١٦، ص. ٣٠٢).

١٩٧٩/١٨٠٢ على أن الضابطة الجمركية تُعدّ جزءًا من القوى المسلحة، ويمكن وضعها بتصرّف الجيش اللبناني بقرار من مجلس الوزراء. ويؤسس هذا النص لشرعية مشاركة الضابطة في العمليات الميدانية خلال الحروب والنزاعات[35].

دراسة حالات التنسيق الميداني بين الجمارك والجيش أثناء العدوان: وثقت التقارير الجمركية لعام ٢٠٠٦ و٢٠٢٣ حالات متعددة من التنسيق الميداني بين الضابطة الجمركية والجيش، خصوصًا في مرافقة الدوريات الحدودية وضبط محاولات التهريب عبر المعابر غير الشرعية، وهو ما يُعدّ تطبيقًا مباشرًا للمادة ١٣ من قانون الجمارك المتعلقة بالمؤازرة العسكرية.

تقييم فعالية الضابطة في دعم المقاومة الإدارية للاعتداءات: أظهرت المعطيات الميدانية أن الضابطة الجمركية، رغم ضعف الإمكانات، استطاعت تنفيذ مهام مراقبة الحدود وتقديم الدعم اللوجستي للجهات الرسمية، مما يشكّل نموذجًا للقدرة الإدارية في أوقات الأزمات، وقد اعتُبر ذلك بمثابة مقاومة مؤسسية لحماية السيادة الاقتصادية، وفق اجتهاد مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٧/٣١٢.

*** أثر الاعتداءات على الشراكات الدولية والتبادل التجاري عبر الجنوب**

اثر الاعتداء على اتفاقات المرور الجمركي خصوصًا عبر معبر الناقورة ومواقع القليلة وعلما الشعب. كما تعذّر تطبيق بروتوكول الترانزيت السوري خلال فترة الحرب، ما أثّر سلبًا على نقل البضائع عبر الجنوب[٣٦].

١- تراجع الاستثمار في المرافئ الجنوبية: أُلغي عدد من مشاريع التوسعة في مرافئ صور والزهراني نتيجة القصف المتكرّر خلال الاعتداءات، ما دفع القطاع الخاص إلى تحويل اهتمامه نحو مرافئ بديلة في الشمال[37].

٢- تعليق برامج الاتحاد الأوروبي المموّلة للجمارك: أوقفت بعثة الاتحاد الأوروبي منذ ٢٠٢٤ تمويل مركز صور الحدودي ضمن برنامج EU4Trade بسبب الظروف الأمنية. ويُعد ذلك مؤشرًا على أثر الاعتداءات في تعطيل التعاون الدولي الجمركي.

*** الأثر على الأداء الرقابي والتقني**

١- فقدان قواعد البيانات الجمركية الميدانية أدى تدمير السيرفر المحلي لمفرزة صور خلال العدوان الإسرائيلي إلى فقدان عدد كبير من سجلات البيانات الجمركية للفترة الممتدة بين عامي ٢٠١٩ و٢٠٢٣، وهو ما أثّر سلبًا على القدرة على التحقق من البيانات، استكمال التحقيقات، وتنفيذ الرقابة اللاحقة. وقد أشارت منظمة الجمارك العالمية إلى ضرورة وجود أنظمة استرداد بيانات ميدانية كجزء من خطط الاستجابة للطوارئ.

٢- تعطّل أجهزة الكشف والمسح الإلكتروني خرجت جميع أجهزة الكشف بالأشعة (Scanner) في مراكز الجنوب

35 الأساس القانوني (المرسوم ١٩٧٩/١٨٠٢ – المادة ٢): يؤكد الفقه الإداري اللبناني (أنظر: حسن جوني، شرح قانون الضابطة الجمركية، ص. ١١٩) على أن هذه المادة تتيح تعبئة استثنائية لعناصر الضابطة، شرط أن تبقى ضمن المهام الجمركية، ما لم يصدر قرار مخالف من مجلس الوزراء.

٣٦ قرير مديرية الجمارك العامة حول استهداف مراكز صور والناقورة – ٢٠٢٣

37 يُراجع: مذكرة فنية صادرة عن مصلحة المركز الآلي – رقم ٢٠٢٣/٤ WCO, Guidelines (٩) .

الجمركية (صور – الناقورة – العديسة) عن الخدمة نتيجة الاستهداف المباشر، ما عطّل قدرة الإدارة الجمركية على تنفيذ إجراءات التفتيش غير التوغلي، الأمر الذي زاد من نسب التهريب، وحدّ من فعالية إدارة المخاطر الجمركية. وقد سبق لمجلس شورى الدولة أن اعتبر في أحد اجتهاداته أن تعطل الوسائل التقنية لا يُسقط مسؤولية الإدارة عن اتخاذ إجراءات بديلة للرقابة متى توافرت الظروف القانونية واللوجستية لذلك.

٣- تعليق مهام الرقابة اللاحقة والتفتيش إنّ غياب القدرة على إجراء زيارات ميدانية للمنشآت الجمركية الخاصة (مستودعات، شركات نقل) في الجنوب منذ أواخر ٢٠٢٣ عطّل جانبًا أساسيًا من الوظيفة الرقابية. وقد نبه عدد من الباحثين إلى أن الرقابة اللاحقة ليست مجرد إجراء فني، بل تمثل وسيلة مركزية لحماية المالية العامة وتطبيق مبدأ التوازن بين التيسير والتدقيق.

*** مقترح خطة وطنية للانتشار الجمركي البديل في حالات الطوارئ**

أولًا: ضرورة الخطة في ضوء الاعتداءات المتكررة

أثبتت الوقائع الميدانية في الاعتداءات الإسرائيلية المتعاقبة، ولا سيّما عدواني ٢٠٠٦ و٢٠٢٣، هشاشة البنية الجمركية في الجنوب اللبناني من حيث التمركز الثابت للمرافق الجمركية، ما أدى إلى شلل كامل في المهام الجمركية، وتعذّر استيفاء الرسوم، وتعليق التحقيقات الجمركية والرقابة اللاحقة .[1]وبالتالي، تبدو الحاجة ملحّة إلى إعداد خطة وطنية للانتشار الجمركي البديل تُفعّل عند تعذّر العمل في المراكز الحدودية.

ثانيًا: إنشاء مراكز جمركية احتياطية (Back-up Customs Posts)

تقضي التجارب الدولية بوجوب إعداد مراكز جمركية احتياطية قابلة للتفعيل الفوري عند الضرورة. في فرنسا، تنص التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للجمارك DGDDIعلى "تهيئة مراكز بديلة في نطاق جغرافي مختلف عن المراكز الحدودية" لأسباب تتعلّق بالأمن القومي[٣٨] .ويمكن للبنان تخصيص مقار تابعة لوزارة المالية أو البلديات كمساحات مهيّأة جمركيًا.

ثالثًا: اعتماد البنية الجمركية المتنقلة(Mobile Units)

ينصّ دليل الطوارئ الصادر عن منظمة الجمارك العالمية (WCO) على أن "الوحدات الجمركية المتنقلة تتيح الحدّ من آثار النزاعات المسلحة على استمرارية الخدمة"[٣٩]. ويُقترح تجهيز مركبات جمركية مزوّدة بأجهزة مسح إلكتروني ووسائل اتصال مستقلة، تُرسل مؤقتًا إلى مناطق ذات طابع خطر.

رابعًا: توزيع الكوادر البشرية بناءً على معايير المخاطر الجغرافية

يُلاحظ في الممارسة اللبنانية تركز عدد كبير من المفتشين في مراكز إدارية داخلية (بيروت، طرابلس)، في حين تعاني المناطق الحدودية من نقص مزمن. ويُقترح تفعيل نص

[38] DGDDI, Note sur la continuité douanière en situation de crise, 2020

[39] WCO, Guidelines for Disaster Preparedness and Business Continuity Planning, 2020, p. 19. ↩

تنظيمي صادر عن المجلس الأعلى للجمارك أو المدير العام للجمارك، يُجيز توزيع العناصر مؤقتًا وفق خريطة مخاطر ميدانية تُحدَّث دوريًا بالتنسيق مع قيادة الجيش[٤٠].

خامسًا: إعداد نص تنظيمي للطوارئ الجمركية

لا يتضمن النظام القانوني اللبناني حاليًا أي مرسوم تنظيمي خاص بالطوارئ الجمركية .ويُقترح استصدار مرسوم يحدد: –

١– كيفية تشغيل المراكز الاحتياطية،

٢– انتقال الصلاحيات الإدارية،

٣– تنظيم التبليغ الإلكتروني،

٤– قواعد التحقيق عن بُعد[٤١].

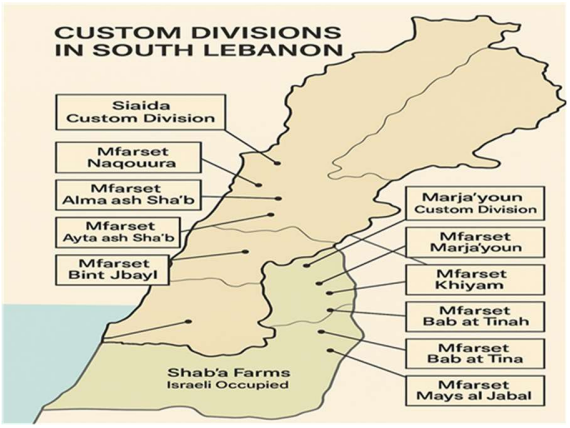
ويُمكن الاستناد في هذا المجال إلى الاجتهاد الإداري الفرنسي، الذي أقرّ بوجوب "تأمين استمرارية الخدمة العامة حتى في الظروف الاستثنائية (CE, 28 juin 1918, Heyriès)"[42].

سادسًا: التجربة المقارنة (فرنسا – مصر)

في مصر، ينص قرار وزير المالية رقم ٤٣٠ لسنة ٢٠٢٠ على "إمكانية تفعيل المنافذ الجمركية البديلة عند وقوع حالات قاهرة ."[43]أما في فرنسا، فقد وضعت المديرية العامة للجمارك خطة Plan de continuité d'activité douanièreتتضمن تشغيل مراكز موقتة، وإجراءات جمركية مبسطة، ووحدات متنقلة للرقابة الجمركية.

*** خريطة تنظيمية للمراكز الجمركية المتضررة في الجنوب**

أدناه خريطة توضيحية رقمية تبيّن المراكز الجمركية والمفارز التي تعطّلت كليًا أو جزئيًا نتيجة الاعتداءات الإسرائيلية: –



*** الخاتمة**

إنّ تحليل الأثر الناتج عن الاعتداءات الإسرائيلية المتكرّرة على المراكز الجمركية في الجنوب اللبناني، في ضوء هذا البحث، يُظهر حجم الانكشاف المؤسساتي الذي تعاني منه إدارة الجمارك اللبنانية عند مواجهة الأزمات السيادية. فالضربات التي طالت البنى التحتية الجمركية لم تقتصر على تدمير ماديّ مباشر، بل كشفت عن سلسلة من الثغرات البنيوية والتنظيمية التي تتطلب معالجة عاجلة، على مستويات تشريعية، لوجستية، رقمية، وتنسيقية.

*** من أبرز النتائج المستخلصة**

١– هشاشة البنية التشغيلية والرقمية :غياب نظم طوارئ رقمية، وتوقف العمل بنظامASYCUDA ، وانقطاع

٤٠ مشروع خطة الطوارئ الجمركية – وزارة المالية اللبنانية، ٢٠٢٢ (مسوّدة غير منشورة)

٤١ مقابلة مع المستشار القانوني للمجلس الأعلى للجمارك – كانون الثاني ٢٠٢٤.

42 Conseil d'État, 28 juin 1918, Heyriès, Rec. Lebon

43 وزارة المالية المصرية، قرار رقم ٤٣٠ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الحالات الطارئة في المنافذ الجمركية.

الربط مع المركز الآلي، كلّها تؤشر إلى غياب منظومة متكاملة للأمن السيبراني الجمركي، رغم توصيات المنظمات الدولية.

٢- ضعف الإطار القانوني في زمن الحرب : لم تصدر تعاميم تنظيمية خاصة بالمرحلة الاستثنائية من المجلس الأعلى للجمارك، ما أدّى إلى تفعيل استنسابي لصلاحيات المدير العام، دون رقابة قضائية فعلية، معتمدًا على اجتهادات مجلس شورى الدولة كبديل تشريعي مرحلي<

٣- انعدام الرؤية الاستباقية في التعاون الدولي :تسبّب تعليق الاتفاقات الثنائية، ووقف برامج الاتحاد الأوروبي، بخسائر استراتيجية للبنية الجمركية في الجنوب، وهو ما يوجب بناء شراكات دولية مرنة قابلة للاستمرار في ظروف استثنائية.

٤- قصور في إعداد الموارد البشرية :إن انقطاع دورات التدريب، وتفكك العنصر البشري، وتراجع الإقبال على العمل في الجنوب، عوامل تهدّد ديمومة الجهاز الجمركي الحدودي، وتستدعي خطة حوافز إدارية وتشريعية لاستعادة الجاهزية.

٥- نجاح محدود للمقاومة الإدارية :رغم الظروف القاهرة، استطاعت الضابطة الجمركية دعم الجيش والمؤسسات الأمنية في مراقبة الحدود وتنفيذ بعض المهام الميدانية، مما شكّل نموذجًا للتكامل بين الأجهزة، لكنه لم يُبْنَ على استراتيجية رسمية مسبقة، بل على مبادرات ميدانية فردية.

٦- انعدام القدرة على الاستمرارية المؤسسية :تبيّن أن إدارة الجمارك، كمؤسسة، تفتقر إلى نظام عمل مرن يُمكّنها من الاستمرار في أداء وظيفتها الحيوية خلال الاعتداءات، ما يهدّد بمفاقمة الفجوات الجمركية، وتعطيل حماية السيادة الاقتصادية.

بناءً عليه، يوصى في ختام هذا البحث بوضع خطة وطنية لإعادة بناء منظومة الجمارك في المناطق الجنوبية، تشمل تطوير القوانين التنظيمية، وتأسيس بنى رقمية احتياطية، واعتماد مناهج تدريبية طارئة، وإنشاء غرفة عمليات جمركية للطوارئ على غرار التجارب المقارنة. إنّ الإدارة الجمركية ليست فقط جهازًا ماليًا، بل خط دفاع سيادي في الحرب كما في السلم، ويجب أن يُعامل على هذا الأساس في السياسة العامة والتشريع الوطني.

*** التوصيات التنفيذية**

١- إصدار مرسوم طوارئ جمركي يضع إطارًا تشريعيًا مؤقتًا يتيح العمل بالإجراءات الإلكترونية، وتفويض صلاحيات استثنائية للمدير العام للجمارك ضمن حدود رقابية زمنية، على غرار ما ورد في الاجتهادات الإدارية.

٢- إنشاء غرفة عمليات جمركية وطنية للطوارئ ترتبط مباشرة بالمركز الآلي والمجلس الأعلى للجمارك، ومزوّدة بأنظمة اتصال آمنة، قادرة على إدارة الأزمات الجمركية ميدانيًا ورقميًا في آنٍ واحد.

٣- إعداد بنية رقمية احتياطية(Back-up System) تشمل قاعدة بيانات ميدانية، وسيرفرات متنقلة، ونقاط ربط بديلة لنظامASYCUDA ، تضمن استمرارية العمليات حتى في حالة تعطل المركز الآلي الرئيسي.

٤- تحديث التشريعات الجمركية الخاصة بالوضع الحربي بإضافة فصل خاص إلى قانون الجمارك أو إصدار قانون

مستقل، ينظم الصلاحيات، العلاقة مع الجيش، والحدود القانونية لتصرفات الإدارة الجمركية في الظروف الاستثنائية.

٥- عقد اتفاقات طوارئ جمركية إقليمية مع الدول المجاورة (سوريا، فلسطين)، ومنظمات دولية(WCO) ، الاتحاد الأوروبي (لتبادل المعلومات، تنسيق عبور الشحنات الإنسانية، وضمان الحد الأدنى من التبادل الحدودي.

٦- تحفيز العناصر الجمركية لخدمة المناطق الجنوبية من خلال تقديم بدلات مخاطر، سلف استثنائية، نقاط إضافية للترفيع، وتعديل شروط النقل والتوظيف لضمان بقاء الموارد البشرية في المراكز الحدودية.

٧- إعادة تأهيل المراكز الجمركية الجنوبية بخطة هندسية موحّدة تشمل تحصين البنية التحتية ضد الهجمات، وتأمين المستودعات، وتوفير ملاجئ بيانات محلية وربطها بالمركز الرئيسي وفق معايير الأمن الجمركي العالمي.

*** المراجع**

اولاً- المراجع العربية

حسن جوني، شرح قانون الجمارك اللبناني، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦.

عبد الحميد العابد، "الرقابة اللاحقة في العمل الجمركي: بين مقتضيات التيسير وضرورات الردع"، المجلة العربية للقانون الإداري، العدد ١٢، ٢٠٢٠.

عبد الله عطوي، "نظرية القوى المسلحة في القانون الإداري اللبناني"، مجلة القضاء الإداري، العدد ٥، ٢٠١٩.

قانون الجمارك اللبناني، المرسوم الاشتراعي رقم ٤٤٦١، تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥.

المرسوم رقم ١٨٠٢ تاريخ ١٩٧٩/٧/٢٥ (تنظيم الضابطة الجمركية).

مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٢٠٠٨/٩٨ – قضية جمرك صيدا.

مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٢٠٠٧/٣١٢ – مديرية الجمارك ضد الدولة اللبنانية.

مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٢٠١٧/١٧، بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢١.

تقرير مديرية الجمارك العامة حول استهداف مراكز صور والناقورة – ٢٠٢٣.

تقرير ميداني صادر عن قيادة الجيش اللبناني – وحدة الحدود الجنوبية، ٢٠٢٣.

مذكرة فنية صادرة عن مصلحة المركز الآلي، رقم ٢٠٢٣/٤.

هيئة التشريع والاستشارات – وزارة العدل، رأي رقم ٢٠١٠/١٣٢ بشأن الصعوبات اللوجستية للمرافئ الحدودية.

ثانياً- المراجع الاجنبية

WCO (World Customs Organization), Guidelines for Disaster Preparedness and Business Continuity Planning, 2020.

EU Delegation to Lebanon, Annual Customs Cooperation Report, 2024.

EU4Trade – Technical Project Files, 2022–2024 (Internal Working Notes).