

الفصل الثالث

دستورية برنامج التخصية الأردني

المحتويات:

- الملخص
- المقدمة
- ماهية التخاصية وتاريخها في الأردن
- دستورية التخاصية والإطار التشريعي لها
- القيود الدستورية على الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة برنامج التخاصية
 - أولاً: المادة 33 من الدستور الأردني
 - ثانياً: مدى إنطباق مفهوم المعاهدات والاتفاقات الدولية على اتفاقيات التخاصية
 - المادة 117 من الدستور
 - تعريف المرفق العام وأساليب إدارته
 - مدى إنطباق مفهوم عقد الامتياز على اتفاقيات التخاصية
 - شركة مناجم الفوسفات الأردنية
 - إمتياز المطار كمرفق عام
 - بيع أسهم شركات حاملة الإمتياز
- رقابة مجلس الأمة الأردني على برنامج التخاصية
 - المبحث الأول: إقرار قانون التخاصية والمسؤولية الوزارية
 - المبحث الثاني: التصديق على عقود الإمتياز بقانون
- التعديلات الدستورية لعام 2011 وبرنامج التخاصية
- الخاتمة والتوصيات

الملخص

تعد عملية التخصيص وإعادة الهيكلة من أهم صور برنامج التصحيح الإقتصادي الذي تبنته الدولة الأردنية منذ الثمانينيات من القرن الماضي، والذي ثارت حوله العديد من التساؤلات ابتداء بشأن دستوريته وانتهاء بشأن قانونية الإجراءات المتبعة لتنفيذه. فقبل صدور قانون التخصيص الأردني عام 2000، كانت عملية التخصيص تتم بقرارات تصدر عن مجلس الوزراء باعتباره صاحب الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وحتى بعد صدور قانون التخصيص بقيت مظاهر الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة برنامج التخصيص واضحة وجلية وذلك من خلال ربط العديد من الآليات والهيئات التنفيذية الخاصة بالتخصيص بمجلس الوزراء.

إلا أن الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية، ومن ضمنها تنفيذ برنامج التخصيص، قد فرض عليها المشرع الدستوري مجموعة من القيود الدستورية أهمها المادة 33 من الدستور حول المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يجب موافقة مجلس الأمة عليها إذا كانت تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة أو تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات. ومن خلال استعراض كافة الاتفاقيات التي وقعتها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ذات الصلة بالتخصيص وإعادة الهيكلة نجدها قد أبرمت مع أفراد طبيعيين أو معنويين محليين أو دوليين، وهو ما ينفي الحاجة إلى تطبيق أحكام الفقرة الأولى من المادة 33 من الدستور التي تختص بالمعاهدات والاتفاقات الدولية التي تبرمها الحكومة الأردنية مع دول أخرى أو أي من أشخاص القانون الدولي العام والتي يشترط عرضها لمصادقة مجلس الأمة عليها إذا كان يترتب عليها مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، أو تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات.

ومن القيود الدستورية الأخرى على الولاية العامة لمجلس الوزراء فيما يتعلق بإدارة شؤون الدولة أن أي امتياز لمنح حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون وذلك وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور. وتطبيقاً لهذا النص الدستوري، فقد صدر العديد من قوانين التصديق على اتفاقيات امتياز المناجم والمعادن سواء من السلطة التشريعية، أو من السلطة التنفيذية من خلال قوانين مؤقتة بحجة غياب مجلس النواب. أما فيما يتعلق ببيع أسهم شركة الفوسفات الأردنية، فقد أصدر المجلس العالي لتفسير الدستور قراره الذي قضى بأن عملية البيع لا تعتبر من قبيل منح الامتياز، وإنما هي مجرد بيع أسهم شركة مساهمة عامة أردنية بقيت لها نفس الشخصية المعنوية بعد البيع، بالتالي فهي لا تحتاج إلى التصديق عليها بقانون.

وبخصوص امتياز المرافق العامة وتحديد اتفاقية مطار الملكة علياء الدولي، فقد حسم المجلس العالي لتفسير الدستور الجدل الذي ثار حول دستورية الاتفاقية معتبراً أن المادة 66/أ من قانون الطيران المدني رقم 41 لسنة 2007 والتي أصبحت سارية المفعول بعد إبرام اتفاقية المطار تعد بمثابة تصديق على اتفاقية المطار لغايات أحكام المادة 117 من الدستور. كما حسم المجلس العالي التساؤلات حول بيع أسهم الشركات حاملة امتيازات استثمار مناجم ومعادن في المملكة معتبراً أن دخول أي شريك استراتيجي في تلك الشركات لا يعتبر من قبيل منح امتياز جديد يتطلب لدستوريته التصديق عليه بقانون، ذلك لأن دخول شركاء جدد في أية شركة لا يترتب عليه تغيير في شخصيتها المعنوية أو في حقوقها والتزاماتها.

وعن دور مجلس الأمة في برنامج التخاصية وإعادة الهيكلة، فهو بحاجة إلى تعزيز بحيث يجب أن لا يقتصر على مجرد إقرار أي تعديل لاحق على قانون التخاصية أو إصدار أي قانون جديد ذات صلة بالموضوع أو حتى التصديق على عقود الامتياز، بل يجب أن يمتد إلى تفعيل المناقشة العامة داخل أروقة المجلس حول إدارة الحكومة لشؤون الدولة، وتفعيل المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء والوزراء بمظاهرها المختلفة من السؤال والاستجواب وحجب الثقة أمام مجلس النواب وذلك فيما يتعلق بالقرارات والأعمال التي تصدر عنهم وتعلق بتنفيذ عملية التخاصية.

وعن التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني عام 2011 وأثرها على عملية التخاصية وإعادة الهيكلة، فقد اقتصر فقط على أحد أهم أشكالها وصورها المتمثلة بعقود الامتياز التي يجب التصديق عليها بقانون. فمن خلال استعراض التعديلات التي أدخلها المشرع الدستوري على المادة 94 من الدستور فيما يتعلق بالقوانين المؤقتة، نجد أن مجلس الوزراء لم يعد بمقدوره دستوريا - كقاعدة عامة - التصديق على أي عقد امتياز بقانون مؤقت، وذلك بسبب تحديده حالات الضرورة التي تجيز لمجلس الوزراء إصدار قوانين مؤقتة بحالات الكوارث العامة والحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية مستعجلة لا تحتمل التأجيل. وهذا التعديل من شأنه أن يعزز من دور مجلس النواب في الرقابة على عقود الامتياز من خلال التصديق عليها بقانون وفق أحكام الدستور، وذلك بعد ما كانت السلطة التنفيذية تهيم على منح عقود الامتياز وتوقيعها والتصديق عليها بقوانين مؤقتة بحجة غياب مجلس النواب، دون أن يعتد بالرقابة النيابية على القوانين المؤقتة التي يجب أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده.

المقدمة

على ضوء تشكيل لجنة مراجعة وتقييم برنامج التخاصية الأردني بهدف الوقوف على الأثر الإقتصادي والإجتماعي لسياسات وعمليات الخصخصة التي قامت بها الحكومات الأردنية منذ عام 1989 وحتى آخر عملية خصخصة تمت بناء على الحقائق والأرقام والوثائق، ولإستخلاص الدروس والعبر للمواطنين بكل شفافية، فقد تقرر تشكيل فريق عمل مهمته البحث في الجوانب الدستورية والقانونية لعملية التخاصية والإجراءات الحكومية التي رافقتها، ومدى توافقها مع المنظومة الدستورية والقانونية للدولة الأردنية.

ولغايات إتمام العمل، فقد قام أعضاء الفريق بالبحث والتمحيص في النصوص الدستورية ذات الصلة بالتخاصية وفي مقدمتها المواد 33 و 45 و 117 من الدستور والمعنية على التوالي بالمعاهدات والاتفاقات الدولية ولا سيما منها تلك الماسة بالحقوق العامة والخاصة والتي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، وبالولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وبعقود الامتياز لاستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة. فالحكم على دستورية برنامج التخاصية والإجراءات المتبعة لتنفيذه يكون من خلال بيان مدى التزام السلطة التنفيذية بتلك الأحكام الدستورية وذلك في قراراتها حول التخاصية وإعادة الهيكلة قبل وبعد صدور قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000.

كما تطرق فريق العمل إلى دور السلطة التشريعية ممثلة بمجلسي الأعيان والنواب في عملية التخاصية وذلك من خلال التصديق على قانون التخاصية لعام 2000، والتصديق على اتفاقيات الامتياز التي أبرمتها الحكومة

الأردنية مع شركات وطنية وأجنبية لاستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة، حيث خلص الفريق إلى تقديم مجموعة من التوصيات والاقتراحات بغية تطوير المنظومة القانونية والدستورية التي تحكم برنامج التخاصية الأردني.

ماهية التخاصية وتاريخها في الأردن

ورد تعريف التخاصية في المادة 3 من قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000¹ الذي عرفها بأنها "اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية، ومن مقاصد التخاصية تحقيق ما يلي :

- أ. رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية.
- ب. الإسهام في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والدولية بتوفير مناخ استثماري جاذب لها.
- ج. تحفيز الإدخارات الخاصة وتوجيهها نحو الاستثمار الطويل المدى تعزيزا لسوق رأس المال المحلي والإقتصاد الوطني.
- د. تخفيف العبء المالي عن الخزينة العامة بوقف التزامها بتقديم المساعدات والقروض للمشاريع المتعثرة والخاسرة.
- هـ. إدارة المشاريع الاقتصادية بأساليب حديثة بما في ذلك استخدام التقنية المتطورة بهدف تمكين هذه المشاريع من إيجاد أسواق مستقرة وفتح أسواق جديدة من خلال قدرتها على المنافسة في الأسواق العالمية."

أما أساليب التخاصية، فقد وردت في المادة 4 من القانون والتي حددت الأساليب المختلفة التي يتم من خلالها عمليات إعادة هيكلة وتخاصية المؤسسات العامة أو المشاريع التي يمتلكها القطاع العام على النحو التالي:

- أ. نقل ملكية المؤسسة أو المشروع من القطاع العام الى القطاع الخاص بعد تحويله إلى شركة وفقا للتشريعات النافذة المفعول، وإعادة هيكلته بقصد اتمام عملية التخاصية عليه.
 - ب. نقل ملكية الأسهم أو الحصص التي تمتلكها الحكومة في الشركات التي تساهم فيها الى القطاع الخاص وذلك ببيعها له بصورة كلية أو جزئية.
 - ج. نقل إدارة المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص بمقتضى اتفاق بينهما يخول القطاع الخاص حق إدارته وتشغيله.
 - د. اعتماد أي صيغة من الصيغ المبينة أدناه لإنشاء مشاريع استثمارية محددة وفقا لاتفاقيات تعقد لهذه الغاية بين القطاعين العام والخاص.
1. إنشاء القطاع الخاص للمشروع لاستغلاله وتشغيله لمدة زمنية محددة والتنازل عنه للقطاع العام عند انتهاء هذه المدة.

¹ نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم (4443) على الصفحة رقم (2652) بتاريخ 2000/7/2، وقد دخل حيز النفاذ بمجرد نشره في الجريدة الرسمية.

2. إنشاء القطاع الخاص للمشروع والتنازل عن ملكيته للقطاع العام مع الاحتفاظ بحق استغلاله وتشغيله لمدة زمنية محددة.
3. إنشاء القطاع الخاص للمشروع وتملكه واستغلاله وتشغيله لحسابه.
4. إنشاء القطاع الخاص للمشروع وتملكه واستغلاله وتشغيله ثم التنازل عنه ونقل ملكيته للقطاع العام.
- هـ. منح القطاع الخاص حق إنشاء مشروع معين واستغلاله بشكل انفرادي وعلى سبيل الحصر بمقتضى عقد ترخيص أو اتفاق يبرم مع الحكومة لهذه الغاية.
- و. أي أسلوب آخر يقرره مجلس الوزراء.

وفيما يتعلق بعوائد التخاصية وعلى اعتبار أن المؤسسات والمرافق العامة التي خضعت لعملية التخاصية بأشكالها وصورها المختلفة هي من قبيل الأموال العامة، فقد نظم قانون التخاصية عملية التصرف بعوائد التخاصية وذلك من خلال إنشاء صندوق عوائد التخاصية بموجب أحكام المادة 13 من القانون لتودع فيه جميع عوائد التخاصية، والتي يقصد بها جميع المبالغ المتأتية من عمليات إعادة الهيكلة أو إجراء التخاصية وفقا لأحكام القانون.

وعن كيفية استخدام عوائد التخاصية، فقد حدد قانون التخاصية الأغراض التي يتم صرف عوائد التخاصية عليها بعد الحصول على قرار من مجلس الوزراء بالأمر التالية:

1. سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشاريع التي تتم إعادة هيكلتها وإجراء التخاصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.
2. شراء الديون المترتبة على الحكومة للاستفادة مما يتأتى لها من خصم على هذه الديون أو لتسديدها عن طريق المبادلة أو أي طريقة أخرى يقرها المجلس ويوافق عليها مجلس الوزراء.
3. الاستثمار في الأصول المالية.
4. تمويل النشاطات الاقتصادية والاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية ذات المردود الإقتصادي والإجتماعي المجدي والتي تساعد في تحقيق التنمية المستدامة على أن تدرج في قانون الموازنة العامة.
5. إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو تخاصيتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات.
6. شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم تخاصيتها والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الإجتماعي.

وعن جهة الإشراف على صندوق عوائد التخاصية وتنظيم نشاطه وإدارته، فقد حددها المشرع الأردني بمجلس التخاصية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية وذلك في الفقرة أ من المادة 13 من قانون التخاصية. وتنفيذا لهذا النص القانوني، فقد صدر نظام صندوق عوائد التخاصية رقم 24 لسنة 2002 الذي نص على تشكيل لجنة مساعدة لمجلس التخاصية برئاسة وزير المالية وعضوية كل من وزير التخطيط ووزير الصناعة والتجارة ومحافظ البنك المركزي ورئيس الهيئة التنفيذية للتخاصية مهمتها اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة باستخدام موارد الصندوق بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، ورفع تقارير دورية لمجلس التخاصية عن

الإجراءات المتخذة لتنفيذ قراراته، والتوصية له بأي اقتراحات تراها مناسبة بهذا الخصوص، وتقديم الاقتراحات والتوصيات ذات العلاقة باستخدام موارد الصندوق إلى المجلس لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها .

أما آلية صرف عوائد التخاصية من الصندوق على الأغراض المبينة سابقاً، فهي مفيدة بضرورة صدور قرار بالصرف عن مجلس الوزراء وذلك بناء على تنسيب مجلس التخاصية الذي يمكن له أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس اللجنة التي شكلت لمساعدة مجلس التخاصية، وذلك استناداً لأحكام المادة 5 من نظام صندوق عوائد التخاصية.

إن الأحكام الموضوعية السابقة التي تتعلق بإدارة عملية التخاصية من هيئات ومجالس أنشأها قانون التخاصية، وآلية تعامل القانون مع عوائد التخاصية من خلال صرفها على أغراض محددة على سبيل الحصر تمتاز بتعلقها المباشر بالصالح العام. كما أن إجراءات إدارة الصندوق وحصر جهة إصدار القرار بصرف عوائد التخاصية بمجلس الوزراء، واعتبار عوائد استثمار صندوق التخاصية إيراداتاً للخزينة العامة من خلال تحويل فوائدها حسابات التخاصية بشكل شهري للخزينة، والعوائد والأرباح الأخرى المتأتية من استثمار أموال الصندوق حال تحققها وبشكل مستمر تعد ضمانات قانونية على سلامة عملية التخاصية والتعامل مع عوائدها بشفافية ووضوح.

ومن خلال استعراض النصوص القانونية السابقة يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أن التخاصية هي عبارة عن سلسلة من القرارات والأعمال الحكومية التي تقع على المرفق العام أو المؤسسات العامة بهدف تحقيق مشاركة القطاع الخاص في إدارة مشاريع القطاع العام التي تسمح بطبيعتها الإدارية إدارتها على أسس تجارية والإشراف عليها. وهذه الإجراءات الحكومية تجد سندها القانوني في قانون التخاصية الأردني الذي صدر عام 2000 ليطبق على جميع عمليات التخاصية التي تمت بعد نفاذه على اعتبار أن القواعد القانونية تصدر ويسري مفعولها بأثر فوري مباشر كقاعدة عامة وليس بأثر رجعي إلا ضمن حالات معينة متفق عليها فقهاً وقضاءً².

أما عن بدايات التخاصية في الأردن فتعود إلى عام 1986 عندما وضعت الحكومة خطة لتحويل كل من مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية ومؤسسة النقل العام والملكية الأردنية من مؤسسات إلى شركات مساهمة عامة. إلا أن تلك العملية قد تعثرت بسبب بروز إشكالية قانونية تمثلت في أن تشريعات تلك المؤسسات والتشريعات الأخرى ذات الصلة لم يرد فيها أي نصوص صريحة تتيح للقطاع العام بيع موجوداته للقطاع الخاص أو التنازل عنها.

ولتجاوز تلك العقبة القانونية، تم ادخال العديد من التعديلات على قوانين تلك المؤسسات تتيح إمكانية تحويلها إلى شركات تجارية بأسهم قابلة للبيع. كما جرى تعديل بعض القوانين التي تنظم عمل القطاعات الخاضعة للتخاصية مثل قانون الاتصالات وقانون الكهرباء العام وذلك من أجل إتاحة المجال أمام تلك القطاعات للاستثمارات الخاصة، وتمكين المؤسسات العاملة في تلك القطاعات من العمل على أسس تجارية. كما تم إنشاء العديد من الهيئات المستقلة للتنظيم والرقابة في القطاعات المختلفة التي تخضع لعملية التخاصية وذلك لكي تقوم

² من أهم الحالات التي يطبق فيها القانون بأثر رجعي حالة وجود نص صريح في القانون، وحالة القانون الأصلح للمتعم في القانون الجزائي.

بمنح التراخيص المطلوبة للعمل على أسس تجارية ومراقبة الجودة وضبط السلوك الاحتكاري لحماية لمصالح كل من المستهلكين والمستثمرين، كهيئة تنظيم قطاع الاتصالات والكهرباء والنقل العام للركاب، وهيئة الأوراق المالية.

ولتوفير الغطاء القانوني لتحويل المؤسسات إلى شركات مساهمة عامة تكون أسهمها قابلة للبيع تم إجراء تعديل على أحكام المادة 8 من قانون الشركات الأردني رقم 22 لسنة 1997، بحيث أصبح من الممكن، وبقرار من مجلس الوزراء، تحويل أي مؤسسة أو سلطة أو هيئة رسمية عامة إلى شركة مساهمة عامة تعمل وفق الأسس التجارية بحيث تمتلك الحكومة كامل أسهمها، باستثناء المؤسسة أو السلطة أو الهيئة العامة التي أنشئت بموجب قانون خاص بها، فيتوجب تعديل ذلك القانون الخاص بها قبل تحويلها إلى شركة مساهمة عامة.

وقد بدأ تنفيذ خطة التخصيص على قطاع الاتصالات عام 1996 حيث صدر قرار عن مجلس الوزراء بتاريخ 1994/2/22 بإعادة هيكلة مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية من خلال تحويلها إلى شركة تعمل على أسس تجارية وتتمتع باستقلال تام تحت مظلة قانون الشركات مع وضع التشريعات القانونية اللازمة لذلك. وبتاريخ 1996/2/27 قرر مجلس الوزراء تسجيل شركة الاتصالات كشركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة وبرأسمال مقداره 250 مليون دينار أردني، حيث باشرت الشركة أعمالها بتاريخ 1997/1/1.

كما استمرت عملية التخصيص وإعادة الهيكلة في تلك الفترة وشملت قطاع النقل، حيث قرر مجلس الوزراء بتاريخ 1999/7/15 اعتماد استراتيجية لخصخصة مؤسسة عالية / الخطوط الجوية الملكية الأردنية على مرحلتين، الأولى تضمنت إعادة هيكلة المؤسسة وتحويلها إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة لتعمل على أسس تجارية، حيث تم تسجيلها لدى مراقب عام الشركات لدى وزارة الصناعة والتجارة تحت اسم "شركة عالية - الخطوط الجوية الملكية الأردنية المساهمة العامة"، في حين تضمنت المرحلة الثانية تهيئة الملكية الأردنية بعد تحويلها لشركة مساهمة عامة لكي يتمكن القطاع الخاص من الاستثمار فيها.

وفي مجال التعدين، قرر مجلس الوزراء بتاريخ 1998/1/20 بيع ما نسبته 33% من أسهم شركة مصانع الاسمنت الأردنية إلى شركة لافارج الفرنسية كشريك استراتيجي، وبيع ما نسبته 14.3% من أسهم الشركة إلى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

ومع نهاية التسعينيات من القرن الماضي اجتمع ممثلو القطاعين العام والخاص في ملتقى اقتصادي وطني في البحر الميت وذلك بمبادرة من جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين المعظم حفظه الله في الفترة ما بين 26-27 تشرين الثاني 1999، حيث تم الاتفاق على دعم برنامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي بهدف تحقيق الرخاء للشعب الأردني والذي من أهم مظاهره تخصيص قطاعات الإنتاج الحكومية بما فيها التعدين وقطاعات أخرى كالنقل والموانئ والمطارات، وذلك إما عن طريق نقل الملكية أو من خلال إبرام عقود إنتاج وإدارة لتلك المؤسسات التي تعمل في تلك القطاعات، مع استمرار الحكومة في تقديم الحوافز للقطاع الخاص لرفع سوية الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية، وإعطاء دور لرأس المال الوطني في المساهمة في تنفيذ تلك البرامج.

وعلى ضوء توصيات الملتقى الإقتصادي الوطني قامت الهيئة التنفيذية للتخاصية وبالتعاون مع المجلس الإقتصادي الاستشاري بوضع استراتيجية تخاصية قطاعات الإنتاج الرئيسية لعام 2000 والتي تضمنت مجموعة من التوصيات حول خصخصة قطاعات معينة كالطاقة والتعدين والنقل، حيث بادرت الحكومة إلى تنفيذ تلك التوصيات على أرض الواقع من خلال سلسلة من القرارات الحكومية ذات الصلة بالتخاصية وإعادة الهيكلة.

كما استندت القرارات الحكومية المتعلقة بالتخاصية إلى الإستراتيجية الوطنية للتخاصية التي أصدرتها اللجنة العليا للتخاصية وأقرها مجلس الوزراء بتاريخ 1999/8/10 والتي تضمنت التزام الأردن بتنفيذ برامج وطنية للإصلاح الإقتصادي بهدف إعادة الاستقرار المالي والنقدي، وإحداث تصحيح هيكلي لتوفير البيئة المناسبة لاستئناف مسيرة النمو بمعدلات مقبولة ومستدامة وذلك من خلال تصويب دور القطاع العام في العملية الإنتاجية، مع تحفيز وإتاحة المجال للقطاع الخاص للاضطلاع بدوره الطبيعي في النشاط الإقتصادي الأمر الذي يمثل تجسيدا لمفهوم التخاصية.

وعلى ضوء تلك الإستراتيجية الوطنية تقرر السير قدما في إجراءات خصخصة شركة توليد الكهرباء المركزية وشركة كهرباء محافظة إربد وشركة البوتاس العربية وذلك ضمن إطار عملية التخاصية. ومع ذلك يبقى التساؤل الأبرز حول الحكم على دستورية عملية التخاصية والقواعد القانونية الناظمة لها والتي استندت إليها الدولة الأردنية في تنفيذها لبرنامج إعادة الهيكلة والتصحيح الإقتصادي، والذي ستم الإجابة عنه في الفصل الثاني أدناه.

دستورية التخاصية والإطار التشريعي لها

إن الحكم على دستورية عملية التخاصية والإجراءات الحكومية التي صدرت لتنفيذها يتطلب ابتداءً تحديد السند الدستوري الذي أعطى الحكومات الأردنية المتعاقبة الحق في اتخاذ القرارات ذات الصلة بتنفيذ برنامج التخاصية وإعادة الهيكلة منذ بداياتها وذلك في ظل غياب أي تشريع قانوني خاص بذلك البرنامج في ذلك الوقت. فقد استمرت الحكومات الأردنية المتعاقبة في إتباع نهج التخاصية اعتمادا على قرارات حكومية حتى عام 2000 عندما صدر قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000، والذي أصبح بمثابة المرجعية القانونية لتنفيذ برنامج التخاصية.

كما أن الحكم على دستورية التخاصية لا يكفي أن يتم من خلال بيان السند الدستوري وتحديد الشرعية القانونية للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بإعادة هيكلة أو تخاصية عدد من المؤسسات العامة أو المشاريع التي يمتلكها القطاع العام فحسب، بل لا بد من الوقوف على القيود الدستورية التي فرضها المشرع الدستوري على الصلاحية الحكومية في تنفيذ ذلك البرنامج، وإلى أي مدى التزمت بها الحكومات الأردنية أثناء إصدارها لقراراتها الحكومية ذات الصلة ببرنامج التخاصية وإعادة الهيكلة.

لقد كانت عمليات إعادة الهيكلة والتصحيح الإقتصادي قبل صدور قانون التخاصية لعام 2000 تستند إلى قرارات تصدر عن مجلس الوزراء، والتي جاءت تطبيقا لسياسة اقتصادية جديدة قوامها الانفتاح والتحديث الإقتصادي. لذا، فالنقطة الدستورية الجوهرية تكمن في بيان مدى أحقية مجلس الوزراء في إصدار قرارات حكومية

ذات صلة بالتخاصية وإعادة الهيكلة بصورها المختلفة في الفترة ما قبل صدور قانون التخاصية الحالي وبعدها في ظل الاستراتيجيات الوطنية الخاصة ببرنامج التخاصية.

إن السلطة التنفيذية في الدستور الأردني تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور وذلك استنادا للمادة 26 من الدستور، حيث يؤلف مجلس الوزراء حسب المادة 41 من الدستور من رئيس الوزراء رئيسا وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة. أما مهام مجلس الوزراء في الدستور الأردني فقد حددتها الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور والتي تنص على أن "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى".

إن أهمية هذا النص الدستوري الأخير تكمن في أنه يكرس مبدأ الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة جميع الشؤون المتعلقة بالدولة داخليا وخارجيا، حيث يدخل ضمن صلاحياته إصدار القرارات الحكومية اللازمة لضمان سير عمل جميع شؤون المرافق العامة والمؤسسات والمشاريع العامة في إطار تحقيق المصلحة العامة. وحيث أن التخاصية تعد من صميم الأعمال والبرامج ذات الصلة المباشرة بالشؤون الداخلية في الدولة فيما يتعلق بإدارة المؤسسات والمرافق العامة، فإن إدارتها وتنفيذها من خلال القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء قبل صدور قانون التخاصية الحالي لها سند دستوري هو الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور باعتبارها مظهرا من مظاهر الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

وبعد أن صدر قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000، استمر مجلس الوزراء في ممارسة ولايته العامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية بما يخص إدارة المرافق العامة والمشاريع والمؤسسات الحكومية، ولكن استنادا لمنظومة قانونية واردة في قانون التخاصية نظمت آلية تنفيذ مجلس الوزراء لعمليات إدارة المشاريع العامة وخصصتها. فقانون التخاصية من حيث الشكل قد صدر مستوفيا للشرائط الدستورية من حيث موافقة مجلسي الأعيان والنواب ومصادقة جلالة الملك عليه ونشره في الجريدة الرسمية وفقا للأصول الدستورية، مما ينفي عنه أي شبهة بعدم الدستورية.

أما من حيث الموضوع، فقد أفرد قانون التخاصية مجموعة من القواعد الموضوعية التي تعنى بتنظيم عملية التخاصية، وذلك من حيث النص صراحة على إنشاء هيئات ومجالس مختلفة ذات صلة بعملية التخاصية، وتقرير مجموعة من الأحكام الخاصة بالعضوية فيها ومهامها والأعمال التي تقوم بها، والتي أبقاها القانون مرهونة بموافقة مجلس الوزراء باعتباره صاحب الولاية العامة بموجب أحكام الدستور.

فمن المجالس التي أنشأها قانون التخاصية مجلس التخاصية الذي يترأسه رئيس الوزراء ويضم في عضويته كلا من وزير المالية، ووزير الصناعة والتجارة، ووزير التخطيط، ووزير العدل، ومحافظ البنك المركزي، ورئيس الهيئة التنفيذية للتخاصية، والوزير المختص عند بحث أي موضوع يتعلق بوزارته أو أي مؤسسة ترتبط به، وأربعة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بالتنسيق من رئيس الوزراء لمدة سنتين قابلة للتجديد. وقد أسند القانون لمجلس التخاصية مهام تتعلق بالتخاصية أهمها وضع السياسات العامة لها، وتحديد المؤسسات

العامة أو المشاريع التابعة للقطاع العام التي يتقرر خصصتها أو إعادة هيكلتها تمهيدا لإجراء التخاصية عليها واعتماد الأسلوب الأفضل لتحقيق هذه الغاية، وتحديد الشركات التي تساهم بها الحكومة لإجراء التخاصية على حصة الحكومة فيها وفق التشريعات النافذة المفعول، والموافقة على قرارات البيع أو التأجير للقطاع الخاص أو تخويل ذلك القطاع حق الإدارة والتشغيل التي تتخذ تنفيذاً لعمليات التخاصية، واختيار الشركات الاستشارية المؤهلة التي تتولى إجراء الدراسات اللازمة لعمليات إعادة هيكلة أو تخاصية المؤسسات أو المشاريع وذلك بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة التنفيذية للتخاصية.

كما أخضع القانون قرارات مجلس التخاصية السابقة إلى موافقة مجلس الوزراء صاحب الولاية العامة في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية وفق أحكام الدستور.

وقد أنشأ قانون التخاصية بموجب المادة 9 منه الهيئة التنفيذية للتخاصية والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتكون مرتبطة برئيس الوزراء في أدائها لمهامها ومسؤولياتها المتعلقة بدراسة عمليات إعادة الهيكلة والتخاصية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة، والتنسيب بذلك إلى مجلس التخاصية، ومتابعة تنفيذ تلك العمليات.

وللتأكيد على الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية، صدر نظام تنفيذ عمليات التخاصية رقم 80 لسنة 2008 استناداً لأحكام المادة 20 من قانون التخاصية الذي يتضمن أحكاماً موضوعية تفصيلية ذات صلة بعمل كل من مجلس التخاصية وهيئتها التنفيذية واللجنة التوجيهية التي تشكل بقرار من مجلس الوزراء ومهامها ذات الصلة بتنفيذ عملية التخاصية وارتباطها المباشر مع مجلس التخاصية من خلال التقارير التي ترفعها تلك اللجنة التوجيهية إلى المجلس حول سير العمل في إجراءات عملية التخاصية.

ومن الجدير ذكره أن التعديل الدستوري الأخير لعام 2011 الذي طرأ على الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور قد كرس الولاية العامة لمجلس الوزراء وحقه في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، بشكل يعزز دستورية إجراءات التخاصية قبل صدور القانون الخاص بها عام 2000. فقبل عام 2011 كانت الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور تنص على أن "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى".

أما بعد عام 2011، فقد جرى تعديل الفقرة السابقة بأن أصبحت تنص على أن "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى". فخلاصة التعديل تمثلت في حذف عبارة (أو أي تشريع آخر) من النص الدستوري القديم والاستبدال بها عبارة (أو أي قانون آخر) بحيث أصبح مجلس الوزراء يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

إن الأثر الدستوري للتعديل السابق يكمن في أنه بعد عام 2011 أصبح من غير الممكن دستورياً أن يتم سلب أي اختصاص لمجلس الوزراء يتعلق بإدارة شؤون الدولة الداخلية أو الخارجية إلا بموجب أحكام الدستور أو قانون خاص يصدر عن مجلس الأمة، وليس بموجب أي تشريع آخر كما كان في النص الدستوري قبل التعديل، وهو المصطلح الذي يشمل كلا من القانون والنظام. فالمشرع الدستوري ومن خلال التعديل الأخير قد حظر على مجلس الوزراء التنازل عن أي من اختصاصاته المتعلقة بإدارة شؤون الدولة داخلياً وخارجياً إلى أي شخص أو جهة أخرى بموجب نظام صادر عنه، وإنما يجب أن يكون التنازل بموجب نص في الدستور ابتداءً أو في قانون خاص يصدر لتلك الغاية. وهو الحكم الذي من شأنه أن يؤكد على أن نية المشرع الدستوري كانت دائماً ما تتجه نحو الاعتراف لمجلس الوزراء بالولاية العامة في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وذلك من خلال تقييد إمكانية سحب أي اختصاص منه إلا بموجب أحكام الدستور أو بموجب قانون خاص يصدر عن السلطة التشريعية.

وبالمحصلة، فإن عملية التخصيص التي تمت قبل صدور قانونها رقم 25 لسنة 2000 تستند إلى الفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور التي أناطت بمجلس الوزراء الولاية العامة في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية بما في ذلك إدارة المرافق العامة إلا أن المشرع الدستوري عندما أعطى الحق لمجلس الوزراء في تسيير المرافق العامة والمؤسسات والمشاريع الحكومية قد قيد سلطاته بقيود دستورية تكمن طبيعتها في الحصول على موافقة السلطة التشريعية ممثلة بمجلسي الأعيان والنواب في بعض الحالات التي سيتم بيانها في الفصل الثالث أدناه.

القيود الدستورية على الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة برنامج التخصيص

سبق الإشارة إلى أن الحكم على دستورية التخصيص لا يتم فقط من خلال الوقوف على السند الدستوري للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء حول برنامج التخصيص وإعادة الهيكلة، بل لا بد من تحديد مدى التزام الحكومات الأردنية بالقيود الدستورية التي فرضها عليها المشرع الدستوري أثناء تنفيذها لذلك البرنامج باعتباره مظهراً رئيسياً من مظاهر إدارة شؤون الدولة الداخلية.

ومن الجدير ذكره هنا أن أي قيود دستورية على القرارات الحكومية ذات الصلة بالتخصيص يجب أن لا ينظر إليها باعتبارها انتقاصاً من مفهوم الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية، بل ينبغي اعتبارها مجموعة من الشرائط الدستورية التي فرضها المشرع الدستوري على مجلس الوزراء فيما يتعلق بقيامه بمهامه عامة ومن بينها تنفيذ برنامج التخصيص، والتي يجب التقيد بها واحترامها. فالغاية التي هدف المشرع الدستوري إلى تحقيقها من فرض تلك القيود على حق مجلس الوزراء في بسط ولايته العامة على برنامج التخصيص تكمن في تحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال إشراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في بعض صور وأشكال عملية التخصيص وإعادة الهيكلة نظراً لطبيعتها القانونية الخاصة وأثرها على المؤسسات والمرافق العامة في الدولة.

فمن أهم القيود التي فرضها المشرع الدستوري والتي يمكن أن يتبادر إلى الذهن أنها قد تحد من الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية بما فيها عملية التخصيص وإعادة الهيكلة تلك المتعلقة بالمعاهدات

والاتفاقات التي تبرمها السلطة التنفيذية والتي تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة وتلك التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور على أن "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

كما فرضت المادة 117 من الدستور قيوداً دستورياً آخر على الولاية العامة لمجلس الوزراء فيما يتعلق بتنفيذ برنامج التخصيص وذلك من خلال اشتراط المصادقة على عقود الامتياز التي تبرمها الحكومة الأردنية كمظهر من مظاهر التخصيص بقانون يصدر عن مجلس الأمة، حيث تنص المادة 117 من الدستور على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون".

ويتناول المبحثان القادمان دراسة كلا من المادتين 33 و117 من الدستور بشكل تفصيلي، وذلك لبيان مدى إمكانية اعتبارها قيوداً على الولاية العامة لمجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية، بحيث سيخصص المبحث الأول للمادة 33 من الدستور، والمبحث الثاني لمدى إمكانية اعتبار اتفاقيات التخصيص ضمن المعاهدات والاتفاقات الدولية لغايات المادة 33 من الدستور، على أن يخصص المبحث الثالث للحديث عن المادة 117 من الدستور الخاصة باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة، ومدى انطباق مفهوم عقد الامتياز على اتفاقيات التخصيص التي أبرمتها الحكومات الأردنية.

أولاً: المادة 33 من الدستور الأردني

عالجت المادة 33 من الدستور المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها الدولة الأردنية وعلى اختلاف أنواعها، حيث تنص الفقرة الأولى منها على أن "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات"، في حين تنص الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أن "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق مناقضة للشروط العلنية".

لقد جاءت المادة 33 من الدستور في الفصل الرابع منه المتعلق بالسلطة التنفيذية وتحديدًا في القسم الأول منه المخصص للملك وحقوقه، حيث تؤكد الفقرة الأولى منها على الأصل العام في عقد المعاهدات الدولية ألا وهو أن الملك هو من يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات الدولية، وهذا الاختصاص هو اختصاص أصيل للملك لا ينازعه عليه أحد باعتباره رأس الدولة وفقاً لأحكام المادة 30 من الدستور. والمقصود بإبرام المعاهدات والاتفاقات لغايات المادة الدستورية السابقة القيام بجميع إجراءات عقد المعاهدة والاتفاقية بدءاً من التفاوض عليها إلى حين دخولها مرحلة النفاذ. فالأصل أن السلطة التنفيذية التي تناط بالملك وبالوزراء تملك وحدها حق إبرام المعاهدات الدولية، وتنتقل بهذه الصفة بمراحل التفاوض والتوقيع والتصديق عليها وتبادل وثائق التصديق أو الإيداع بشأنها.

إلا أن انتشار النظم الديمقراطية في العالم التي تقوم على مبدأ التشاورية في الحكم وإدارة شؤون الدولة قد أفضى إلى تقاسم صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقات والتصديق عليها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا هو الوضع الشائع أساساً في الغالبية العظمى من النظم السياسية البرلمانية والرئاسية منها على حد سواء، حيث يملك رئيس الدولة التصديق على المعاهدات ولكن بعد موافقة السلطة التشريعية.

والدساتير عموماً ومنها الدستور الأردني لا تشترط الحصول على موافقة السلطة التشريعية على إبرام كافة أنواع المعاهدات والاتفاقات الدولية، بل يقتصر نطاق تلك الموافقة على أنواع معينة منها والتي تنفرد بأهمية خاصة وعادة ما ترد على سبيل الحصر في الدستور، وذلك قبل أن يصدق عليها رئيس الدولة. فعلى غرار الدساتير الأخرى، فقد اعتبر المشرع الدستوري أن هناك بعض المعاهدات والاتفاقات التي تنفرد بأهمية خاصة واستثنائها من الأصل العام في اعتبار أن إبرام المعاهدات والاتفاقات هو حق أصيل للملك، مقررًا أنها لا تكون نافذة داخل المملكة إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها من خلال إصدار تشريع خاص يتضمن المصادقة على تلك المعاهدة أو الاتفاقية.

وهذه المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تتطلب موافقة مجلس الأمة لغايات وضعها موضع التنفيذ داخلياً قد وردت على سبيل الحصر في الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور لتشمل المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزنة الدولة شيئاً من النفقات أو تلك التي تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. فهذان النوعان من المعاهدات والاتفاقات الدولية لا يكونان نافذان إلا إذا وافق عليهما مجلس الأمة، شريطة أن لا تكون الشروط السرية في أي من تلك المعاهدات أو الاتفاقات مناقضة للشروط العلنية.

وتتبع أهمية الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور وعلاقتها بموضوع التخاصية في تحديد ما إذا كانت الاتفاقات التي أبرمتها الحكومة الأردنية لغايات نقل ملكية الأسهم واتفاقات الشراكة والإدارة للمشاريع والمرافق والمؤسسات العامة تندرج ضمن نطاق المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يوجب الدستور موافقة مجلس الأمة عليها، أم أنها تقع خارج دائرة تلك المعاهدات والاتفاقات وبالتالي لا تستوجب تلك الموافقة.

إن الإجابة على هذا التساؤل يتطلب ابتداءً تحديد المقصود بالمعاهدات والاتفاقات الدولية لغايات تطبيق أحكام المادة 33 من الدستور سواء تلك التي تنفرد السلطة التنفيذية بعقدها أو تلك التي يشاركها فيها السلطة التشريعية من خلال المصادقة عليها بقانون التصديق قبل نفاذها وصيرورتها قابلة للتنفيذ.

إن الثابت والمستقر عليه في القانون الدولي أن مصطلح "المعاهدة أو الاتفاقية الدولية" ينصرف إلى أي اتفاق معقود بين أشخاص القانون الدولي أياً كانت التسميات المعطاه له، بمعنى آخر فإنه يتعين لكي يمكن النظر إلى أي معاهدة أو اتفاقية بوصفها معاهدة أو اتفاقية دولية أن يكون أطرافها من أشخاص القانون الدولي العام، أي من الدول والمنظمات الدولية. أما إذا كانت المعاهدة أو الاتفاقية معقودة بين دولة وشخص من أشخاص القانون الخاص أو أشخاص القانون العام الداخلي لدولة أخرى، فلا تكون مشمولة بمصطلح "المعاهدات والاتفاقات الدولية".

إن إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية يعد ميزة لا يتمتع بها إلا أشخاص القانون الدولي العام من دول ومنظمات دولية، أما ما عداهم من أفراد عاديين أو شركات أو كيانات أو وحدات أو هيئات فلا يتوفر لهم المقومات والأركان التي تجعلهم من ضمن أشخاص القانون الدولي العام، بالتالي لا تملك هذه الجهات أن تبرم معاهدات أو اتفاقات دولية، فلا تعد الاتفاقيات المعقودة بينهم وبين الدول معاهدات أو اتفاقات دولية.

من هنا يمكن القول أن نطاق تطبيق المادة 33 من الدستور محصور فقط بالمعاهدات والاتفاقات المبرمة بين أشخاص القانون الدولي العام، أي المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية، ولا يدخل في نطاقها الاتفاقيات التي تبرمها الحكومة الأردنية مع أشخاص القانون الداخلي في أي دولة أجنبية، سواء كان أولئك الأشخاص من مؤسسات القطاع العام في تلك الدولة الأجنبية كالصناديق ومؤسسات الإقراض المتخصصة، أو من مؤسسات القطاع الخاص كالشركات والبنوك. كما لا يدخل في نطاق تطبيق تلك المادة الدستورية كذلك، ومن باب أولى، الاتفاقات التي تعقدها الحكومة الأردنية مع أشخاص القانون الداخلي.

وقد سبق للمجلس العالي لتفسير الدستور أن توصل إلى وجهة النظر ذاتها في قراره التفسيري رقم 1 لسنة 1962 حول أحكام المادة 33 من الدستور، حيث طب منه مجلس الوزراء بيان ما إذا كان الاتفاق المالي الذي تبرمه الحكومة الأردنية مع أحد البنوك الخاصة الأجنبية يدخل ضمن مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في تلك المادة الدستورية بحيث لا يكون ذلك الاتفاق نافذ المفعول إلا إذا وافق عليه مجلس الأمة على أساس أنه يترتب عليه تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات³.

ولغايات إبداء الرأي الدستوري، فقد قام المجلس العالي بتفسير المقصود بكل من (المعاهدات) و(الاتفاقات) الواردة بالنص الدستوري، حيث اعتبر أن لفظة (معاهدات) بمعناها العام تنصرف إلى الاتفاقات التي تعقدها دولتان أو أكثر سواء أكانت تتصل بالمصالح السياسية أو الإقتصادية أو غيرها، وبمعناها الخاص تنصرف إلى الاتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف وما شابهها. أما ما تبرمه الدول في غير الأمور السياسية فقد اصطلح الفقه الدولي على تسميته بالاتفاقية أو الاتفاق، والتي يقصد بها، لغايات المادة الدستورية، الاتفاقات التي يكون طرفاها دولتان أو أكثر وتتعلق بغير الشؤون السياسية. وقد أضاف المجلس العالي أن "الاتفاقات المالية التي تبرمها الدولة مع أي شخص طبيعي أو معنوي كالبنوك والشركات مثلا تكون غير مشمولة بحكم هذه المادة ولا يحتاج نفاذها إلى موافقة مجلس الأمة ولو كانت هذه الاتفاقات تحمل الخزانة شيئاً من النفقات".

كما سبق للمجلس العالي لتفسير الدستور أن حدد المعاهدات التي يشترط لنفاذها الحصول على موافقة مجلس الأمة عليها في قراره التفسيري رقم 2 لسنة 1955 وذلك في ظل المادة 33 من الدستور التي تم تعديلها عام 1958. فقد كانت المادة 33 من الدستور قبل عام 1958 تنص على أن: "1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات. 2. معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدت الأخرى التي يترتب

³ القرار منشور على الصفحة (434) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1609) تاريخ 1962/4/10

عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية".

فقد اعتبر المجلس العالي لتفسير الدستور أن واضع الدستور قد قسم المعاهدات لغايات الفقرة الثانية من المادة السابقة إلى قسمين: القسم الأول معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، والقسم الثاني المعاهدات الأخرى التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. فالمعاهدات الواردة في القسم الأول لا تكون نافذة المفعول في كل الأحوال إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة وذلك بغض النظر عن ماهيتها والالتزامات التي ترتبت بموجبها، إذ أن مثل هذه المعاهدات تعد بالنسبة لطبيعتها وموضوع التعاقد فيها ذات مساس بحقوق الدولة الأساسية وبسلطانها وسيادتها على إقليمها البري والبحري والجوي.

أما المعاهدات الأخرى، فإن نفاذها لا يحتاج إلى موافقة مجلس الأمة إلا إذا كان يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو المساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. فإذا لم يترتب عليها مثل هذه الآثار فإنها تعتبر نافذة بمجرد إبرامها من السلطة التنفيذية دون حاجة إلى موافقة مجلس الأمة عليها، وذلك نظراً لعدم خطورة الالتزامات التي تنطوي عليها⁴.

من خلال ما سبق من نصوص دستورية وقرارات تفسيرية لها إلزامية النص الدستوري نخلص إلى القول إن المعاهدات والاتفاقات الدولية سواء تلك التي تستقل بعقدها السلطة التنفيذية وعلى رأسها الملك والواردة في الفقرة الأولى من المادة 33، أو تلك التي يلزم لنفاذها داخل المملكة موافقة مجلس الأمة في حال ترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساساً بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، هي معاهدات واتفاقات دولية معقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة أي دولة أخرى أو منظمة دولية حكومية. أما ما سواها من الاتفاقات المعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وأشخاص القانون العام أو القانون الخاص الداخلي فلا تعد من قبيل المعاهدات والاتفاقات الدولية لغايات الحصول على موافقة مجلس الأمة لنفاذها، وبالتالي تقع خارج دائرة المعاهدات والاتفاقات الدولية المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور.

ثانياً: مدى إنطباق المعاهدات والاتفاقات الدولية على اتفاقيات التخاصية

من خلال تطبيق الأحكام الدستورية السابقة على المشروعات والمرافق العامة التي تمت تخاصيتها وإعادة هيكلتها في الفترة ما بين عامي 1989 و2008، ومن خلال استعراض الاتفاقات المبرمة لتلك الغاية فإنه يمكننا القول إنها اتفاقات لا ينطبق عليها وصف المعاهدات الدولية عموماً، ولا وصف المعاهدات والاتفاقات الدولية المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور، وبالتالي فإن الحكومة الأردنية تستقل باختصاص عقدها وإبرامها وإدخالها حيز النفاذ دون ثمة حاجة إلى موافقة مجلس الأمة عليها. فهي لا تندرج ضمن مفهوم المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يتطلب المشرع الدستوري موافقة مجلس الأمة عليها على الرغم من أن بعضها

⁴ القرار منشور على الصفحة (369) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1224) تاريخ 1955/4/16.

قد يترتب عليه تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو المساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، غير أن حقيقة أنها لم تبرم بين أشخاص القانون الدولي، أي بين الحكومة الأردنية وحكومة دولة أخرى، بل بين الحكومة الأردنية وأشخاص طبيعيين أو اعتباريين محليين أو أجانب يخرجها بحكم القرار التفسيري للمادة 33 من الدستور من نطاق المعاهدات والاتفاقات الدولية لغايات أحكام الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور.

إن جميع الاتفاقات المعقودة بين الحكومة الأردنية والمتعاقدين معها ضمن برنامج التخصيص وإعادة الهيكلة في قطاعات التعدين والاتصالات والكهرباء والنقل الجوي لا يصدق عليها وصف المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تحكمها الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور. فهي لا تعدو أن تكون عقوداً دولية لا يلزم لإبرامها سوى موافقة أطرافها، ودون الحاجة لتعليق نفاذها على أي إجراء دستوري أو قانوني آخر كموافقة مجلس الأمة. ولكن يبقى التساؤل الآخر حول مدى انطباق وصف الامتياز على تلك العقود التي أبرمتها الحكومة الأردنية والذي يشترط الدستور الأردني لنفاذه موافقة مجلس الأمة عليه استناداً لأحكام المادة 117 من الدستور كما سيتم بيانه في المبحث القادم.

ثالثاً: المادة 117 من الدستور الأردني

تنص المادة 117 من الدستور على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". وكنتيجة طبيعية لتبني الأردن لنظام الإقتصاد الحر الذي يقوم على إعطاء القطاع الخاص دوراً محورياً في النشاط الإقتصادي، فقد ازداد إبرام عقود استثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة مع القطاع الخاص كمظهر من مظاهر التخصيص. فالتخصيص في مجال عقود الامتياز تقوم على أساس إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص فيما يتعلق بقطاعات معينة أهمها المرافق العامة، وتوسيع دائرة نشاط القطاع الخاص لتشمل مشاريع القطاع العام التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ومالية.

إن وظيفة الدولة الحديثة لم تعد مقصورة فقط على إنشاء المرافق العامة وإدارتها في صورتها التقليدية المعروفة في القانون الإداري، بل اتسع نطاق عملها ليشمل مباشرة كافة مظاهر النشاط الإقتصادي والصناعي والتجاري. كما لم تعد المرافق العامة في الوقت الحاضر مرافق إدارية بحتة تخضع لأحكام ومبادئ القانون الإداري ويتبع في إدارتها وسائل القانون العام، وإنما وجدت إلى جانب المرافق الإدارية الوطنية أنواع أخرى من المرافق العامة والتي اعترف لها بصفة المرفق العام باتفاق الفقه والقضاء، ولكنها مع ذلك تخضع في بعض نواحي نشاطها لأحكام القانون الخاص، ويتبع في إدارتها نفس الوسائل المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة.

وفي ظل هذا التطور في دور الدولة الحديثة والتوسع في مفهوم المرافق العامة ودورها الأساسي في تقديم الخدمة العامة، فقد أصبح من المتصور أن يتم تحويل ملكية أو إدارة بعض تلك المرافق العامة ذات الصلة بالمشاريع الإقتصادية كلياً أو جزئياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك من خلال عملية التخصيص التي لا تؤدي إلى انتقال ملكية المرفق العام إلى القطاع الخاص، بل مجرد نقل إدارته إليه بصورة مؤقتة وحصرية في بعض الحالات.

وتعود فكرة إسناد الدولة إدارة المرافق العامة لأفراد أو أشخاص معنويين للقيام بأنشطة اقتصادية أو صناعية أو تجارية إلى بداية الثلاثينيات من القرن الماضي. ومنذ ذلك الوقت، ولا سيما في العقود الثلاثة الأخيرة، اتسعت هذه التجربة وامتد نطاقها لتشمل دولا مختلفا كفرنسا وبريطانيا ولبنان وتونس ومصر والتي كان لها تجارب ناجحة في هذا المجال.

تعريف المرفق العام وأساليبه إدارته

إن المرفق العام لغايات المادة 117 من الدستور هو مشروع تقوم الدولة بإنشائه ليعمل بانتظام واطراد في تقديم خدمة عامة، وتشرف على إدارته إما مباشرة بنفسها أو بواسطة أحد أشخاص القانون العام وذلك بهدف إشباع خدمة عامة لا يقصد تحقيق الربح، بل يقصد المساهمة في حماية النظام العام وخدمة المصالح العامة في الدولة.

وقد عرفت محكمة العدل العليا المرفق العام تعريفا واسعا بأنه "حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء كان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها، ولا فارق بين أن تكون تلك الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلفها"⁵.

أما المجلس العالي لتفسير الدستور فقد عرف كلمة "امتياز" الواردة في المادة 117 من الدستور في قراره التفسيري رقم 5 لسنة 2012 بالقول إنها "منح حق حصري لجهة معينة قد تكون شركة أو شخص أو جهة حكومية أو غير حكومية باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة ضمن حدودها العمومية ولا تشمل ما تبقى من هذه المعادن أو عروقها أو شعبها في خارج تلك الحدود"⁶.

وتتنوع أساليب إدارة المرافق العامة بحسب تنوع تلك المرافق وطبيعة النشاط الذي تقوم به وذلك إما بطريقة مباشرة من جانب الإدارة نفسها، أو أن تعهد الإدارة بإدارة المرافق العامة إلى مؤسسات عامة أو إلى أشخاص معنوية خاصة كما هو الحال في حالة امتياز المرافق العامة.

وأسلوب الإدارة المباشرة للمرافق العامة هو الأسلوب الأكثر قدما، وفيه تتولى الإدارة نفسها - سواء أكانت مركزية كالوزارات أو لا مركزية كالبلديات - إدارة المرفق العام بنفسها ولحسابها، فنقوم بتنظيمه وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر تشغيله والمسؤولية عن الأضرار التي قد يسببها للغير. ومن أهم الأمثلة على المرافق العامة التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة المرافق العامة التقليدية التي تشبع حاجات عامة، وتقدم خدمات أساسية للجمهور كمرفق الدفاع والأمن والقضاء والجمارك. فهذه المرافق العامة وطنية بطبيعتها، تحرص كل دولة على أن تقوم بإدارتها بنفسها، ولا يتصور أن تتنازل عنها وعن إدارتها لأي شخص أو هيئة أخرى.

⁵ قرار محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 67/74 المنشور في مجلة نقابة المحامين في العدد 6 سنة 1969 ص 321.

⁶ القرار المنشور على الصفحة (2074) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5158) تاريخ 2012/5/16.

والأسلوب الثاني في إدارة المرافق العامة يتمثل في أسلوب المؤسسة العامة، والتي هي شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة لإدارة مرفق عام وذلك بموجب القانون الذي أنشأها وأعطاه الاستقلال المالي والإداري عن الدولة وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى. وأساس اختيار أسلوب المؤسسات العامة لإدارة المرافق العامة هو الرغبة في توفير قدر من المرونة في إدارة المرافق العامة، خاصة المرافق العامة الاقتصادية والصناعية، وتحريرها من القيود والإجراءات الإدارية والمالية المتبعة في أسلوب الإدارة المباشرة. هذا بالإضافة إلى تخفيف العبء الواقع على كاهل الإدارات الحكومية التي تدير المرافق العامة الوطنية. ومن الأمثلة على المرافق العامة التي تدار بأسلوب المؤسسات العامة الجامعات الحكومية والمؤسسات والهيئات المستقلة التي تنشأ بقانون.

وعادة ما تلجأ الدولة إلى أسلوب المؤسسة العامة لتسيير المرفق العام عندما تعجز عن إدارة المرفق العام بنفسها وفي الوقت ذاته لا ترغب في تكليف شخص خاص القيام بذلك. ففي هذه الحالة تنشئ الدولة مؤسسة أو هيئة عامة قد تكون ذات طبيعة إدارية وقد تكون ذات صفة صناعية أو تجارية وتزودها بالاستقلال المالي والإداري لإدارة المرفق العام والإشراف عليه. فالهيئات والمؤسسات العامة هي أشخاص إدارية أو أجهزة إدارية تعمل في مباشرة نشاطها باسم الدولة ولحسابها تحت مظلة القانون الإداري، إذ أن اختيار الدولة لأسلوب المؤسسة العامة يعبر عن إرادتها في إخضاع المرافق العامة للنظام القانوني الخاص بالقانون الإداري.

أما الأسلوب الثالث في إدارة المرافق العامة والذي يدخل ضمن نطاق المادة 117 من الدستور فيتمثل في أسلوب امتياز المرافق العامة، والذي يقصد به أن تعهد الإدارة مركزية كانت أم لا مركزية إلى شخص طبيعي أو معنوي خاص إدارة وتشغيل مرفق عام تحت إدارتها وإشرافها ورقابتها لمدة زمنية معينة وذلك تحت مسؤولية ذلك الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص، الذي يتعهد بتقديم الأموال اللازمة لإدارة المرفق العام وتشغيله على أن يسترد ما تحمله من نفقات من المقابل الذي يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق العام محل الامتياز.

ويتم استخدام أسلوب امتياز المرافق العامة من خلال إبرام عقد يسمى عقد امتياز، وهو عقد إداري بطبيعته يتم إبرامه بين الإدارة مانحة الامتياز، والتي قد تكون مركزية أو لا مركزية، والشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص الذي يتم اختياره لتولي الإشراف وإدارة المرفق العام ويسمى الملتزم أو صاحب الامتياز، ويكون محل الامتياز دائما تشغيل وإدارة مرفق عام من قبل الملتزم لتقديم خدمات عامة للجمهور وتحقيق المصلحة العامة.

إن أسلوب امتياز المرافق العامة ليس أسلوبا جديدا، بل تعود بداياته إلى القرن التاسع عشر الميلادي حيث اتسع نطاق تطبيقه بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة والأزمات المالية التي تعانيها الدول والتي تحول دون تمكنها من إدارة مشاريع ومرافق عامة حيوية وتشغيلها لتقديم خدمات عامة للجمهور، فتضطر إلى إبرام عقود امتياز على المرافق العامة تتضمن إعطاء أشخاص طبيعيين أو معنويين حق إدارة المرفق العام وتشغيله لفترة زمنية معينة، والذي يغدو من حقه تقاضي الرسوم والأثمان التي يدفعها جمهور المنتفعين بخدمات المرفق العام.

أما حقوق والتزامات طرفي عقد الامتياز فتتمثل في أنه يجب على الملتزم تنفيذ ما جاء في عقد الامتياز من إنشاء المباني والإنشاءات وتوفير الوسائل المادية والفنية لتشغيلها، وهذا ما يفرض على الإدارة مانحة الامتياز أن

توفر كافة الوسائل المادية والقانونية لمساعدة الملتزم على أداء دوره في تقديم الخدمة العامة حتى نهاية عقد الامتياز.

كما يتمتع الملتزم بذات الحقوق التي يقرها القانون الإداري للإدارة مانحة الامتياز وأهمها الحق في التمتع بامتياز السلطة العامة في المطالبة بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة، والحق في احتكار عملية إدارة واستغلال المرفق العام محل الامتياز لفترة زمنية معينة وذلك لتمكينه من استرداد الأموال والمبالغ المالية التي أنفقها في سبيل إدارته للمرفق العام.

ويتمتع الملتزم أيضاً بالحق في تلقي القروض والمساعدات التي تتعهد الإدارة بدفعها له، بالإضافة إلى التعويضات المالية التي يحصل عليها من الإدارة لتعويضه عما قد يصيبه من خسائر وأضرار قد تلحق به جراء الظروف الخارجية أو الداخلية الاستثنائية التي من شأنها أن تؤثر في إدارته للمرفق العام. كما يحق للملتزم الحصول على التسهيلات اللازمة لتشغيل المرفق العام محل الامتياز من تراخيص وإعفاءات جمركية ذات الصلة بإدارة المرافق العامة.

أما أهم الواجبات التي تقع على الملتزم، فتكمن في تحقيق المساواة بين الأفراد المنتفعين بالمرفق العام والذين تتماثل مراكزهم القانونية في مواجهة المرفق العام، وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد. كما يقع على الملتزم الالتزام بكافة الإجراءات التي تدخلها الإدارة على المرفق العام عملاً بمبدأ قابلية القواعد الخاصة بتنظيم سير المرافق العامة للتعديل والتغيير في كل وقت حسب ما تقتضيه الظروف والمعطيات المستجدة وتحقيقاً للمصلحة العامة. كما يخضع لمختلف أنواع الرقابة بما فيها الرقابة المالية أو الفنية التي تملك الإدارة مانحة الامتياز ممارستها على المرفق العام، بالإضافة إلى الجزاءات التي تملك فرضها في حال إخلاله بواجباته المحددة في عقد الامتياز.

ونظراً لأهمية أسلوب امتياز المرافق العامة، فقد اشترط المشرع الدستوري أن لا ينفذ أي عقد امتياز على المرافق العامة إلا بعد أن تتم المصادقة عليه بقانون.

وعن إنشاء المرفق العام، فإنه وتطبيقاً للمبدأ العام يكون بقانون أو بناء على قانون. فلا يشترط دائماً أن يكون إنشاء كل مرفق عام بقانون خاص، بل يكفي أن يكون إنشاء المرفق العام مستنداً إلى قانون ينص صراحة على جواز إنشاء مرافق عامة للقيام بأعمال وخدمات معينة، وذلك لكي يصبح للسلطة الإدارية الحق القانوني في أن تنشئ المرافق العامة بقرارات إدارية. وبكفي أن يمنح القانون السلطة الإدارية أو إحدى الهيئات الإدارية حق إنشاء المرافق العامة لكي تعتبر المرافق العامة التي تنشؤها تلك السلطة أو تلك الهيئة مستندة إلى قانون.

وقد توسع المشرع الدستوري في نطاق عقود الامتياز التي اشترط لنهاها التصديق عليها بقانون وذلك في المادة 117 من الدستور التي تشترط في كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة أن يصدق عليه بقانون. فالغاية التي هدف المشرع الدستوري إلى تحقيقها من أفراد مادة دستورية خاصة باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة في المادة 117 من الدستور تتمثل في أن مثل هذا النوع من

الاتفاقيات لا يندرج ضمن أحكام الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور ذات الصلة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تستوجب مصادقة مجلس الأمة عليها. فالمعاهدات والاتفاقيات الدولية لغايات الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور هي تلك التي تبرم بين أشخاص القانون الدولي العام. أما عقود الامتياز التي تبرم استناداً لأحكام المادة 117 من الدستور، فهي تخرج بحكم طبيعتها عن نطاق تلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مما يبرر إفراد المشرع الدستوري نصاً خاصاً بها يقضي بضرورة موافقة مجلس الأمة على إبرامها، كونه لا ينطبق عليها وصف المعاهدات والاتفاقيات الدولية لغايات أحكام الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور.

ويقابل هذا النص في الدستور الأردني المادة 20 من الدستور الكويتي التي تنص على أن "كل التزام باستثمار موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدد". كما يقابل الفقرة الثانية من المادة 89 من الدستور اللبناني التي تنص على أنه "لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود".

أما الدستور المصري لعام 1971 الملغى فقد كان ينص في مادته 123 على أن "يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة"، في حين ينص الدستور المصري الجديد لعام 2013 في مادته 32 على أنه "لا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً، ويكون منح استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر عاماً بناء على قانون".

أما الدستور البحريني، فينص في المادة 117 منه على أن "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيديّة تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة".

وبالعودة إلى المادة 117 من الدستور الأردني نجدها قد أضافت إلى المرافق العامة عقود استثمار المناجم والمعادن التي يجب أن يتم المصادقة عليها بقانون. فتعريف (المنجم) لغايات هذا النص الدستوري قد ورد في الفقرة 26 من المادة 2 من قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية وتعديلاته رقم 12 لسنة 1968 بأنه "أي مكان تجرى فيه أي عملية تعدين بقصد استخراج المواد الطبيعية الخام". أما تعريف المعادن فقد ورد في الفقرة 28 من المادة 2 من ذات القانون بأنها "جميع المواد الطبيعية الخام ذات القيمة الاقتصادية باستثناء النفط والغاز الطبيعي والمواد الحجرية أو مشتقاتها المتعلقة في البناء أو رصف الطرق و مواد الزخرفة كالجرانيت والرخام".

وعن آلية منح الامتياز لاستثمار المناجم والمعادن، فقد نصت المادة 36 من القانون على أنه "لا تمنح تصاريح التحري أو رخص التنقيب أو حقوق التعدين للأجانب إلا بموجب اتفاقيات خاصة يعقدها مجلس السلطة معهم بموافقة مجلس الوزراء وفق القوانين المرعية". كما نصت المادة 32 من ذات القانون على أن "تتخصر الحقوق في معادن أية منطقة من الأرض منح فيها تصريح بالتحري أو رخصة بالتنقيب أو حق بالتعدين في المعادن

الموجودة فيها ضمن حدودها العمومية ولا تشمل ما تبقى من هذه المعادن أو عروقتها أو شعبها خارج تلك الحدود".

ومع ذلك يبقى التساؤل الدستوري الأبرز حول مدى امكانية اعتبار العقود التي أبرمتها الحكومة الأردنية وموضوعها المعادن والمناجم من قبيل عقود الامتياز لغايات التصديق عليها بقانون وفق أحكام المادة 117 من الدستور، وهو ما سيتم الإجابة عليه في المطلب القادم.

مدى إنطباق مفهوم عقد الامتياز على اتفاقيات التخصاوية

من خلال تطبيق التعاريف السابقة الخاصة بالمناجم والمعادن في الدستور الأردني على الاتفاقيات التي أبرمت في مجال تنفيذ برنامج التخصاوية وإعادة الهيكلة نجد أن كلا من الفوسفات والبوتاس والمواد الخام الداخلة في صناعة الاسمنت تعد من قبيل "المعادن" وفقا لتعريف الفقرة 28 من المادة 2 المذكورة من قانون تنظيم سلطة المصادر الطبيعية رقم 12 لعام 1968.

ولهذه الغاية، فقد تم التصديق على اتفاقية امتياز شركة مصانع الاسمنت الأردنية التي أبرمت بتاريخ 1951/12/6، ولكن بموجب إجراءات التصديق المنصوص عليها في الدستور الأردني لعام 1947 الذي عقدت الاتفاقية في ظله، والمتمثلة في صدور إرادة ملكية سامية تضمنت الموافقة على تأليف شركة ذات امتياز باسم (شركة مصانع الإسمنت الأردنية المساهمة) حيث نشر هذا الاعلان في الصفحة (3) من الملحق رقم (1) للعدد (1092) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1952/1/8⁷. وقد قامت الحكومة بعد ذلك ببيع حصتها في تلك الشركة على مرحلتين، الأولى عام 1998 قبل صدور قانون التخصاوية، والثانية عام 2008 حيث أصبحت شركة لافارج الفرنسية تملك 50% من أسهم الشركة، في حين تملك الوحدة الاستثمارية للمؤسسة العامة للضمان الإجتماعي 22% من الأسهم، و10% لشركة ميلود الشعبي المغربية و18% من الأسهم يمتلكها مواطنون أردنيون.

أما بالنسبة لامتياز شركة البوتاس العربية، فقد منح ابتداءً إلى شركة البوتاس الفلسطينية المحدودة عام 1930 وذلك من أجل استثمار المعادن الموجودة في البحر الميت، والتي هي معادن متحللة مستثناة صراحة من أحكام القانون الخاص بالتعدين⁸. وفي عام 1958، أصبحت شركة البوتاس العربية تتمتع بامتياز لاستثمار أملاح ومعادن البحر الميت وذلك لمدة 100 عام على أن تنتقل بعدها ملكية المصانع والمنشآت بالكامل إلى الحكومة بعد انتهاء الامتياز دون أي مقابل وذلك بموجب قانون تصديق الامتياز الممنوح لشركة البوتاس العربية المساهمة

⁷ نصت المادة 76 من الدستور الأردني لعام 1947 الذي منح في ظله الامتياز لشركة مصانع الاسمنت الأردنية على أنه "يناط بالملك، باعتباره أمينا عن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، أمر جميع المناجم والمعادن من أي نوع وصفة سواء أكانت في أية أرض أو في أي ماء أم تحتها أم فوقها وسواء أكانت تلك المياه ساحلية أم نهريّة أم بحيرات على أن يراعى أي حق منح لأي شخص بتشغيل هذه المناجم والمعادن بموجب امتياز نافذ في تاريخ هذا الدستور"، كما نصت المادة 77 من الدستور ذاته على أن "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أو أي شخص مفوض من مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يمنح حق التعدين أو عقد ايجار التعدين أو استخراج الزيت فيما يتعلق بالمناجم أو المعادن المذكورة في المادة (76 /ب) من هذا القانون".

⁸ أنظر قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 113 لسنة 1948 تاريخ 1948/3/25 المنشور على الصفحة (157) من عدد الجريدة الرسمية رقم (943) تاريخ 1948/5/1.

المحدودة وتعديلاته رقم 16 لسنة 1958⁹. في عام 2010، جرى تعديل بعض شروط عقد الامتياز مما استلزم إصدار قانون معدل لقانون تصديق الامتياز الممنوح لشركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة المؤقت رقم 23 لسنة 2010¹⁰.

شركة مناجم الفوسفات الأردنية

ثار مؤخرا خلاف حول مدى انطباق أحكام المادة 117 من الدستور على منح حق التعدين لشركة مناجم الفوسفات الأردنية من قبل مجلس الوزراء من خلال سلطة المصادر الطبيعية، حيث وجه مجلس الوزراء سؤالا بذلك إلى المحكمة الدستورية للاستفسار حول بيان مدى انطباق أحكام المادة 117 من الدستور على منح حق التعدين لشركة مناجم الفوسفات من مجلس الوزراء من خلال سلطة المصادر الطبيعية، وفيما إذا كانت تلك الممارسة تتعارض مع أحكام المادة 117 من الدستور، ومدى إمكانية اعتبار حقوق التعدين الممنوحة لشركة مناجم الفوسفات بموجب قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية رقم 12 لسنة 1968 امتيازاً يستوجب المصادقة عليه بموجب قانون.

وحتى تاريخه لم يصدر بعد أي قرار عن المحكمة الدستورية. إلا أنه تجدر الإشارة في هذا السياق إلى ما سبق وأن قرره المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم 5 لسنة 2012 بالقول أن عبارة استثمار المناجم والمعادن الواردة في المادة 117 من الدستور تعني استغلال مناجم الفوسفات واستغلال معدن البوتاس والمواد الخام الداخلة في صناعة الاسمنت¹¹.

وفي عام 2006، تم بيع ما نسبته 37% من أسهم شركة الفوسفات الأردنية المملوكة للحكومة إلى شركة كاميل هولدينجز المملوكة لوكالة الاستثمار في بروناي، حيث أثير حول تلك الصفقة العديد من التساؤلات القانونية. فمن المعروف أن عملية تخاضية شركة مناجم الفوسفات الأردنية قد مرت بعدة مراحل بدأت بتاريخ 2001/6/12 عندما وافق مجلس الوزراء على السير في إجراءات تخاضية الشركة. وفي 2003/5/8، وافق مجلس الوزراء على منح الشركة الكندية PCS حق شراء ما يزيد على 50% من أسهم الشركة، إلا أن الشركة الكندية أعلنت الحكومة في أيلول من عام 2003 نيتها الانسحاب من تلك المفاوضات. وعلى أثر ذلك تم إيقاف التفاوض مع الشركة الكندية والاعلان في الصحف في آب 2005 لجذب المستثمرين الراغبين بشراء 37% أسهم الشركة من أصل حصة الحكومة البالغة 66.65% من أسهم الشركة.

وقد تم فعلا استلام خمسة عشر عرض إبداء اهتمام من شركات عالمية، إلا أن هذا المسار التنافسي قد توقف مؤقتا وبصورة مفاجئة وذلك بسبب تطور مسار آخر مواز هو التفاوض مع وكالة الاستثمار في بروناي ابتداء من عام 2004. وقد تمخض هذا المسار عن موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2006/6/28 على بيع ما نسبته 37% من أسهم شركة مناجم الفوسفات من أصل حصة المؤسسة الأردنية للاستثمار إلى وكالة الاستثمار في

⁹ القانون منشور على الصفحة (195) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1370) تاريخ 1958/2/18.

¹⁰ القانون منشور على الصفحة (3969) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5040) تاريخ 2010/7/1.

¹¹ القرار منشور على الصفحة (2074) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5158) تاريخ 2012/5/16.

بروناي، وعن إبرام اتفاقيات الشراكة ونقل الملكية مع الوكالة، وتفويض وزير المالية بالتوقيع عليها بالإضافة إلى الملاحق الخاصة بكتاب الإفصاح ورسالة التعهدات.

وبتاريخ 2006/3/7 تم التوقيع على اتفاقيات الشراكة ونقل الملكية بالإضافة إلى رسالتي التعهدات والإفصاح بين المؤسسة الأردنية للاستثمار (المالكة لحصة الحكومة في شركة الفوسفات) وشركة كاميل هولدنجز ليمتد المسجلة في جيرسي.

وأثناء مراجعة لجنة التحقيق النيابية في قضية الفوسفات لرسالة التعهدات الموجهة إلى شركة كاميل هولدنجز ليمتد أبدت اللجنة ملاحظاتها على مجموعة من التعهدات التي اعتبرتها مجحفة، أبرزها منح شركة الفوسفات الحق الحصري في الاستثمار في الفوسفات في كافة أنحاء المملكة حتى نفاذ مخزون الفوسفات فيها، ومنع أي شخص آخر من الاستثمار في هذا المجال إلا بإذن شركة الفوسفات. هذا بالإضافة إلى تعهدات أخرى تتور التساؤلات حول قانونيتها أهمها عدم زيادة نسبة ضريبة الدخل المفروضة على شركة مناجم الفوسفات لمدة عشر سنوات بغض النظر عن أي قوانين معدلة، وإعفاء المواد الأولية المستخدمة من قبل الشركة لتصنيع حمض الفوسفوريك من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات.

إن ما لا شك فيه أن تجميد المسار العادي لتخاصية شركة مناجم الفوسفات من خلال إيقاف عملية المفاوضات التي كانت الحكومة قد بدأتها مع شركات دولية متخصصة في مجال التعدين والتي لم يكن من ضمنها وكالة بروناي للاستثمار والدخول في مفاوضات مع مستثمر أجنبي وكالة بروناي للاستثمار يثير شكوكا حول مخالفة ذلك الإجراء لأحكام المادة الخامسة من قانون التخاصية الأردني التي تتطلب الالتزام بقواعد الشفافية والعلنية والمنافسة المشروعة، مع ملاحظة أن المفاوضات قد بدأت مع وكالة الاستثمار في بروناي الذراع الاستثماري لحكومة بروناي، إلا أن عقود البيع ونقل الملكية والشراكة قد تمت مع شركة خاصة قائمة ومسجلة في جزيرة جيرسي تدعى شركة كاميل هولدنجز ليمتد.

وعندما أحيل موضوع تخاصية شركة مناجم الفوسفات إلى مجلس النواب، أخذ تقرير لجنة التحقيقات النيابية على الاتفاقية عدم توازنها، ودعا إلى التوجه للقضاء المختص من أجل إبطال اتفاقيتي البيع والمشاركة والطلب من الحكومة الأردنية إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاتفاقيات.

وقد ثار خلاف حول ما إذا كانت اتفاقيات البيع الموقعة من قبل المؤسسة الأردنية للاستثمار بصفتها المالك والبائع لـ 37% من أسهم الشركة مع شركة كاميل هولدنجز تعد من قبيل الامتياز الذي يجب الموافقة عليه بقانون وفقا لأحكام المادة 117 من الدستور. وفي هذا المجال، فقد تضمن التقرير المقدم من دولة الدكتور معروف البخيت وفريقه لدحض مضامين تقرير لجنة التحقيق النيابية ما يفيد أن رسالة التعهدات الحكومية لا ترقى إلى مستوى امتياز، وأنها لا تعدو أن تكون تقرير حق أولوية لمدة 90 يوما لشركة الفوسفات حول أي ترخيص حكومي جديد لتعدين الفوسفات في الأردن. فرسالة التعهدات - كما جاء في التقرير المقدم ضد نتائج التحقيق النيابية - لا تمنع الحكومة الأردنية من منح تراخيص تعدين جديدة للفوسفات في أي جزء من المملكة خارج حدود الأراضي المسموح بالتعدين بها لشركة الفوسفات لأي مستثمر آخر شريطة عرض تلك التراخيص

أولاً على شركة الفوسفات للموافقة عليها، وذلك استناداً إلى نص البند (G2) من رسالة التعهدات، بالتالي فإن الاتفاقية المبرمة - كما جاء في التقرير - لا تكسر الاحتكار ولا ترقى إلى امتياز يتطلب التصديق عليه بقانون وفقاً لنص المادة 117 من الدستور¹². كما جاء في التقرير أنه لا يوجد في الدستور ما يوجب موافقة مجلس الأمة على الاتفاقيات المعقودة مع الشركات أو المؤسسات الأجنبية، حيث حدد نظام تشجيع استثمار غير الأردنيين رقم 1 لسنة 1996 سقف الملكية الأجنبية في المشروعات والشركات الأردنية، إلا أن ذلك النظام قد عدل فيما بعد ليصبح بملكية كاملة للأجانب في بعض القطاعات¹³.

كما تضمن التقرير المقدم ضد نتائج التحقيق النيابية ما يفيد أن "احتياطي الفوسفات المثبت" الوارد في البند (G2) من رسالة التعهدات لا يجوز أن يتوسع في تفسيره ليشمل جميع احتياطات الفوسفات في المملكة، وإنما يجب أن يقتصر على تلك الاحتياطات التي أثبتت وجودها شركة مناجم الفوسفات الأردنية من خلال التنقيب عن خامات الفوسفات في المناطق التي منحت حق التنقيب فيها من قبل الحكومة وبناء على رخص تنقيب وعقود إيجار للأراضي المشمولة بذلك الحق.

في المقابل، قدم ديوان التشريع والرأي بتاريخ 2008/4/3 رأياً مغايراً أكد فيه أن الحقوق التي التزمت بها الحكومة الأردنية لشركة مناجم الفوسفات ومنحها الحق الحصري في الاستثمار في الفوسفات في كافة أنحاء المملكة إلى أن ينفذ مخزون الفوسفات فيها، ومنع أي شخص آخر من الاستثمار في هذا المجال إلا بإذن وسماح شركة الفوسفات يعتبر امتيازاً بالمعنى المقصود في المادة 117 من الدستور، وأن هذا الحق كان لا بد أن يكون من خلال قانون، إلا أن ذلك لم يتم مما جعل ذلك البند في رسالة التعهدات مخالفاً وبشكل واضح للدستور.

وجاء الرد في التقرير المقدم ضد نتائج التحقيق النيابية على الرأي السابق الصادر عن ديوان التشريع والرأي بأن لا قيمة قانونية له، وبأنه لا يرقى إلى مستوى القرار القضائي أو القرار الذي يصدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين أو المجلس العالي لتفسير الدستور، كما تضمن التقرير الدفع بعدم صحة ترجمة البند (G2) من رسالة التعهدات التي اعتمد عليها ديوان التشريع والرأي والتي أعطت معنى مغايراً تماماً للنص الأصلي باللغة الانجليزية، وهو الإدعاء ذاته الذي وجهه التقرير إلى لجنة التحقيق النيابية.

إن نقطة الحسم في النزاع حول بيع أسهم شركة الفوسفات تتمثل في تحديد طبيعة التعهد الذي منحه الحكومة الأردنية لشركة كاميل هولدنجز في البند (G2) من رسالة التعهدات والذي تضمن إلزاماً على الحكومة بعدم منح رخص تنقيب جديدة عن الفوسفات أو حقوق تعدين لأي شخص آخر غير شركة مناجم الفوسفات الأردنية، أو بعدم السماح لأي شخص أو شركة بتنفيذ أعمال تتعلق بالفوسفات أو لها أي علاقة أو أي اهتمام مباشر أو غير

¹² انظر حول ذلك التقرير المقدم من دولة رئيس الوزراء الدكتور معروف البخيت وفريقه الوزاري لدحض مضامين تقرير لجنة التحقيق النيابية حول خصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية المرفوع إلى مجلس النواب والمؤرخ في 4 آذار 2012، ص 38 وما يليها.

¹³ كان نظام تشجيع استثمار غير الأردنيين رقم (1) لسنة 1996 يحدد سقفاً معيناً للملكية الأجنبية في المشروعات والأنشطة الاقتصادية في قطاع التعدين بما لا يزيد على 50%، قبل أن يتم تعديله بصدور النظام رقم (54) لسنة 2000 الذي يسمح بملكية كاملة للأجانب في ذلك القطاع

مباشر بالفوسفات، ما تعتبر منافسة أو يحتمل أن تكون منافسة، لأعمال شركة مناجم الفوسفات أو أي من فروعها، وذلك خلال المدة التي يستمر فيها وجود احتياطات الفوسفات المثبتة في الأردن، ما لم تقم الحكومة بعرض تلك الرخص والحقوق على شركة الفوسفات أولاً، التي لها خلال تسعين يوماً من تاريخ العرض أن تعرب عن وجود مصلحة لها، مباشرة أو غير مباشرة، بالحصول على تلك الرخص أو باكتساب تلك الحقوق.

إن رسالة التعهدات تعد جزءاً لا يتجزأ من اتفاق بيع الأسهم المعقود بين المؤسسة الأردنية للاستثمار وشركة كاميل هولدنجز، ذلك أن تلك الشركة ما كانت لتشتري أسهم شركة مناجم الفوسفات الأردنية لو لم تقم الحكومة الأردنية بتقديم رسالة التعهدات لها. ولا يرد القول أن الحكومة الأردنية ليست طرفاً في اتفاقية البيع، ذلك أن المؤسسة الأردنية للاستثمار هي مؤسسة حكومية، وأن رسالة التعهدات تعد بمثابة ضمانات قدمتها الحكومة لشركة كاميل هولدنجز لدفعها على التعاقد وشراء أسهم شركة الفوسفات، مما يوجب اعتبارها جزءاً من اتفاقية البيع.

وإذا كان أسلوب رسالة التعهدات متعارف عليه في إطار الاستثمار الدولي، فإن التساؤل الأبرز يكمن في مدى حق الحكومة في تضمين تلك الرسالة تعهدات و ضمانات تقضي بالقيام بأعمال قد تكون خارجة عن صلاحياتها الدستورية وتدخل في صميم اختصاص سلطات أخرى وفق أحكام الدستور. فالبند (G2) من رسالة التعهدات يلزم الحكومة الأردنية عندما تقرر منح رخص تنقيب أو حقوق تعدين للفوسفات أن تعرض تلك الرخص والحقوق أولاً على شركة الفوسفات الأردنية، فإن لم تبد الشركة رغبتها في الحصول على تلك الرخص أو الحقوق خلال 90 يوماً من تاريخ عرضها عليها جاز للحكومة منحها لمن تشاء.

إن مثل هذا الحكم الوارد في البند (G2) من رسالة التعهدات يقرر الحق في الامتياز لشركة الفوسفات، فهو وإن كان لا يمنح الحكومة من أن تمنح تراخيص تنقيب أو حقوق تعدين جديدة لأي شركة كانت وفي أي جزء من المملكة، إلا أنه يوجب على الحكومة أن تعرض تلك التراخيص والحقوق أولاً على شركة مناجم الفوسفات الأردنية التي يجب أن تبدي رغبتها في الحصول على تلك الرخص والحقوق خلال 90 يوماً. وبعد انقضاء تلك المدة، يكون للحكومة الحق بمنح رخص التنقيب وحقوق التعدين للجهة التي تراها مناسبة.

وفي حال قررت شركة مناجم الفوسفات الأردنية الحصول على رخصة التنقيب أو حقوق التعدين الجديدة المقدمة لها من قبل الحكومة، فإن تلك الرخصة أو الحق الجديد في تعدين الفوسفات يرقى إلى مستوى الامتياز الذي لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليه استناداً لأحكام المادة 117 من الدستور. كذلك الحال إذا ما عرضت رخص التنقيب أو حقوق التعدين على أي شركة أخرى طلبتها بعد أن رفضتها شركة مناجم الفوسفات، فإن ذلك الحق يعد امتيازاً في مواجهة تلك الشركة يكون بحاجة للتصديق عليه بقانون من قبل مجلس الأمة، ذلك مع ملاحظة أنه من غير المتصور أن تحصل أي شركة أخرى على رخصة تنقيب جديدة عن الفوسفات بسبب صراحة البند (G2) من رسالة التعهدات الذي يجعل مصير أي رخصة تنقيب جديدة أو حقوق تعدين من نصيب شركة الفوسفات ابتداءً وذلك خلال 90 يوماً من تاريخ عرضها عليها. فمن غير المتوقع أن تسمح شركة الفوسفات لأي مستثمر جديد بدخول سوق الفوسفات في الأردن ومزاحمته لها في ذلك القطاع الحيوي، إذ ستبادر

إلى ممارسة حقها في قبول أي رخصة تنقيب جديدة أو حق تعدين خلال المدة الزمنية الممنوحة لها في رسالة التعهدات، والذي سيكون بحاجة إلى أن تتم المصادقة عليه بقانون وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور.

وفي ظل المعطيات السابقة، فإن التساؤل الأبرز يثور حول أحقية الحكومة في تضمين رسالة التعهدات التي وقعت لها لشركة كاميل هولدنجز البند (G2) الذي يترتب على تطبيقه تدخل السلطة التشريعية وممارسة دورها الدستوري في إصدار قانون خاص بالتصديق على الامتياز الممنوح. فمن خلال استعراض ما تضمنه البند (G2) من رسالة التعهدات من أحكام، نصل إلى نتيجة مفادها أن الحكومة قد تجاوزت حدود صلاحيتها الدستورية واعتدت على اختصاص السلطة التشريعية، وذلك من خلال إعطاء نفسها الحق في إصدار رخص تنقيب وحقوق تعدين جديدة للفوسفات وعرضها على شركة مناجم الفوسفات أولاً لقبولها، والتي يجب أن يكون نفاذها معلقاً على تصديق مجلس الأمة عليها بقانون خاص.

لذا، فقد كان على الحكومة أن تمتنع عن تضمين رسالة التعهدات أي نص حول حقوق تعدين أو تنقيب مستقبلية لشركة الفوسفات والتي يجب التصديق على منحها بقانون خاص صادر عن السلطة التشريعية، وذلك لتجاوز الآثار التي قد تترتب عن رفض مجلس الأمة التصديق على أي امتياز جديد ممنوح من الحكومة لشركة مناجم الفوسفات، والذي سيعطي الشركة الغطاء القانوني لمقايضة الحكومة الأردنية ومطالبتها بالتعويض عن إخلالها بتنفيذ الضمانات التي تعهدت بها لشركة كاميل هولدنجز فيما يتعلق بالرخص وحقوق التعدين المستقبلية، خاصة وأن الحكومة لم تضمن البند (G2) من رسالة التعهدات ما يفيد بأن نفاذ أي ترخيص جديد للفوسفات يكون موقوفاً على موافقة مجلس الأمة عليه، بشكل يعفيها من المسؤولية المدنية في حال رفض مجلس الأمة المصادقة على أي امتياز جديد تقرر منحه لشركة الفوسفات.

إن الحكمة في التعاطي مع قضية شركة مناجم الفوسفات تقضي بأن تتم الاستفادة من المشاكل التي رافقت عملية بيع أسهم شركة الفوسفات لتقادي حدوثها في المستقبل، إذ لا بد من مراعاة تحقيق قدر أكبر من الشفافية والعلانية في اختيار المتعاقد مع الحكومة وفقاً للأسس والإجراءات المحددة في القانون، وأن يتم التثبيت من مركزه القانوني من حيث طبيعة الشركة ومركزها المالي وأسماء الشركاء فيها ومقدار مساهمتهم، وأن تتم أيضاً صياغة بنود اتفاقيات البيع والشراكة، أو أي رسالة أو تعهد مرفق بها بشكل واضح بعيداً عن اللبس والغموض، فتكون حقوق والتزامات كل طرف في الاتفاقية واضحة وصريحة، وذلك تجنباً لأي اختلاف في تفسير بنود الاتفاقية وشروطها وأحكامها كما سبق وأن حدث في اتفاقية بيع أسهم الفوسفات.

كما تقضي الحكمة القانونية أن يتم السير على هدي القرار المرتقب صدوره عن المحكمة الدستورية حول مدى انطباق أحكام المادة 117 من الدستور على حق التعدين الذي منح لشركة مناجم الفوسفات من قبل مجلس الوزراء، وأن تمتنع الحكومة عن تضمين أي رسالة تعهدات في المستقبل ضمانات قد يحتاج تطبيقها على أرض الواقع إلى مشاركة سلطة أخرى.

إمّياز المطار كمرفق عام

قد أثار منح إمّياز مطار الملكة علياء لمستثمر دون التصديق عليه بقانون خاص تساؤلات حول دستورية ذلك الإجراء. ففي 15 أيار 2007 أبرمت اتفاقية إمّياز وتشغيل وتوسعة مطار الملكة علياء الدولي مع شركة مجموعة المطار الدولية وهي شركة أردنية تتكون من مجموعة من الشركات المحلية والإقليمية، كما تم بتاريخ 2007/11/15 نقل مسؤولية إدارة المطار إلى المجموعة الدولية لإدارة المبنى القديم وبناء المبنى الجديد لإدارة المطار وذلك خلال فترة تعاقد مدتها 25 سنة.

وفي عام 2012، أثير التساؤل حول ما إذا كانت اتفاقية إعادة تأهيل وتوسعة وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي المعقودة بين الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة النقل وبين شركة مجموعة المطار الدولية والقاضية بمنح المستثمر "شركة مجموعة المطار الدولي" إمّيازاً لاستثمار هذا المرفق العام لمدة 25 عاماً تستوجب التصديق عليها بقانون وذلك استناداً لأحكام المادة 117 من الدستور.

وقد أحيل الموضوع إلى المجلس العالي لتفسير الدستور الذي أصدر قراره التفسيري رقم 1 لسنة 2012 معتبراً أن ما ورد في المادة 66/أ من قانون الطيران المدني رقم 41 لسنة 2007 هو تطبيق لما فرضه الدستور في المادة 117 منه التي توجب تصديق الامتياز الذي يمنح لاستثمار المرافق العامة بقانون. فالمادة 66/أ من قانون الطيران المدني تنص على أن "تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية بما فيها طرح العطاءات وإحالتها أو عقد الاتفاقيات التي تمت قبل نفاذ أحكام هذا القانون والمتعلقة باستثمار وتشغيل وإدارة وصيانة مطار الملكة علياء الدولي وكأنها تمت بمقتضاه وتكون ملزمة للهيئة¹⁴"، والهيئة المقصودة في هذا النص هي هيئة الطيران المدني.

وحيث أن قانون الطيران المدني قد أصبح نافذ المفعول ابتداءً من 2007/8/1 أي بعد إبرام الاتفاقية مع شركة مجموعة المطار الدولي، فقد خلص المجلس العالي إلى القول بأن المادة 66/أ من القانون وما تضمنه من نصوص تعتبر بمثابة تصديق على تلك الاتفاقية التي تمت قبل نفاذه، وأنه لا ضرورة لإصدار قانون خاص بتصديق الامتياز المذكور لأن نص المادة 117 من الدستور لا يفرض ذلك، ولأن القاعدة القانونية تنص على أن المطلق يجري على إطلاقه إلا إذا قيّد، وبذلك يكون ورود نص المادة 66/أ من قانون الطيران رقم 41 لسنة 2007 تنفيذاً لما تتطلبه المادة 117 من الدستور.

إن هذا القرار للمجلس العالي لتفسير الدستور ما كان ليصدر على هذا النحو لو لم يقدّم مجلس الأمة بإضافة المادة 66/أ من قانون الطيران المدني المشار إليها أعلاه بعد أن تم التوقيع على اتفاقية مرفق المطار، وهذا ما يمكن اعتباره بمثابة قانون تصديق على تلك الاتفاقية لغايات أحكام المادة 117 من الدستور، حيث لم ينازع المجلس العالي في طبيعة الاتفاقية، وأنها تعد من قبيل عقود الامتياز التي يشترط الدستور لنفاذها تصديق مجلس الأمة.

¹⁴ القرار منشور على الصفحة (946) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5146) تاريخ 2012/3/15.

وفي إطار توضيحها لآلية التصديق على عقود الامتياز للمرافق العامة والمعادن والمناجم بقانون تطبيقاً لأحكام المادة 117 من القانون، قامت المحكمة الدستورية، وفي أولى قراراتها التفسيرية بعد إنشائها، بتفسير المادة 117 من الدستور من خلال إجابتها على السؤال المطروح حول ما اذا كانت المادة 117 تجيز لمجلس الوزراء دون الحصول على قانون تعديل اتفاقية امتياز التطوير السطحي للصخر الزيتي المعقودة بين حكومة المملكة وبين شركة الكرك الدولية للبتروال الخاصة المساهمة المحدودة أم لا.

وقد خلصت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 1 لسنة 2013 إلى أن "التساؤل المطروح يتعلق بمنح حق امتياز جديد في منطقة مساحتها 23 كيلومتر مربع، فهو والحالة هذه يشكل اتفاقاً جديداً في أمر جوهري وهو المنطقة الجغرافية بهذه المساحة. ولا يرد القول بأنه تم التصديق على الاتفاقية التي نصت المادة 3/41 منها على إمكانية تعديلها أو تغييرها بموجب اتفاق خطي بين الطرفين لأن ذلك معناه المساس بمجمل الاتفاقية ومن شأن هذه المصادقة منح الامتياز لمساحات أخرى جديدة دون الرجوع إلى المرجع الدستوري وهو السلطة التشريعية وفي ذلك استبعاد النص الدستوري من التطبيق على الحالة الماثلة وتخويل السلطة التنفيذية صلاحيات حسم الدستور أمر منحها الأمر الذي يعتبر مخالفة صريحة لاحكام المادة 117 من الدستور¹⁵".

وأضافت المحكمة "وتأسيساً على ما تقدم تقرر المحكمة بالإجماع أن مجلس الوزراء لا يملك بمقتضى النص الدستوري أعلاه صلاحية منح أي امتياز له علاقة باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة مهما كان مقداره، ما لم يتم التصديق عليه بموجب قانون يصدر لهذه الغاية سواء كان هذا الامتياز عاماً أو جزئياً حتى لو تم اتفاق الطرفين على التعديل أو التغيير".

كما اعتبرت المحكمة الدستورية أنه "لا يجوز لأية جهة أن تمنح أي حق في استثمار أي من هذه المصادر (المناجم والمعادن والمرافق العامة) مهما كان مقداره أو مساحته دون التصديق عليه بقانون، بمعنى أن حكم هذه المادة يشمل أي تعديل أو تغيير يتناول هذا الحق ما دام أن النص الدستوري ورد مطلقاً ولا بد من حمله على إطلاقه".

إن أهمية هذا القرار التفسيري تكمن في إعادة التأكيد على الحكم الدستوري الوارد في المادة 117 من الدستور بأن كل امتياز على مرافق عامة أو مناجم أو معادن يجب أن تتم المصادقة عليه بقانون حتى ولو كان الامتياز جزئياً يستند إلى اتفاقية سبق وأن صادق عليها مجلس الأمة من خلال قانون التصديق. فالنص القانوني في الاتفاقية الذي يعطي الحق لكل من الحكومة والشركة المتعاقدة معها بتعديل بنودها وتغييرها بموجب اتفاق خطي متبادل دون الحاجة إلى القيام بأي إجراء آخر من قبل الحكومة لم تأخذ به المحكمة الدستورية كونه ينطوي على النفاق على أحكام المادة 117 من الدستور التي تشترط التصديق على عقد الامتياز بقانون سواء أكان الامتياز بموجب عقد مستقل يتم إبرامه لأول مرة، أو استناداً إلى اتفاق صريح في عقد امتياز سبق إبرامه.

¹⁵ القرار منشور على الصفحة (32) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5194) تاريخ 2013/1/16.

ويبقى التساؤل الدستوري الأبرز حول بيع أسهم الشركات حاملة الامتياز، وما إذا كان ينطوي على امتياز جديد بحاجة أن يتم التصديق عليه بقانون لغايات المادة 117 من الدستور، وهذا ما سيتم الإجابة عليه في المطلب القادم.

بيع أسهم الشركات حاملة الإمتياز

أسوة بشركة مناجم الفوسفات، فقد خضعت بعض الشركات حاملة الامتياز لصور مختلفة من برنامج التخصيص وإعادة الهيكلة تمثلت في بيع جزء من أسهمها إلى مستثمرين أفراد ومؤسسات وهيئات محلية وأجنبية، كما هو الحال في شركة البوتاس العربية¹⁶، حيث أثار ذلك الإجراء تساؤلاً حول مدى دستورية عمليات التخصيص التي تمت على شركات الفوسفات والبوتاس والاسمنت التي منحت امتيازات استثمار مناجم ومعادن، والتي أسفرت عن إدخال شركاء استراتيجيين وماليين فيها، حيث اعتبرها البعض أنها من قبيل عقود الامتياز التي تحتاج أن يتم التصديق عليها بقانون وفق أحكام المادة 117 من الدستور.

وقد عرض الموضوع على المجلس العالي لتفسير الدستور الذي أصدر قراره رقم 5 لسنة 2012 معتبراً أن الشركات الثلاث السابقة هي شركات مساهمة عامة أردنية، وأن بيع أحد الشركاء لأسهمه في إحدى تلك الشركات ودخول شريك استراتيجي حتى لو كان البائع هو الحكومة لا يعتبر من قبيل منح الامتياز، لأن لكل من هذه الشركات شخصية معنوية مستقلة، وقد بقيت لها نفس هذه الشخصية المعنوية بعد التخصيص، وبالتالي لا يحتاج دخول شريك استراتيجي في إحدى هذه الشركات إلى التصديق عليه بقانون، لأن دخول شركاء جدد في أي شركة لا يترتب عليه تغيير في شخصيتها المعنوية أو تغيير في حقوقها والتزاماتها¹⁷.

وحتى فيما يتعلق بباقي الشركات التي لا تحمل امتيازاً، فإن بيع أسهمها لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره امتيازاً يحتاج للمصادقة عليه بقانون لغايات المادة 117 من الدستور، كما هو الحال بالنسبة لشركة الاتصالات الأردنية التي تم بيع ما نسبته 40% من أسهمها لشركة جيتكو التي تعود ملكيتها إلى شركة فرانس تيليكوم وغيرها في عام 2000، كما تم بيع ما نسبته 26.9% من أسهمها لشركة فرانس تيليكوم وشركة نور الكويتية وغيرها في عام 2006.

والأمر ذاته ينطبق على اتفاقيات بيع 51% من أسهم شركة توليد الكهرباء المركزية لإنتلاف إدارة بقيادة شركة الأردن كابيتال عام 2007، واتفاقيات بيع شركة توزيع الكهرباء المركزية و55.4% من شركة كهرباء إربد. وقد سبق للحكومة أن أقرت إعادة هيكلة وتنظيم قطاع الكهرباء بتاريخ 1997/10/4، وبموجب قانون الكهرباء رقم 10 لسنة 1996 تم تحويل سلطة الكهرباء الأردنية إلى شركة الكهرباء الوطنية المساهمة العامة والمملوكة أسهمها بالكامل للحكومة .

¹⁶ تمت خصخصة شركة البوتاس العربية عام 2003 بموجب قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2003/9/9 حيث تملك الان شركة البوتاس الكندية 28% من أسهم الشركة وتحفظ الحكومة بما نسبته 26% من الأسهم، في حين تملك الشركة العربية للتعددين 20% من الأسهم و5% للبنك الاسلامي للتنمية، و4.7% للحكومة العراقية و4% للحكومة الليبية وللحكومة الكويتية و8.3% أسهم حرة مملوكة للأفراد .

¹⁷ القرار منشور على الصفحة (2074) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5158) تاريخ 2012/5/16.

ولا يختلف الأمر بالنسبة لعمليات بيع كامل أسهم شركة الأسواق الحرة لشركة الدياسا الإسبانية عام 2000، وبيع 80% من أسهم الشركة الأردنية لتمويل الطائرات لائتلاف شركة ألفا البريطانية عام 2001، وبيع كامل أسهم أكاديمية الطيران عام 2003، وبيع أسهم الشركة الأردنية لصيانة الطائرات جورامكو في 2005، وبيع كامل أسهم الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات جالكو عام 2006، وبيع أسهم الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي في عام 2006، وبيع كامل أسهم كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني في عام 2007.

إن جميع الاتفاقيات السابقة التي لجأت إليها الحكومة والتي تدخل ضمن ولايتها العامة في شراء وبيع الأسهم المدرجة في بورصة عمان وطرح الأسهم للاكتتاب العام والبيع المباشر لمستثمرين أو شركاء فنيين لا تعدو أن تكون مجرد اتفاقيات لبيع وشراء الأسهم، ولا ينطبق عليها وصف الامتياز الذي يحتاج إلى التصديق عليه بقانون وفق أحكام الدستور، مما يعني بيع أسهم الشركات حاملة الامتياز، وهو ما يثير التساؤل حول دور مجلس الأمة في الرقابة على برنامج التخاصية وتنفيذه، وهذا ما سيتم بيانه في الفصل القادم.

رقابة مجلس الأمة الأردني على برنامج التخاصية

إن مجلس الوزراء هو صاحب الولاية العامة في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية على أن يمارس تلك المهام والمسؤوليات ضمن أحكام الدستور. ويفرض الدستور على مجلس الوزراء وضمن إطار ولايته العامة مراعاة أي التزام دستوري آخر يتعلق بإشراك أي سلطة أو جهة أخرى في قراراته وسياساته العامة، ومن أهم تلك السلطات الدستورية مجلس الأمة الذي اعتبره المشرع الدستوري شريكا للسلطة التنفيذية في العديد من المجالات ذات الصلة بإدارتها للشؤون العامة للدولة وتحديد برنامج التخاصية.

وتكون شراكة مجلس الأمة مع السلطة التنفيذية إما بصورة غير مباشرة من خلال إقرار قانون التخاصية ومحاسبة الحكومة عن جميع القرارات والإجراءات ذات الصلة بتنفيذ البرامج، أو بصورة مباشرة من خلال ارتباط أحد أهم مظاهر التخاصية المتمثلة بعقود الامتياز بموافقة مجلس الأمة من خلال التصديق على الامتياز بقانون.

إقرار قانون التخاصية والمسؤولية الوزارية

إن من أهم مظاهر ارتباط مجلس النواب ببرنامج التخاصية، أنه وبصفته يضم ممثلين منتخبين قد أقر قانون التخاصية الأردني رقم 25 لسنة 2000 بعد أن قام أعضاؤه بإدخال تعديلاتهم الخاصة على مشروع القانون الذي تقدمت به السلطة التنفيذية. وقد سبق إقرار القانون قيام مجلس النواب أثناء مناقشته مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 1999 بإصدار توصية إلى الحكومة بتقديم الإستراتيجية الوطنية الخاصة بالتخاصية إلى مجلس النواب، والعمل على إعداد وتقديم قانون للتخاصية وذلك تنفيذا للتوصيات التي سبق وأن أقرها مجلس النواب عام 1998 المتعلقة بالطلب من الحكومة وضع إستراتيجية وطنية كاملة للتخاصية، حيث استجابت الحكومة لتلك التوصيات من خلال إعداد الإستراتيجية الوطنية للتخاصية وإقرارها بتاريخ 1998/8/10.

كما تضمنت توصيات مجلس النواب لعام 1998 الطلب من الحكومة الإسراع في السير بعملية إعادة هيكلة وتخاصية الملكية الأردنية، وأن تشمل التخاصية قطاع المياه من حيث توزيعها ونقلها واستثمارها مع التأكيد على

عدم المساس بملكية مرفق المياه ومصادرهما بحيث تبقى ملكا عاما للوطن. كما أوصى مجلس النواب أن يتم الاستمرار في دراسة بيع جزء من أسهم الحكومة في شركة مصانع الاسمنت الأردنية، وتحويل ملكية الحكومة في شركتي الاتصالات الأردنية وشركة الكهرباء الوطنية إلى المؤسسة الأردنية للاستثمار، وأن تستمر الوحدة التنفيذية للتخاصية بتحمل المسؤولية المناطة بها بما يكفل أن تكون أهداف التخاصية عملية مدروسة وعادلة وشفافة تضمن تحقيق أهدافها والحصول على النتائج المتوخاة منها¹⁸.

كما سبق للجنة الشؤون المالية والإقتصادية في مجلس الأعيان بتاريخ 1999/8/8 أن عبرت عن تأييدها للإستراتيجية الوطنية للتخاصية التي أقرتها الحكومة، وعن ارتياحها من قرار الحكومة السير في إجراءات خصخصة شركة الاتصالات كخطوة أساسية لتطوير قطاع الاتصالات، باعتباره الوسيلة الفعالة لرفع مستوى باقي القطاعات الإنتاجية وقدرتها التنافسية.

كما ارتبط مجلس الأمة ارتباطا مباشرا بعملية التخاصية من خلال إقراره للعقود والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالتخاصية والتي يشترط الدستور الأردني الموافقة عليها بقانون كما هو الحال في عقود الامتياز التي أصدر مجلس الأمة العديد من القوانين للتصديق عليها.

أما بخصوص باقي صور التخاصية وإعادة الهيكلة التي لا يتطلب المشرع الدستوري تدخلا مباشرا من قبل مجلس الأمة لإقرارها باعتبارها مجرد قرارات حكومية تصدر عن مجلس الوزراء أو أحد الوزراء فيه، فلمجلس النواب دستوريا دور غير مباشر فيها يتمثل في فرض الرقابة النيابية على تلك القرارات الحكومية استنادا للصلاحيات الدستورية الرقابية التي قررها المشرع الدستوري للسلطة التشريعية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية.

فمن خلال تفعيل مبدأ المسؤولية الوزارية بشقيها الفردية والجماعية، كان لمجلس الأمة دور غير مباشر في إقرار برنامج التخاصية، حيث مارس كل من مجلسي الأعيان والنواب حقهما الدستوري في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومات الأردنية المتعاقبة حول طبيعة القرارات الصادرة ذات الصلة بتنفيذ برنامج التخاصية وإعادة الهيكلة. فتلك القرارات هي قرارات حكومية بطبيعتها لكنها لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بها أمام القضاء الإداري على اعتبار أن الحكومة تمارسها بصفتها سلطة حكم وليست سلطة إدارة، فهي تصدر تلك القرارات ضمن وظيفتها الحكومية التي تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة، بالتالي فهي تخرج عن نطاق وظيفة الحكومة الإدارية.

ومع ذلك، فإن تلك القرارات الحكومية الخاصة ببرنامج التخاصية تبقى خاضعة للرقابة البرلمانية من خلال مجلسي الأعيان والنواب، وبشكل أكبر من قبل مجلس النواب الذي يملك الحق الدستوري في حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء فيها بسبب أي قرار أو تصرف يمس بالمصلحة العامة. فالمادة 51 من الدستور تعتبر

¹⁸ توصيات اللجنة المالية والاقتصادية الخاصة بموضوع التخاصية كما أقرها مجلس النواب في اجتماعه بتاريخ 1998/3/31.

أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

ومن أهم مظاهر المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب إعادة طرح الثقة بالحكومة وحجبها عنها وبالتالي إجبارها على الاستقالة. فالمادة 54 من الدستور بفقراتها الثلاثة تنص على ما يلي "1. تطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب. 2) إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل. 3) وإذا كان قرار عدم الثقة خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

أما فيما يتعلق بإجراءات حجب الثقة عن الحكومة فقد حددتها الفقرة الأولى من المادة 53 من الدستور التي تنص على أن "تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب". فمثل هذا الإجراء الخاص بطلب حجب الثقة عن الوزارة من عشرة أعضاء من مجلس النواب لم تشهده أي من المجالس النيابية السابقة التي تعاقبت على برنامج التخاصية والقرارات الحكومية التي صدرت لتنفيذه. فلم يرق أي من نواب المجالس السابقة بطلب حجب الثقة عن أي حكومة بسبب القرارات والإجراءات التي اتخذتها والأعمال التي قامت بها في سبيل تنفيذ برنامج التخاصية الأردني.

وفضلا عن تصديق مجلس النواب على مظهر واحد من مظاهر التخاصية المتمثل في عقود الامتياز، فإنه ينبغي أن يمتد دور المجلس إلى المشاركة في برنامج التخاصية وذلك من خلال تفعيل جلسات المناقشة العامة في المجلس مع أعضاء السلطة التنفيذية. فالمناقشة العامة كما عرفتها المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 هي تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة، ويمكن للحكومة أن تبادر من تلقاء نفسها إلى طلب عقد جلسة للمناقشة العامة، أو أن يتقدم عشرة أو أكثر من السادة النواب بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة والتي تندرج تحتها عملية التخاصية وإعادة الهيكلة.

كما ينبغي على رئيس الوزراء والوزراء اتباع منهجية الشفافية والعلانية في علاقاتهم مع مجلس الأمة فيما يتعلق ببرنامج التخاصية وذلك من خلال الإجابة على كافة الأسئلة البرلمانية والاستجوابات التي يطرحها أعضاء مجلس الأمة ذات الصلة بتنفيذ برنامج التخاصية وإعادة الهيكلة وفقا لأحكام الدستور والأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب.

إن الدور التشريعي الذي مارسه مجلس الأمة في إقرار قانون التخاصية، والذي سيمارسه عند أي تعديل مستقبلي عليه، أو عند إصدار قانون جديد ذات صلة بتنفيذ عملية التخاصية ينبغي أن يقترن بتفعيل المسؤولية الوزارية السياسية بحق مجلس الوزراء وأعضائه والوزراء وذلك من خلال استخدام وسائل الرقابة السياسية التي قررها المشرع الدستوري للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية المتمثلة في حجب الثقة والمناقشة العامة، هذا بالإضافة إلى التصديق على عقود الامتياز بقانون وفق أحكام الدستور كما سيتم بيانه في المبحث القادم.

التصديق على عقود الامتياز بقانون

من خلال استعراض النصوص الدستورية ذات الصلة بعملية التخاصية وإعادة الهيكلة، يتبين أن القيد الوحيد الذي فرضه المشرع الدستوري على عملية التخاصية بآلياتها المختلفة هو وجوب المصادقة على عقود الامتياز الخاصة باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة التي تديرها الحكومة مع مستثمرين محليين أو أجانب بقانون.

فمنذ بداية عملية التخاصية قامت الحكومة الأردنية بتوقيع أكثر من عقد امتياز على مرافق الدولة العامة ولاستثمار معادنها ومناجمها، أهمها اتفاقية امتياز شركة مصفاة البترول الأردنية، واتفاقية امتياز التقطير السطحي للصخر الزيتي بين الأردن وشركة الكرك الدولية للبترول المساهمة الخاصة، واتفاقية امتياز الصخر الزيتي بين الأردن وشركة الصخر الزيتي (بي.في)، واتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة ينفيرسال للطاقة المحدودة (الأردن) في منطقة السرحان، واتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة جلوبال بتروليم المحدودة الأردن في منطقة غرب الصفاوي، واتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة بتريل للمصادر (الأردن) في منطقة شرق الصفاوي، واتفاقية الامتياز المعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وشركة البترول الوطنية المساهمة العامة المحدودة وبي بيه اكسلوريشن اويرينتج كومباني ليمتد، واتفاقية المشاركة في الانتاج للتنقيب عن البترول وإنتاجه وتطويره في حوض الأزرق بين سلطة المصادر الطبيعية في المملكة الأردنية الهاشمية وشركة سونوران للطاقة.

وتلك الاتفاقيات السابقة باعتبارها عقود امتياز لم تنفذ وفق أحكام الدستور إلا بعد أن تمت المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية - كقاعدة عامة - باعتبارها صاحبة الولاية العامة في التشريع وإصدار القوانين. وتلك الغاية، فقد صدر قانون التصديق على عقد امتياز شركة مصفاة البترول الأردنية رقم 19 لسنة 1958¹⁹، وقانون التصديق على امتياز التقطير السطحي للصخر الزيتي بين الأردن وشركة الكرك الدولية للبترول الخاصة رقم 11 لسنة 2011²⁰، وقانون التصديق على اتفاقية امتياز الصخر الزيتي بين الأردن وشركة الصخر الزيتي بي.في رقم 16 لسنة 2009²¹، وقانون التصديق على اتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة ينفيرسال للطاقة المحدودة في منطقة السرحان رقم 39 لسنة 2007²²، وقانون التصديق على اتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة جلوبال بتروليم المحدودة الأردني في منطقة غرب الصفاوي رقم 38 لسنة 2007²³، وقانون التصديق على اتفاقية التنقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة بتريل للمصادر الأردن في منطقة شرق الصفاوي رقم 36 لسنة 2007²⁴، وقانون تصديق اتفاقية الامتياز المعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وشركة البترول الوطنية المساهمة العامة المحدودة وبي بيه اكسلوريشن اويرينتج كومباني ليمتد رقم 1 لسنة 2010²⁵، وقانون التصديق على اتفاقية المشاركة في

¹⁹ القانون منشور على الصفحة (282) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1373) تاريخ 1958/3/3.

²⁰ القانون منشور على الصفحة (3570) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5106) تاريخ 2011/8/1.

²¹ القانون منشور على الصفحة (3846) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4976) تاريخ 2009/8/16.

²² القانون منشور على الصفحة (3397) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4824) تاريخ 2007/5/1.

²³ القانون منشور على الصفحة (3287) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4824) تاريخ 2007/5/1.

²⁴ القانون منشور على الصفحة (3069) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4828) تاريخ 2007/5/1.

²⁵ القانون منشور على الصفحة (1) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5007) تاريخ 2010/1/3.

الانتاج للتقيب عن البترول ونتاجه وتطويره في حوض الأزرق بين سلطة المصادر الطبيعية في المملكة الأردنية الهاشمية وشركة سونوران للطاقة رقم 37 لسنة 2007²⁶.

وهنا يثار التساؤل حول مدى دستورية أن تتم المصادقة على اتفاقية امتياز بقانون مؤقت، وحول ذلك لا بد من التأكيد أن هناك العديد من امتيازات المرافق العامة التي تمت المصادقة عليها بقانون تصديق مؤقت صادر عن مجلس الوزراء كما هو الحال في اتفاقية امتياز الصخر الزيتي بين سلطة المصادر الطبيعية وشركة الصخر الزيتي الأردني للطاقة التي تمت المصادقة عليها بموجب القانون المؤقت رقم 22 لسنة 2010²⁷، والذي أصبح قانونا دائما بموجب إعلان اعتبار القانون المؤقت رقم 22 لسنة 2010 قانونا دائما²⁸.

كما تم التصديق على اتفاقية التعدين بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وهيئة الطاقة الذرية الأردنية وشركة أريفا (Areva) والشركة النبطية للطاقة المساهمة الخاصة المحدودة بموجب قانون مؤقت رقم 20 لسنة 2010²⁹، كما صدر قانون معدل لقانون تصديق الامتياز الممنوح لشركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة المؤقت رقم 23 لسنة 2010³⁰، والذي لم يتم إقراره بعد من مجلس الأمة.

ويؤخذ على هذه الممارسة في الأردن أن السلطة التنفيذية تكون بذلك قد احتكرت كافة مراحل إبرام عقد الامتياز وإنفاذه ابتداء من المفاوضات على شروطه وأحكامه وصياغته والتوقيع عليه، وانتهاء بالتصديق عليه وإنفاذه. وهذا ما يحرم مجلس الأمة من ممارسة دوره التشريعي ذات الصبغة الرقابية باعتباره صاحب الولاية العامة في ذلك.

ولا يرد القول إن مجلس الأمة كان دائما ما يستعيد دوره الدستوري في الرقابة على عقود الامتياز من خلال إقرار القانون المؤقت للتصديق على اتفاقية الامتياز والذي يجب وفقا للمبادئ الدستورية أن يتم عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده لإقراره، ذلك أن الرقابة البرلمانية على مثل هذا النوع من القوانين المؤقتة تكون محكومة بالمحافظة على المصلحة العامة. فإذا كان مجلس الأمة يملك نظريا الحق الدستوري في رفض أو تعديل القانون المؤقت الخاص بالتصديق على أي اتفاقية امتياز، فإنه وفي الواقع العملي، سيقصر دوره على إقرار القانون المؤقت كما صدر عن مجلس الوزراء والخاص بالتصديق على عقد الامتياز.

أما السبب في اقتصار دور مجلس الأمة على إقرار قانون التصديق المؤقت دون رفضه أو تعديله فيمكن في أن المتعاقد مع الإدارة في عقد الامتياز وفي الفترة بين إبرام الاتفاقية والتصديق عليها بقانون مؤقت وبين فترة عرضه على مجلس الأمة للرقابة عليه يكون قد شرع في تنفيذ عقد الامتياز من خلال البدء بأعمال الحفر والإنشاء واستيراد المعدات والأدوات الثقيلة الضرورية للقيام بالأعمال محل الامتياز، هذا بالإضافة إلى المبالغ المالية

²⁶ القانون منشور على الصفحة (3178) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4828) تاريخ 2007/5/1.

²⁷ القانون منشور على الصفحة (3756) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5040) تاريخ 2010/7/1.

²⁸ القانون منشور على الصفحة (3426) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5102) تاريخ 2011/7/17.

²⁹ القانون منشور على الصفحة (3424) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5037) تاريخ 2010/6/16.

³⁰ القانون منشور على الصفحة (3969) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5040) تاريخ 2010/7/1.

الكبيرة التي يكون قد تكبدها المتعاقد مع الإدارة في عقد الامتياز جراء الدراسات الفينة والجدوى الإقتصادية التي قام بإعدادها لغايات إبرام عقد الامتياز.

ولم يقتصر دور الحكومة على التصديق على اتفاقية امتياز بقانون مؤقت، بل أنها قد تجاوزت هذا الأمر إلى حد إلغاء قانون التصديق على اتفاقية امتياز بموجب قانون مؤقت، كما هو الحال عندما أصدرت قانون إلغاء قانون التصديق على اتفاقية التتقيب عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في الأردن وشركة بتريل للمصادر في الصفاوي المؤقت رقم 41 لسنة 2010³¹، الذي تمت المصادقة عليه وأصبح قانونا دائما بموجب إعلان اعتبار القانون المؤقت رقم 41 لسنة 2010³² قانونا دائما.

ويبقى أن نبحث في أثر التعديلات الدستورية التي جرت عام 2011 على برنامج التخاصية بشكل عام وعلى عقود الامتياز بشكل خاص وذلك فيما يتعلق بإبرامها والتصديق عليها، وهذا ما سيتم تناوله بشكل تفصيلي في الفصل القادم.

التعديلات الدستورية لعام 2011 وبرنامج التخاصية

في مجال الحديث عن التصديق على اتفاقيات الامتياز بموجب قوانين مؤقتة تعرض لاحقا لإقرارها من مجلس الأمة نجد أنه من الضروري الإشارة إلى التعديلات الدستورية الأخيرة لعام 2011 الخاصة بالقوانين المؤقتة وأثر تلك التعديلات على عملية التخاصية وتحديد عقود الامتياز.

بداية لا بد من الإشارة إلى أن وضع القوانين المؤقتة يعد من قبيل الاختصاص التشريعي الاستثنائي الوحيد للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، فقد كان المشرع الدستوري قبل عام 2011 يتوسع في تقريره لمجلس الوزراء بشكل أدى إلى الإخلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومساس بنطاق الولاية العامة في التشريع الممنوحة للسلطة التشريعية. لذا وكما كان متوقعا، فقد تم إدخال العديد من التعديلات على أحكام المادة 94 من الدستور المتعلقة بالقوانين المؤقتة تتمثل في إعادة تحديد حالة الضرورة التي تعد شرطا أساسيا لإصدار القوانين المؤقتة، وتعديل شرط الزمن الموجب لإصدار القوانين المؤقتة، وتحديد فترة زمنية لمجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة. وهذه كلها شروط تلقى بظلالها على عملية التخاصية من خلال عقود الامتياز التي يشترط لنفاذها دستوريا موافقة مجلس الأمة عليها من خلال التصديق عليها بقانون.

إن أول ما يتعلق بعملية التخاصية ودور مجلس الأمة فيها بعد تعديل الدستور عام 2011 هو حالة الضرورة التي تبرر إصدار القوانين المؤقتة من مجلس الوزراء، فقد تم إلغاء التعريف الواسع للفضاض لحالة الضرورة والذي كان يسمح لمجلس الوزراء إصدار القوانين المؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، وهو الحكم الذي كان دائما ما يستند عليه مجلس الوزراء دستوريا لإصدار قوانين مؤقتة لغايات التصديق على اتفاقيات الامتياز.

³¹ القانون منشور على الصفحة (6237) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5062) تاريخ 2010/11/1.

³² القانون منشور على الصفحة (1334) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5085) تاريخ 2011/3/31.

إن مجلس الوزراء في ظل النص الدستوري السابق قبل التعديل كان له سلطة تقديرية واسعة في تقدير حالة الضرورة من عدمها لغايات التعامل معها بقانون مؤقت، حيث كان دائماً ما يتم التوسع في تفسير حالة الضرورة لصالح التعاطي معها بقانون مؤقت، مما سمح لها بالتصديق على عقود الامتياز بقانون مؤقت.

أما بعد التعديلات الدستورية عام 2011، فقد حدد المشرع الدستوري حالات الضرورة على سبيل الحصر لتشمل الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تتحمل التأجيل، وكل هذه الحالات لا تبرر لمجلس الوزراء بعد اليوم المصادقة على عقد امتياز بموجب قانون مؤقت، وهو ما يعيد الدور الدستوري المناط بمجلس الأمة في الموافقة على عقود الامتياز للمرافق العامة والمناجم والمعادن وتصديقها.

ومن التعديلات الأخرى على المادة 94 من الدستور وضع قيد زمني على مجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة التي يعرضها عليه مجلس الوزراء وذلك خلال دورتين عاديتين متتاليتين لمجلس الأمة تحت طائلة إعلان بطلان تلك القوانين المؤقتة فوراً من قبل مجلس الوزراء. إن الهدف من تحديد فترة زمنية لمجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة هو معالجة مشكلة بقاء القوانين المؤقتة لفترة زمنية طويلة في مجلس الأمة دون إقرارها، فهناك قوانين مؤقتة بقيت في أدرج مجلس الأمة سنوات عديدة لعدم وجود التزام دستوري على المجلس بإقرارها خلال فترة زمنية معينة. ويرتبط بالمدة الدستورية التي أضافها المشرع الدستوري عام 2011 لإقرار القوانين المؤقتة التي يصدرها مجلس الوزراء في ظل حل مجلس النواب والمتمثلة بدورتين عاديتين متتاليتين تساؤلاً حول مدى انطباق هذه الفترة الزمنية على القوانين المؤقتة التي أصدرها مجلس الوزراء للتصديق على عقود الامتياز قبل عام 2011، وما إذا كان هناك التزام قانوني على مجلس الأمة بإقرار تلك القوانين المؤقتة خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ عرضها عليه.

لقد سبق وأن أجاب المجلس العالي لتفسير الدستور عن ذلك التساؤل في قراره التفسيري رقم 2 لسنة 2012 الذي فسر أحكام المادة 94 المعدلة من الدستور بالقول إن القوانين المؤقتة التي أحيلت على مجلس الأمة قبل نفاذ هذه التعديلات الدستورية التي نفذت في 2011/10/1 مستثناة من تطبيق أحكام الفقرة 1 من المادة 94 من الدستور بصيغتها المعدلة التي توجب على مجلس الأمة البت في القوانين المؤقتة خلال الدورتين العاديتين المتتاليتين من تاريخ إحالتها، وأن هذه الفقرة تنطبق فقط على ما يحال من القوانين المؤقتة على مجلس الأمة بعد تاريخ نفاذ هذه التعديلات الدستورية ولا تنطبق على القوانين المؤقتة التي أحيلت إلى مجلس الأمة قبل نفاذ تعديل الدستور لسنة 2011.

هذا يعني أن أي قانون مؤقت قد صدر عن مجلس الوزراء للتصديق على عملية تخاوية بعقد امتياز قبل عام 2011 لا تنطبق عليه المدة الدستورية الواردة في النص المعدل من المادة 94 من الدستور، فلا قيد زمني على مجلس الأمة في إقراره كونه قد صدر قبل نفاذ التعديلات الدستورية الأخيرة عام 2011.

إن التعديلات الدستورية الأخيرة لعام 2011 قد أثرت إيجاباً على عملية التخاصية فيما يتعلق بإعادة الاعتبار لمجلس الأمة في ممارسة دوره التشريعي المناط به دستورياً وذلك من خلال التصديق على عقود الامتياز التي تبرمها الحكومة لاستثمار المعادن والمناجم والمرافق العامة. فمن غير المتصور دستورياً وعلى ضوء التعديل

الذي أدخل على المادة 94 من الدستور الخاصة بالقوانين المؤقتة أن يبادر مجلس الوزراء إلى التصديق على أي عقد امتياز بقانون مؤقت بعد اليوم وذلك بسبب عدم توافر أي من حالات الضرورة المحددة على سبيل الحصر في الدستور، حتى وإن كان مجلس النواب منحلًا.

الخاتمة والتوصيات

أثار تبني حكومة المملكة الأردنية الهاشمية برنامج التخصيص وإعادة الهيكلة مجموعة من التساؤلات الدستورية والقانونية حول أحقية مجلس الوزراء في إصدار القرارات الخاصة بذلك البرنامج قبل صدور قانون التخصيص رقم 25 لسنة 2000، والذي استند فيه المجلس إلى ولايته العامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية والتي قررها له المشرع الدستوري. فهذه الولاية العامة لا ينتقص منها ما جاء في المادة 33/أ من الدستور حول مصادقة مجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو تلك التي تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة وذلك بسبب عدم انطباقها على اتفاقيات التخصيص التي أبرمت مع أشخاص طبيعيين أو معنويين محليين أو دوليين.

وعن عقود الامتياز التي أبرمتها الحكومة الأردنية كمظهر من مظاهر التخصيص، فقد تم التصديق على عقود استثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة بموجب قوانين تصديق دائمة صادرة عن مجلس الأمة، وأخرى مؤقتة صادرة عن مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة 94 من الدستور بصيغتها قبل التعديل الأخير عام 2011. أما امتياز المطار كمرفق عام، وإن كان لم يتم التصديق عليه بموجب قانون تصديق خاص به، إلا أن الجدل حول دستوريته قد حسم من خلال التعديل الذي أدخله المشرع الأردني على قانون الطيران المدني رقم 41 لسنة 2007 وتحديداً المادة 66/أ منه التي تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية بما فيها طرح العطاءات وإحالتها أو عقد الاتفاقيات التي تمت قبل نفاذ أحكام هذا القانون والمتعلقة باستثمار وتشغيل وإدارة وصيانة مطار الملكة علياء الدولي وكأنها تمت بمقتضاه.

كما حسم المجلس العالي لتفسير الدستور الجدل الدستوري حول بيع أسهم شركة مناجم الفوسفات الأردنية لصالح اعتباره مجرد نقل ملكية أسهم شركة مساهمة عامة لا يغير من شخصية الشركة المعنوية أو يؤثر في حقوقها والتزاماتها، بالتالي فهو ليس بحاجة إلى التصديق عليه بقانون كونه لا يعد امتيازاً لغايات المادة 117 من الدستور. وينتظر الفريق ما سيصدر عن المحكمة الدستورية من قرار تفسيري حول حق التعدين الممنوح لشركة مناجم الفوسفات الأردنية من خلال مجلس الوزراء وسلطة المصادر الطبيعية.

وعلى ضوء ما قام به الفريق القانوني من دراسة دستورية وقانونية مستفيضة لبرنامج التخصيص وإعادة الهيكلة في النظام الدستوري الأردني، فإنه يتقدم بمجموعة من المقترحات والتوصيات التالية ذات الصلة بمراجعة النصوص الدستورية والقانونية النازمة لعملية التخصيص في الأردن بهدف إضفاء المزيد من رقابة الرأي العام والرقابة البرلمانية على برنامج التخصيص الذي أثرت حوله العديد من التساؤلات وحامت حوله الشكوك التي يمكن أن تعزى إلى غياب الوعي بماهية التخصيص والبعد الإقتصادي لها، وإلى غياب الآليات القانونية اللازمة لمتابعة مجريات تنفيذ عملية التخصيص. وهذه التوصيات على النحو التالي:

1. تفعيل دور مجلس النواب في المشاركة في إقرار برنامج التخاصية مع السلطة التنفيذية، وفي الرقابة على القرارات الحكومية والإجراءات والأعمال ذات الصلة بتنفيذ برنامج التخاصية على أرض الواقع، ومن أهمها دور المجلس المنتخب في التصديق على عقود الامتياز والتي يفترض دستوريا أن لا تنفذ قبل أن يصادق عليها مجلس النواب بموجب قانون خاص وفق أحكام الدستور. كما ينبغي تفعيل مسؤولية كل من رئيس الوزراء والوزراء السياسية أمام مجلس النواب فيما يتعلق بالقرارات التي تصدر عنهم والتي تكون ذات الصلة ببرنامج التخاصية .
2. فيما يتعلق بعقود الامتياز التي هي بحاجة وفق أحكام الدستور إلى موافقة مجلس الأمة عليها بقانون، فإنه وإن كان أصبح من المتعدر دستوريا أن تتم المصادقة عليها بقوانين مؤقتة بعد التعديل الدستوري لعام 2011، فإن دور مجلس الأمة في عملية المصادقة عليها يجب أن لا يقتصر على مجرد إقرارها والموافقة عليها من خلال إصدار قانون خاص للتصديق عليها، بل يجب أن يمتد دور مجلس الأمة إلى ممارسة رقابة برلمانية فعلية وحقيقية على بنود عقد الامتياز وأحكامه للحكم على مدى توافقها مع نصوص الدستور، وذلك تفاديا للطعن بدستورية قانون التصديق لدى المحكمة الدستورية. فأسوة بأي قواعد قانونية أخرى، فإن اختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة تمتد لتشمل قوانين التصديق على عقود امتياز، وأن الحكم على دستورتها من عدمه يستلزم وبالضرورة الوقوف على أحكام عقد الامتياز الذي صدر قانون التصديق لإقراره.
3. إعادة الروح إلى المادة 117 من الدستور على هدي القرار التفسيري رقم 1 لسنة 2013 الذي صدر عن المحكمة الدستورية حول التأكيد على ضرورة أن تتم المصادقة على كل امتياز بموجب قانون خاص، وأنه لا يجوز لأية جهة أخرى غير مجلس الأمة إقرار أي امتياز على المرافق العامة والمناجم والمعادن، وضمان رقابة فعلية وحقيقية لأعضاء مجلس الأمة على أحكام وشروط عقود الامتياز التي تصاغ عادة باللغة الانجليزية. وفي هذا المجال يوصي الفريق بأن يتم إرفاق ترجمة قانونية معتمدة إلى اللغة العربية لكافة اتفاقيات التخاصية وإعادة الهيكلة التي تبرمها الحكومة الأردنية مع مستثمرين أجانب ودوليين .
4. تضمين الدستور الأردني مسقبلا إشارة صريحة إلى دور القطاع الخاص في الإقتصاد الوطني وذلك على غرار الدستور الكويتي مثلا الذي تنص المادة 20 منه على أن "الإقتصاد الوطني أساسه العدالة الإجتماعية وقوامه التعاون بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه تحقيق التنمية الإقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين وذلك كله في حدود القانون". ولهذه الغاية، يوصي الفريق أن يتم إقرار قانون خاص لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يحقق المصلحة العامة من خلال مراعاة مبادئ الشفافية والعدالة والتنافسية، وتوفير البيئة المناسبة لتحقيق التنمية المستدامة.