

نفاذ عقد القرض العام في التشريع الأردني

اسامة احمد المناعسة، جهاد ضيف الله نياپ الجازى*

ملخص

تسلط هذه الدراسة الضوء على موضوع نفاذ عقد القرض العام في التشريع الأردني، حيث إنّه من المسلم به أنّ هذا العقد يرتب أعباءً ماليةً على خزينة الدولة العامة وذلك عند قيامها بتنفيذّ أهم مبدأ من مبادئ القانون الإداري وهو سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ولكن الغاية من هذا العقد تهدف إلى إعانة الإدارة العامة على تخطي أزمة التمويل المالي التي قد ترافقها في أثناء قيامها بواجباتها، فهذه الدراسة تهدف إلى بيان كافة القواعد والنصوص المتعلقة بنفاذ هذا العقد. وخلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها أنّ نص المادة (33) من الدستور لا توجب عرض جميع عقود القرض العام على مجلس الأمة، ولا تستوجب جميع عقود القرض العام موافقة مجلس الأمة لنفاذها، وأهم التوصيات كانت بوجوب ايجاد معيار واضح ومحدد قادر على تصنيف عقود القرض العام إلى صنفين؛ ما يحتاج منها إلى عرضه على مجلس الأمة وما لا يحتاج إلى هذا الإجراءات.

الكلمات الدالة: العقد الإداري، عقد القرض العام، القانون الأردني، الاتفاقيات الدولية.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، وأفضل الصلاة وأتم التسليم على سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين، وبعد: لما كانت الإدارة العامة مكلفة من حيث الأصل بإدارة المرفق العام، وضمان حسن سيره بانتظام وإطراد خدمة للصالح العام، ورعاية لحقوق الأفراد وتلبية لاحتياجاتهم، فإن الإدارة ذاتها ضامنة لهذا، وعليها أن تسعى جاهدة لتحقيق تلك الغاية سواءً تولت إدارة المرفق العام بطريقة مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة.

ولما كانت المرافق العامة من حيث الأصل ما وجدت إلا خدمة للأفراد، فلا تسعى الدولة من إنشائها وإدارتها إلى تحقيق الربح خارج حدود الرسوم الرمزية في بعض الأحيان، وهي محكومة في ذلك بمبدأ راسخ في القانون الإداري مؤداه ضمان استمرار سيرها بانتظام وإطراد، فإنها أي المرافق العامة وعلى الدوام بحاجة إلى تمويل من الخزينة العامة للدولة، ذلك التمويل الذي قد يعز إلى حد ندرته أو عدم توافره في أحيان معينة، خاصة لدى الدول الفقيرة، مما يهدد المرافق العامة بالتوقف عن تقديم الخدمات المطلوبة منها، وبالتالي التأثير سلباً على حقوق وحريات الأفراد المستفيدين منها.

ونتجأ الإدارة في كثير من تصرفاتها من أجل تسخير المرافق العامة إلى إبرام العقود الإدارية التي تقوم على اتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنية العامة لإدارة وتسخير مرفق عام، ابتعاداً تحقيق مصلحة عامة، وتظهر فيه نية الإدارة لاتباع أساليب القانون العام، من خلال تضمين العقد شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽¹⁾.

وهو أي العقد الإداري عقد شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسية في تكوينه، إذ يكون بتوافق الإرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفيه، بيد أن الإدارة تبرمه باعتبارها سلطة عامة، تتمتع بحقوق وإمتيازات فيه لا يتمتع بها المتعاقد معها، وذلك لأنّها تهدف إلى تحقيق الصالح العام، وأنّها أي الإدارة تعتمد في إبرامه وتنفيذّه على وسائل القانون العام، فيقل فيه إلى حد كبير الاعتماد على مبدأ العقد شريعة المتعاقبين⁽²⁾.

ولهذا فقد ابتدع الفقه الإداري في طريقه لتكريس النظرية العامة للعقود الإدارية شكلاً من أشكال تلك العقود، يعين الإدارة على تخطي أزمة التمويل، فكان أن أوجد ما يعرف بعقد القرض العام، هذا وقد تطور عقد القرض العام بتطور نظرية العقود الإدارية ذاتها، وأخذت أحكامه تتكشف شيئاً فشيئاً إلى أن وصل إلى ما وصل إليه اليوم، فعقد اتفاقية عقد القرض العام من الممارسات التي

* القضاة العسكري، الأردن؛ وكلية القانون، جامعة عمان العربية، الأردن. تاريخ استلام البحث 4/10/2016، وتاريخ قبوله 23/1/2017.

ترتب أعباءً ماليةً على الأغلب على خزينة الدولة العامة، ولهذا فقد أحبط إبرامها لا بل نفاذها بضمانات محددة ترجع إلى خطورتها على المال العام، فلم تفوض السلطة التأسيسية في الدولة السلطة التنفيذية فيها بإبرامها بصورة مطلقة مثلها مثل اتفاقيات عقود الامنيار، كما هو الحال في سائر العقود الإدارية اللازمة لإدارة المرافق العام، وأئمما هي أي السلطة التأسيسية عادت لتقيد السلطة التنفيذية في إبرام اتفاقية عقد القرض العام بوجوب حصول الإدارة على موافقة البرلمان_ ممثل الشعب صاحب السيادة والسلطة العامة _ ولهذا كان النص الدستوري في العديد من الدساتير في العالم، قد أوردت حكماً يجعل من نفاذ الاتفاقيات مرتبطاً بإنتمام إجراءات معينة على مستوى التشريعات الداخلية⁽³⁾، وفي عقد القرض العام مثلاً فإن الأمر موقوف على موافقة البرلمان، وهو ما سار عليه الدستور الأردني في المادة 33 منه.

ومن هنا فإن هذه الدراسة لن تبحث في عقد القرض العام كنظيره عامه باعتباره أحد العقود الإدارية، ولن تتطرق إلى أركانه وعناصره وآليات إبرامه ونطاق نفاده إلا بالحدود التي تخدم موضوعها المحدد هنا بنفاذ عقد القرض العام في التشريع الأردني. وصعوبات الدراسة تبدو في عدم وضوح عقد القرض العام مثل عدم وضوح أحكام وخصائص سائر العقود الإدارية في ظل القضاء الأردني خاصة، هذا القضاء الذي لم يسند التشريع فيه بعد للقضاء الإداري مهمة البت في النزاعات التي قد تنشأ بخصوص العقود الإدارية، حتى يمكن لنا أن نتلمس مظاهر وخصائص ومحاور العقد الإداري بشكل عام، وعقد القرض العام بشكل خاص، وبالتالي القدرة على بيان حكم القضاء الإداري في محاور الدراسة من حيث نفاذ عقد القرض ومقidiاته، ثم صعوبة أخرى تظهر في الجدل حول أي عقود القرض العام تستوجب لنفاذها عرضها على البرلمان والحصول على موافقته عليها.

مشكلة الدراسة

ويمكن إجمال إشكالية الدراسة بالتساؤلات التالية:

1. ما العقد الإداري، وأين يقع عقد القرض العام منه؟
2. ما مدلول نفاذ عقد القرض العام، وما علاقة ذلك بموافقة البرلمان؟
3. كيف تكون موافقة البرلمان على عقد القرض العام، وما أهميتها؟
4. ما آثار موافقة البرلمان على عقد القرض العام، وما تبعات عدم الموافقة؟

هدف الدراسة

الغاية من هذه الدراسة لن تكون الحديث عن النظرية العامة لعقد القرض العام، فقد تناول الباحثون ذلك بطريقة أو بأخرى، ولكن ما سنركز عليه هنا محور رئيسي ومهم من محاور عقد القرض العام، وهو نفاذ هذا العقد في ضوء نص المادة (33) من الدستور الأردني، حيث تكاد هذه المادة تشبه نصوص عديدة في الدساتير المقارنة التي تمكنا من الإطلاع عليها، هذا النفاذ الذي يرمي بقلقه على عقد القرض، فيبعث الروح فيه، أو يمنعه منها، فلا يكون له أي أثر، وهنا تثور الأهمية، إذ بتمام موافقة البرلمان على عقد القرض تسير الإدارة بإجراءات العقد وتتفذه، وبال مقابل قد لا يوافق البرلمان على العقد، وقد تكون الإدارة قد وقعت العقد بالحرف الأولى، وقد يكون فيه من الشروط والأحكام ما قد يرتب نفقات وغرامات وجزاءات على الدولة وذلك في حالة التكول عن إتمامه، فما هو الحكم؟ وكيف يمكن حل تلك الإشكالية؟

أهمية الدراسة

تنبرز أهمية البحث من أهمية الموضوع ذاته، فموضوع نفاذ عقد القرض العام يعد من أهم المواضيع التي عالجها الدستور الأردني في المادة(33) منه، فهذا العقد يُحمل خزينة الدولة أعباء مالية يكون الهدف منه تغطية احتياجات وغايات تبررها الحاجة العامة لهذه المبالغ المالية، فكان علينا بيان جميع الأحكام والإجراءات التي ترافق نفاذ هذا العقد.

منهجية الدراسة

ستتبع في هذا البحث المنهج التأصيلي التحليلي والعمل على رد القواعد إلى أصولها، وكذلك الاسترشاد بالأحكام القضائية ودراسة مدى تطابقها مع النصوص القانونية الخاصة بموضوع الدراسة، لا سيما الأحكام الصادرة عن القضاء الأردني بشكل خاص والقرارات الصادرة عن المجلس العالى لتقسيم الدستور ذات العلاقة بالموضوع

تقسيم الدراسة

ستأتي خطة الدراسة لتلبية محاورها الرئيسية مراعية توازن البحث وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية عقد القرض العام.

المطلب الثاني: أهمية وشكل الموافقة على نفاذ عقد القرض العام.

المطلب الثالث: نطاق الموافقة وتأثيرها على نفاذ عقد القرض العام.

المطلب الأول: ماهية عقد القرض العام

سنتناول في هذا المطلب الحديث عن عقد القرض العام، باعتباره أحد أهم العقود الإدارية، ولهذا سيكون الحديث فيه عن مفهومه، ثم عن الخصائص والعناصر الرئيسية وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم عقد القرض العام

القرض بصفة عامة في القانون اتفاق بين طرفين لغرض دفع مال معين للطرف الثاني، على أن يردد الطرف الأول إليه⁽⁴⁾، وهو في القانون المدني الفرنسي عارية إستهلاك، وهو عقد يسلم بمقتضاه أحد العاقددين للآخر مقداراً معيناً من الأشياء التي تهلك بالاستعمال، ويلتزم الأخير بأن يرد له مقداره من عين نوعه وصفته⁽⁵⁾.

أما عقد القرض العام ف مختلف، إذ يتميز بإسلوب ووسائل وأدوات السلطة العامة بشكل واضح، حيث تعكس تلك السلطة فيه خصائص القانون العام، فتعطيه مفهوماً آخر مغاير لما سبق، ولهذا فهو اتفاق يفرض بمقتضاه أحد الأفراد أو البنوك أو الحكومات مبلغًا من المال للدولة، أو إحدى إداراتها مقابل تعهد بدفع فائدة سنوية، أو بدونها، ولمدة معينة في العقد⁽⁶⁾.

وهو عقد إداري يقدم بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص فرداً أو شركة أو بنكاً قرضاً مالياً للدولة، أو لأحد أشخاص القانون العام، مقابل إلتزام الأخير برد المبلغ المالي والفوائد القانونية بعد نهاية أجل القرض⁽⁷⁾.

وتم تعريفه أيضاً بأنه "عقد تفترض بموجبه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من أحد الأفراد أو البنوك أو الشركات مبلغًا من المال، تلتزم برده في نهاية أجل محدد، وفي مقابل فائدة سنوية محددة"⁽⁸⁾، الغاية منه أن الدولة أو إحدى إداراتها تتجأ إلى عقد القرض العام لمعالجة أزمة تمر بها⁽⁹⁾.

ونستطيع القول إن محل عقد القرض العام يجب أن يكون مبلغًا من المال، يلتزم المقترض بإعادته إلى المقترض ويحصل الأخير على فائدة محددة لقاء قيامه بالأقراض، حيث إنَّ هذه القروض قد تكون دائمة تتطلب مدة زمنية طويلة لسداد هذه القروض، وقد تكون قروض مؤقتة الأجل.

الفرع الثاني: خصائص عقد القرض العام وعناصره.

الحديث عن عقد القرض لغایات البحث لن يكون مقتصرًا على عقد القرض العام كأحد العقود الإدارية، بل سيتناول عقد القرض العام باعتباره أحد العقود الخاصة التي تخضع لأحكام القانون الخاص، ففي كليهما تثور إشكالية البحث، ولكن هنا يفيد بيان مميزات العقد المبحوث فيه باعتباره عقداً من العقود الإدارية، هذه العقود التي تتميز بثلاثة عناصر تبدو من تعاريفات الفقه الإداري العديدة له، وهي على النحو التالي:

أولاً: أن يكون المقترض شخصاً معنوياً عاماً:

يلزم لإساغ صفة العقد الإداري على عقد القرض العام أن يكون أحد أطرافه على الأقل أحد أشخاص القانون العام، ومن ذلك الوزارات أو الإدارات المركزية، أو غير المركزية، ولا أهمية بعد ذلك لطرف العقد الآخر، سواء أكان شخصاً معنوياً عاماً أم لا⁽¹⁰⁾ كما هو الحال في العقود المدنية فالإدارة قد تتعاقد بنفسها، وقد تتبع عنها غيرها في إبرام العقد⁽¹¹⁾.

ولعل هذا الشرط حتى في قول الفقه الإداري شرط غير لازم لتحقيق صفة العقد الإداري في عقد القرض العام، فقد يبرم العقد من غير أشخاص القانون العام، ومع ذلك يبقى عقداً إدارياً بالنظر إلى باقي خصائصه، ومن ذلك إبرام العقد من قبل شخص يدير مرفق عام نيابة عن الدولة⁽¹²⁾، وبالمقابل، فإن وجود الإدارة طرفاً في عقد ما لا يعني بالضرورة أن ذلك العقد عقد إداري، وهو حكم ينصرف بالضرورة إلى عقد القرض العام أيضاً.

ثانياً: اتصال عقد القرض العام بمrfق عام.

لا بد لإساغ وصف العقد الإداري على أي عقد أن يتصل بطريقة أو باخرى بمrfق عام، إذ في هذه التبعية مبررات الإدراة في إستعمال وسائل القانون العام، وفي إدراج الإدارة في العقد شرطاً وأحكام استثنائية متذرعة بالمصلحة العامة، واتصال العقد بمrfق

عام له صور متعددة، فقد يتعلق بمrfق عام لغايات الإنشاء؛ كعقود الأشغال العامة⁽¹³⁾، أو لغايات استغلال المرفق العام كعقود الامتياز⁽¹⁴⁾، أو لتسهيل مرافق عام كعقود التوريد⁽¹⁵⁾، ونحوها، وعليه فإن لم يرتبط عقد القرض العام بالمرفق العام على صورة من تلك الصور لم يكن عندها عقد إداري، ولو كانت الإدارة كشخص معنوي عام طرف فيه، ومع ذلك قد يتعلق العقد بمrfق عام إلا أنه مع ذلك لا يعدّ عقداً إدارياً، لأن تتعاقب الإدارة لمصلحة مرافق عام، ولكن باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الخاص، متناولة عن إمتيازات القانون العامة⁽¹⁶⁾.

وبالمقابل، فقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على الاكتفاء بوجود الاتصال بين العقد والمرفق العام للقول بأن العقد عقداً إدارياً، دون حاجة لوجود الإدارة كشخص معنوي طرف فيه، ودون الوقوف على تضمينه شروطاً إستثنائية⁽¹⁷⁾.

ثالثاً: استخدام الإدارة أساليب القانون العام في العقد.

مظاهر ذلك تضمين العقد شروطاً إستثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، هذه الشروط الاستثنائية تظهر من خلالها سلطة الإدارة، ولعل هذا العنصر هو الأبرز من بين العناصر التي قيلت لتمييز العقود الإدارية عن غيرها من عقود القانون الخاص. والشروط الاستثنائية هي الشروط غير المألوفة في عقود القانون الخاص، سواءً أكان الأفراد من نوعين من إبرادها في عقودهم الخاصة، لأنها تبطل العقد، أم لأنها مستحيل إبرادها فيه، وعلى العموم، فإنها بالجملة تلك الشروط التي تظهر الإدارة كطرف أمر في العقد⁽¹⁸⁾.

أما عن أساس الشروط غير المألوفة فهو المصلحة العامة التي تسعى الإدارة من خلال التعاقد إلى تحقيقها، ومظاهرها عدم توافر طرفي العقد، لا فرق فيما بعد بين أن تكون الشروط غير المألوفة تلك لمصلحة الإدارة، كسلطة أنهاء العقد في أي وقت، أو سلطة تعديل شروطه وأحكامه بالإرادة المنفردة، أو أن تكون تلك الشروط غير المألوفة لمصلحة المتعاقد مع الادارة، كشرط منه سلطة نزع الملك للمنفعة العامة، وحق تحصيل نفقات ورسوم من المكلفين⁽¹⁹⁾.

تبرز أهمية الشروط الاستثنائية في العقد الإداري في أحوال عدم اتصاله اتصالاً وثيقاً بالمرفق العام، حيث يتم الإعتماد على تلك الشروط من قبل القضاء لتمييز العقد بأنه عقد إداري، أم أنه عقد من عقود القانون الخاص، وأهمية ذلك في الاختصاص والقانون المطبق⁽²⁰⁾.

وبالرجوع إلى القضاء الإداري المصري، فقد تبين لنا أنه يتطلب توافر الشروط الثلاث مجتمعة في العقد للقول بأنه عقد اداري على المفهوم السابق، ثم تطور هذا التوجه في قضاء مجلس الدولة المصري، مسيراً بذلك تطور نظرية مجلس الدولة الفرنسي، الذي لم يعد يشترط وجوب توافر العناصر الثلاث السابقة في العقد للقول بأنه عقد اداري⁽²¹⁾.

ومن تلك الخصائص يمكن لنا بيان أهم صفات عقد القرض العام، وهي أنه عقد إختياري⁽²²⁾، والإختيارية هنا لجهة الأفراد لا الدولة، فلا يقصد بها أن الدولة تفترض مختاراً، بل أن الأفراد في الأصل يفترضون الدولة مختارين، فهم قد يقبلون ذلك، وقد لا يقبلون، والإستثناء على ذلك أن الدولة قد ترغّم الأفراد أو المؤسسات على إقرارها، وفي هذه الحالة يبقى العقد نظرياً محظوظاً بصبغته التعاقدية، وإن انقلب في الواقع إلى ضرائب، هذا مع أن الأفراد يبقون محظوظين بحق إسترداد ما دفعوا، بالإضافة إلى حصولهم على الفائدة التي تحدد سلفاً فيه.

فعقد القرض العام أيضاً قد يكون داخلياً وقد يكون خارجياً، قد يكون المقرض فيه دولة أو أحد أشخاص القانون الدولي العام الأخرى، وقد يكون شخصاً معنوياً خاصاً دولياً أو وطنياً، وقد يكون فرداً عادياً أو مجموعة من الأفراد الاجانب أو الوطنين.

المطلب الثاني: أهمية وشكل الموافقة على نفاذ عقد القرض العام

كانت النظرة القديمة إلى عقد القرض العام على أنه شر، وأن على الدول الابتعاد قدر استطاعتها عنه، لأنه يرتب آثاراً مالية سلبيةً على الميزانية العامة، لكن تلك النظرة تغيرت حديثاً، حيث أصبح ينظر إلى القروض العامة على أنها سند لكل تطور وتنمية، بما تقدمه للإدارة من تمويل يمكنها من تقديم وتطوير الخدمات العامة للأفراد، بغض النظر عن أن عقد القرض يحمل الدولة نفقات، وقد يرهق الميزانية.

ولضبط تلك السلبية الظاهرة في أن عقد القرض قد يحمل الميزانية نفقات، وقد يؤثر على حقوق المواطنين العامة، فقد استوجبت التشريعات الأساسية في الغالبية العظمى من الدول، أن يكون عقد القرض العام بقانون، ومؤدى ذلك وجوب حصوله على موافقة البرلمان.

إجازة عقد القرض العام تصدر عن البرلمان في التشريع الأردني، وهذه الإجازة التي تأخذ شكل الموافقة على عقد القرض العام

بصورة وشكل معينين، ولأهمية تطلبها الغاية والهدف منها وعلى النحو التالي:
الفرع الأول: أهمية الموافقة على نفاذ عقد القرض العام.

تبعد أهمية الموافقة على عقد القرض العام بداية في أن عقد القرض العام لا ينفذ أبداً إلا بحكمه، وبالتالي مؤدي مفهوم المخالفة أن عقود القروض العامة التي لا تلقى قبول مجلس الأمة لا تنفذ، وذات الحكم مرتب حكماً لتلك العقود التي لم ت تعرض على مجلس الأمة لابداء رأيه فيها؛ موافقة أو رفضاً.

ذلك الموافقة التي أُسّس لها في الدستور، وهو أعلى مرجع تشريعي في الدولة، وهو أمر يبرز أهمية أخرى لتلك الموافقة، تظهر في أن وجوب الحصول على موافقة البرلمان ضمانة وحماية للمال العام، حيث إنّ عقد القرض العام يحمل الدولة دفع نفقات، أي فائدة، ولأنّه التزام بالعادة طويل الأجل، فلا بد من تمكين مجلس الأمة من مراقبة الإنفاق والإيرادات العامة، ولا يكون ذلك إلا بوقف نفاذ عقد القرض العام على تلك الموافقة هذا من جهة⁽²³⁾، ومن جهة أخرى، فإن عرض اتفاقية القرض العام على البرلمان ومناقشتها في جلسة أو جلسات متتالية، من قبل أعضاء البرلمان بهم في فهم وبيان أسباب القرض ومبرراته، وتحديد الآليات وطرق صرفه، وبالتالي يشكل ذلك رقابة مالية أخرى على السلطة التنفيذية، هدفها حماية المال العام وصيانته، هذا مع ملاحظة أن الدساتير حول العالم لم تقف موقفاً واحداً من مكانة المعاهدات بالنسبة للدستور والقوانين الوطنية⁽²⁴⁾، ولا يزال القانون الدولي والتشريع الداخلي كل منهما يفرد مفهوماً محدداً لفارق بين التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات والتصديق عليها كل في مجاله⁽²⁵⁾.

وتكريراً لأهمية الموافقة على عقد القرض العام، فقد نصت المادة (33) من الدستور الأردني على أنه: "1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات. 2. المعاهدات والاتفاقيات التي يتترتب عليها تحويل 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 ما مناقضة للشروط العلنية".

الفرع الثاني: شكل الموافقة على نفاذ عقد القرض العام.

عادة لا تحدد الدساتير كيفية إبرام العقد، وإن اشترطت من حيث المبدأ حصول الموافقة من مجلس الأمة، لكن قد ترد كيفية إنشاء عقد القرض في قوانين خاصة في بعض التشريعات ومن ذلك قانون القروض العراقي رقم (40) لسنة 1947، حيث أعطت المادة الأولى منه سلطة الاقتراض لوزير المالية من خلال اصدار سندات للحاملي أو باسم أصحابها بفائدة أو بدونها ولمدة معينة، ثم عاد ليحدد مدة القرض بما لا يزيد على عشرين سنة، والفائدة بما لا يتجاوز أربعة بالمئة.

في الأردن وفقاً لأحكام الدستور، فإن شكل الموافقة على عقد القرض العام لا يكون إلا بقانون، أصلح على تسميته بقانون التصديق على اتفاقية القرض، هذا القانون المنسجم مع نص المادة (33) من الدستور، وعادة ما يصدر القانون بالموافقة مرفقاً به بروتوكول مالي يبين أسس وشروط وأليات القرض، وكافة الأمور التفصيلية المتعلقة به، ومن ذلك قانون التصديق على اتفاقية القرض الأردنية الفرنسية رقم (15) لسنة 1992، وقانون التصديق على اتفاقية القرض بين الأردن وبلجيكا رقم (21) لسنة 1991، حيث ورد بهذا القانون في المادة الثانية منه ما نصه "تعتبر الاتفاقية الملحة بهذا القانون والمعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة المملكة والبلجيكية صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتواحة منها".

بالمقابل فقد صدرت قوانين بالصادقة على اتفاقيات قروض معقودة بين الأردن وهيئات إقراض متخصصة، ليست بدول، ومن ذلك قانون التصديق على اتفاقية القرض المعقودة بين الأردن والصندوق العربي للإنماء الصناعي والإجتماعي رقم (30) لسنة 1989، حيث تنص المادة الثانية منه على أنه: "تعتبر الاتفاقية الملحة بهذا القانون والمعقودة بين المملكة الأردنية الهاشمية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والإجتماعي صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتواحة منها".

وقانون التصديق على اتفاقية قرض بين الأردن والبنك الدولي للإنشاء والتعمير للمساهمة في تمويل مشروع بنك تنمية المدن والقرى الثاني رقم (34) لسنة 1986 حيث يرد بالمادة الثانية منه ما نصه "تعتبر الاتفاقية الملحة بهذا القانون والمعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتواحة منها".

ويحدود ما استطعنا حصره فقد أمكن إحصاء حوالي (90) قانوناً للتصديق على اتفاقيات قروض عقدتها الحكومة الأردنية مع جهات مختلفة، كان أولها عام 1972، حيث يمكن ملاحظة أن تلك القوانين بالصادقة تعليقت باتفاقيات قروض منعقد بين الأردن حكومة، وبين دول أخرى أو هيئات إقراض دولية، أو مرتبطة بدول معينة.

وقد سبق القول إن الدساتير غالباً تستوجبأخذ موافقة البرلمان على القرض بموجب قانون تصدره تبين فيه شروط التعاقد، وتخيول الإدارة بتوقيعه، حيث إن المادة (33) من الدستور الأردني تنص بشكل واضح على أن المعاهدات والاتفاقيات التي يتترتب

عليها تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة.

ولكن الأمر يثير تساؤلين رئيسين هما:

1. ما المقصود بموافقة مجلس الأمة الوارد بنص المادة "33" من الدستور الأردني؟

2. وهل يؤخذ الأمر على إطلاقه، بمعنى أن كل اتفاقيات القروض العامة لا بد وجوباً لنفادها من عرضها على مجلس الأمة والحصول على موافقته عليها؟

إن من مقتضيات دولة القانون والمؤسسات أن يقام فيها أمر نطاق القانون، وذلك بتوزيع اختصاصات التشريع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبما يحقق دولة القانون، ويفرد نطاق اختصاص كل سلطة بمحور التشريع بالنظر لأهميةه ونحو ذلك، دون الخوض في التفاصيل، فإن الدستور الأردني حدد نطاق التشريع باعتبار مجلس الأمة أي السلطة التشريعية مصدر رئيسي للتشريعات بصفة مطلقة، وخص السلطة التنفيذية بنطاق تشريعي يتعلق بالأنظمة وفي مجالات محددة، وفي ظل ذلك اعتبر الفقه الدستوري أن خروج أي من السلطاتين على نطاق التشريعي المحدد لها بنص الدستور يشوب التشريع بعيب من عدم الدستورية، وهو عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

ومع ذلك فقد أورد الفقه الدستوري إثناء على ذلك لحالة تصدر فيها السلطة التشريعية قراراً إدارياً في غير الاحوال المبينة في نطاق التشريع المحدد لها، ومع ذلك لا يشوب هذا الاجراءات عيب من عدم الدستورية، وقد تبين لنا ذلك في موضعين من الدستور الأردني، الأول نص المادة (117) الخاص بالامتيازات، والثاني في نص المادة (33) من الدستور مدار البحث، بالإضافة إلى حالات أخرى لا مجال لبيانها هنا.

وببناء عليه فإن المعنى الحقيقي لموافقة مجلس الأمة الواردة بالمادة (33) من الدستور هو أن السلطة التشريعية تبدي موافقتها على عقد القرض بقرار فردي يأخذ صورة القانون، وهو بذلك لا يمر بكافة المراحل التي يتوجب على القانون المرور بها وفقاً لأحكام الدستور.

وفيما يتعلق بمدى وجوب عرض عقد القرض على البرلمان لأخذ موافقته، فإن الأمر فيه تفصيل وتفریق بين اتفاقية قرض وأخرى، وبحسب الجهة المقرضة.

المطلب الثالث: نطاق الموافقة وأثرها على نفاذ عقد القرض العام

الحديث عن نطاق الموافقة الصادرة عن مجلس الأمة في التشريع التأسيسي الأردني بموجب المادة (33) من الدستور، أمر يستوجب التطرق فيه إلى نطاق تلك الموافقة، من حيث بيان العقود اللاحمة لنفادها الحصول على موافقة مجلس الأمة، ثم البحث في أثر الموافقة من حيث الأصل، وأثر عدم الموافقة كإثناء على ذلك، وعلاقة ذلك كله بالعقد المبرم بالأحرف الأولى من قبل السلطة التنفيذية، وعلى نحو مما يلي:

الفرع الأول: نطاق موافقة مجلس الأمة على نفاذ عقد القرض العام

بداية لا بد من الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية وهي تعقد اتفاقية لقرض عام قد تتدخل بصفتها تلك كسلطة عامة، فيكون ما تبرمه من عقود اقتصاص عامة عقوداً إدارية، وقد لا تتدخل بصفتها سلطة عامة متازلة عن وسائل القانون العام، فلا يكون العقد عندها عقداً إدارياً، ولا خلاف في ذلك، إذ يبقى السؤال مطروحاً على الدوام، ويبحث عن الإجابة.

هذا السؤال هو هل جميع عقود الإقراض العامة تحتاج لنفادها لموافقة مجلس الأمة في ضوء نص المادة (33) من الدستور الأردني؟

ومن جهة أخرى فقد تعقد اتفاقية أو عقد القرض العام مع دولة، وقد تعقد مع أحد أشخاص القانون العام، وقد تعقد مع فرد أجنبي كان أو وطني.

لم تحدد نصوص الدستور الأردني آلية معينة لإبرام عقد القرض العام، ولكنها جاءت بقيد على نفاده، وهو وجوب موافقة مجلس الأمة عليه، وقد سبق بيان أن مجلس الأمة بنص الدستور يوافق أو لا يوافق على عقد القرض، وأن موافقته على العقد يكون بإصداره قراراً إدارياً بصيغة قانون، يسمى قانون التصديق على اتفاقية القرض، وأن القانون يرفق به عادة بروتوكول أو اتفاقية القرض ذاتها،

وقد كان نص المادة (33) قبل التعديل الدستوري لعام 1958 كما يلي:

"1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعد الصلح ويبرم المعاهدات.

2. معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدات الأخرى التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحويل 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 السورية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية".

وللإجابة عن التساؤل المطروح نبين أن صياغة النص الدستوري الأردني سواءً بصورةه الأصلية، أو بالصورة المعدلة عام 1958 كان ولا يزال معرض جدل حول أي الاتفاقيات والمعاهدات تحتاج لنفاذها موافقة مجلس الأمة، وهو سؤال مطروح على مستوى الدستير عموماً في مختلف دول العالم⁽²⁶⁾.

وفي ذلك فقد تعرض المجلس العالى لتفصير الدستور صاحب الصلاحية بتفصير النصوص الدستورية لنص المادة (33) المذكور، ولأكثر من مرة، الأولى كانت تفسير نص المادة بالصياغة الأصلية عام 1955، والثانية تفسير المادة ذاتها بالصياغة المعدلة لها في العام 1962.

ويلاحظ أنه بعد إنشاء المحكمة الدستورية الأردنية بموجب المادة (58) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011 وتشكيلها بموجب قانونها رقم 15 لسنة 2012 فقد أصبحت هذه المحكمة هي الجهة المختصة بتفصير مواد الدستور حيث تنص المادة 17 من القانون المشار إليه على أنه: "للمحكمة حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسى الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية".

وقد كان تفسير المجلس العالى لنص الدستور في الحالتين واضحاً وبيناً، اعتمد على التفسير اللغوي والاصطلاحي لمفردات النص، والذهب بحكم النص معها، وهما مصطلحاً "المعاهدات والاتفاقيات"، دون أن يغفل قصد المشرع الدستوري منها، ولهذا نجد في قرار المجلس العالى لتفصير الدستور لعام 1955، وقراره الآخر لعام 1962 اعتماد لذات الأسلوب، فيفسير في التفسير مع المعنى اللغوي والاصطلاحي للفظ، رغم أن نص المادة (33) في الدستور الأصلي أوضح مدلولاً، لتفرد الفقرة الثانية منها بالتفصير بعد إيراد أنواع المعاهدات المستوجبة لموافقة مجلس الأمة في الفقرة الأولى منها، وبشكل أكثر وضوحاً من الفقرة الثانية من النص ذاته بعد التعديل الذي لحق الدستور العام 1958 على نفس النص، ومع ذلك فإن المجلس العالى لتفصير الدستور جاء بتصصيرين متضمنين لبيان المعاهدات والاتفاقيات التي تستوجب لنفاذها عرضها على مجلس الأمة، فقال في القرار الصادر عنه بتاريخ 28/3/1955: "... والواضح من هذا النص أن واضع الدستور قسم المعاهدات من أجل غايات هذه الفقرة إلى قسمين: الأول: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة. الثاني: المعاهدات الأخرى التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو نقص في حقوق سيادتها، أو تحويل خزانتها شيئاً من النفقات، أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة".

وقد أفردت القرار التفصيري الأول رقم 2 لسنة 1955 الصادر عن المجلس العالى لتفصير الدستور بتاريخ 28/3/1955 "لنص حكمين تفصيريين؛ فذهب في الحكم الأول إلى أن المعاهدات التي هي من القسم الأول لا تكون نافذة المفعول في كل حال، إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، وذلك بقطع النظر عن ماهيتها والالتزامات التي ترتب بموجبها، إذ إن مثل هذه المعاهدات تعد بالنسبة لطبيعتها وموضع التعاقد فيها ذات مساس بحقوق الدولة الأساسية وسلطانها وسيادتها على إقليمها البري والبحري والجوي، وهي بالضرورة ماسة بحقوق الأردنيين العامة والخاصة، ومن شأنها تحويل خزينة الدولة نفقات".

فيما ذهب إلى أن المعاهدات الأخرى من حيث نفاذها بين أطرافها لا تحتاج لموافقة مجلس الأمة من حيث الأصل، إلا إذا كان يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو نقص في حقوق سيادتها، أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، أو تحويل خزينة الدولة شيئاً من النفقات، فإن لم يترتب عليها مثل هذه الآثار فإنها تعتبر نافذة بمجرد إبرامها من السلطة التنفيذية، دون نecessity حاجة لموافقة مجلس الأمة، وذلك نظراً لعدم خطورة الالتزامات التي تتطلبها عليها".

ونلاحظ هنا على القرار التفصيري أنه لم يتطرق إلى طبيعة وصفة المتعاقدين الآخر مع السلطة التنفيذية، وفيما إذا كانت دولة، أو شخصاً آخر من أشخاص القانون الدولي، أو حتى مجرد فرد عادي وطني كان أم أجنبى، وعلى مفردات التساؤل الذي طرحته سابقاً.

وفي القرار التفصيري الثاني الصادر عام 1962 قرار رقم (1) الصادر عن المجلس العالى لتفصير الدستور بتاريخ 10/4/1962 تفسير للدستور حول ذات النص، ولكن بصيغته المعدلة المتعلقة بذات الغاية، فقد قرر وبالأكثريّة هذه المرة، معتمد مرات أخرى على تفسير لفظي إصطلاحي لمفردات النص ببيانه لمفهوم ومدلول النص، بناءً على مدلول لفظي الاتفاقيات والمعاهدات، وفيه قرر أن لفظة (معاهدات) بمعناها العام ينصرف إلى الاتفاقيات التي تعقدتها دولتان أو أكثر، سواءً كانت تتصل بالمصالح السياسية أو الاقتصادية أو غيرها، وبمعناها الخاص تصرف إلى الاتفاقيات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي، كمعاهدات الصلح ومعاهدات

التحالف وما شابهها، أما ما تبرمه الدول في غير الشؤون السياسية فقد أصطلاح الفقه الدولي على تسميته بالاتفاقية أو الاتفاق. وسيراً مع هذا المفهوم فقد اتجه المجلس إلى أن استعمال لفظة (الاتفاقات) بعد لفظة المعاهدات في المادة (33) المشار إليها أنها يدل على أن واضح الدستور قد نقيض عند إسناعها هذين اللقطتين بالشخص المنفرد ذكره، ولهذا فإن الاتفاقيات المعنية في هذه المادة هي الاتفاقيات التي يكون طرفاها دولتان أو أكثر، وتعلق بغير الشؤون السياسية.

وبناء عليه، فقد قصر حكم النص الدستوري الظاهر بوجوب الحصول على موافقة مجلس الأمة لنفاذ عقد القرض العام على عقود القروض التي يكون طرفاها المقرض دولة، طالما كان القرض يحمل الخزينة شيئاً من النفقات، أو يمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، وهو أمر مفترض أصلاً في كل عقد قرض عام تبرمه السلطة التنفيذية على البيان السابق.

وقد خلص المجلس في قراره إلى أن الاتفاقيات المالية التي تبرمها الدولة مع أي شخص طبيعي أو معنوي كالبنوك والشركات مثلاً غير مشمولة بحكم هذه المادة، ولا يحتاج نفاذها إلى موافقة مجلس الأمة، ولو كانت هذه الاتفاقيات تحمل الخزانة شيئاً من النفقات.

ولكن التساؤل هنا، هل يبقى قرار المجلس العالي لتفصير الدستور على حاله ذاك حتى لو كان عقد القرض العام المعقود مع غير الدول قد تم بطلب من الدول؟

الإجابة عن هذا يستوجب منا الرجوع إلى أحكام محكمة التمييز الموقرة، في محاولة لفهم النهج الذي سارت عليه بخصوص ما عرض عليها من قضايا تتعلق بنفاذ عقود القروض العامة، وبالتالي فقد وجدنا أن أحكام محكمة التمييز الموقرة قد سارت على ذات النهج الذي اعتمدته المجلس، فكررت صيغة قرار التفصير الثاني، والتزمت بتطبيقه على المعنى الواضح لها فيه على كل ما عرض عليها من نزاعات، كان المحور الرئيسي فيها فيما إذا كانت اتفاقية قرض معينة تستوجب لنفاذها عرضها على مجلس الأمة أم لا. من البدهي أن تأتي أحكام محكمة التمييز الموقرة منسجمة مع نص قرار التفصير باعتباره جزءاً من النص بمجرد صدوره ومن تلك القرارات ما قضت به أنه "2. يستفاد من المادة (33) من الدستور الأردني بعد تعديليها بموجب تعديل الدستور الأردني لسنة 1958 رقم (1) لسنة 1958 وقرار المجلس العالي لتفصير الدستور، وبقراره رقم (1) لسنة 1962 أن الاتفاقيات والمعاهدات التي يستلزم الدستور لنفاذها موافقة مجلس الأمة هي : أ. الاتفاقيات التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية مع الدول الأخرى التي يتربّع عليها تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات كاتفاقيات القروض التي تتحمل الدولة شيئاً من هذه النفقات كالفوائد أو أعباء مالية أخرى. بـ الاتفاقيات التي تبرمها المملكة مع الدول الأخرى التي يتربّع عليها مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة"(27).

وواضح أن محكمة التمييز الموقرة فهمت نص المادة (33) من الدستور على أن عقود القرض التي لا تنفذ إلا بموافقة مجلس الأمة هي عقود القرض العامة التي يتربّع فيها شرطان هما:

1. أن يكون عقد القرض العام معقود بين الحكومة الأردنية ودولة أخرى.

2. أن يكون عقد القرض العام مما يحمل الخزينة شيئاً من النفقات، أو يمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

وفيما عدا ذلك من عقود القروض العامة لا تحتاج لموافقة مجلس الأمة، وبالتالي تكون نافذة بمجرد توقيعها من السلطة التنفيذية. ونبدي بدورنا أن نص المادة (33) من الدستور الأردني واضح الدلاله في انصراف وجوب حصول السلطة التنفيذية على موافقة مجلس الأمة على عقود القرض العامة يكون في عقود القرض العامة التي تعقد ليس فقط مع الدول الأخرى، وإنما مع أشخاص القانون الدولي العام، ومنها اتفاقيات القروض المعقدة مع فروع البنك الدولي جميعها، ولا أهمية فيما بعد للبحث فيما إذا كانت تلك العقود تحمل الخزينة نفقات، أو من شأنها المساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة باعتبار ذلك وكما نرى من باب تحصيل الحاصل، ولزوم ما لا يلزم، إذا لا يتصور واقعياً أن يكون عقد القرض العام مما لا يتوفّر فيه أحد الفرضين السابقين على وجه التحديد.

الفرع الثاني: أثر موافقة مجلس الأمة على نفاذ عقد القرض العام.

إذا ترك أمر الجدل بخصوص ان عقود القروض العامة تستوجب لنفاذها موافقة مجلس الأمة، أمكن رؤية صور هذا المحور بشكل أوضح، ذلك أن عقد القرض العام على فرض أنه من تلك العقود التي تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة.

أولهما صدور موافقة مجلس الأمة على القرض، وبأي صورة من الصور، على البيان الواضح في النصوص المنظمة لذلك.

وثانيهما عدم تحقق تلك الموافقة من قبل مجلس الأمة على عقد القرض العام.

فيما يتعلق بالفرض الأول، نبين هنا أن عقد القرض قد يعرض على مجلس الأمة لطلب مصادقته وموافقته عليه، فهل موافقة مجلس الأمة تعد أمراً حتمياً؟ بمعنى أن موافقته كأمر حاصل حكماً؟ أم أن للمجلس صلاحيات واسعة للتدقيق في عقد القرض،

والبحث فيه ومناقشته، ثم الموافقة أو عدم الموافقة عليه؟

حقيقة الأمر كما نرى، أن موافقة المجلس أمر حتمي افتراض لا يقبله النص الدستوري، هذا النص الذي أعطى للبرلمان ممثل الأمة صلاحيات إجازة العقد باستعماله لكلمة "نافذ"، التي تدل على أن عقد القرض أبْرَم أصلًا بتوقيع السلطة التنفيذية عليه، فهو قد إنعقد صحيحاً، إلا أنه وافق على موافقة البرلمان، تلك الموافقة التي هي بمثابة إجازة له، وذلك نظراً لأهميته وخطورته في أن معاً، إنعقد القرض على الأغلب لا بد وسيحمل الدولة نفقات، تتمثل بالفائدة التي تلتزم بها الدولة لصالح من افرضها، وهي علاوة على ذلك تقدم التزاماً بالسداد مقابل ضمانات، ولأجال معلومة، ولهذا كانت موافقة مجلس الأمة موضوعية لا شكليّة، بعيدة عن الأمر الحتمي، وثيقة الصلة بوجوب عقد القرض العام بكافة تفاصيله، ومناقشته مناقشة جدية موضوعية تفصيلية، وصولاً إلى رأي بالموافقة عليه، أو برفضه، ولا أدل على ذلك من إيراد نص الدستور ذاته في المادة (33) المبحوث فيها ما يشير إلى أن مناقشات مجلس الأمة بخصوص عقود القرض العام مناقشات جدية، وموافقتها موافقة متروكة لتقديره، وذلك من إيراد النص عبارة في آخر توجّب أن يكون عرض عقد القرض على مجلس الأمة من حيث الأساس عرضاً فعلياً واقعياً، فقرر نص الدستور أنه: "ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السريّة في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

ويبقى في الحالة الأولى، وهي صدور موافقة مجلس الأمة على عقد القرض العام التساؤل التالي: هل موافقة مجلس الأمة على القرض العام أمر يوجب إيراده؟

حقيقة الأمر أن صدور الموافقة من مجلس الأمة على العقد، لا يلزم السلطة التنفيذية على المضي قدماً في إتمام إجراءات العقد، إذ قد تطرأ ظروف تغير بموجبها السلطة التنفيذية رأيها في عقد القرض، فقد تزول الحاجة له ونحو ذلك، وعليه فمن المنطقي أن يبقى للسلطة التنفيذية صلاحيات إتمام إجراءات العقد، أو التراجع عن ذلك، بحيث لا تكون موافقة مجلس الأمة على عقد القرض العام أمراً ملزماً لها.

وفيما يتعلق بالفرض الثاني يبقى التساؤل حول أثر عدم الموافقة على عقد القرض؟

الأمر لا يبحث في عقود القروض العامة التي تخرج عن مدلول حكم نص الدستور المبحوث فيه، وعليه فظاهر المسألة أن السلطة التنفيذية وقعت العقد بالأحرف الأولى، كما يصطلح على ذلك في علم الدبلوماسية، وأن العقد انعقد صحيحاً إلا أنه لا ينفذ إلا بموافقة مجلس الأمة، فإن لم يوافق على العقد لم ينفذ بطبيعة الحال، ومؤدى ذلك رجوع طرف العقد إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد، واعتبار العقد كأن لم يكن.

وقد تبين لنا من مراجعاتنا وتدقيقنا في أسلوب وأليات إيرام عقود القرض العامة، أن الطرف المقرض عادة ما يكون لديه من المعلومات القانونية ما يكفي لانتظار موافقة مجلس الأمة على عقد القرض قبل إيراده، من حيث المبدأ، لكن الإختلاف والجدل حول مدى وجوب عرض عقد القرض العام على مجلس الأمة للحصول على موافقته من عدمه، هو أمر يثير إشكالية في التطبيق العملي، مما يستدعي معه بيان القول الفصل في ذلك، حيث وبين نص الدستور أن عقد القرض العام الذي تتطبق عليه أحكام المادة (33) منه لا ينفذ إلا بموافقة مجلس الأمة عليه، ولهذه كان الفصل في مدى دخول عقد القرض العام المعنى تحت أحكام المادة المذكورة من عدمه قبل البت بالعقد، أو قبل توقيعه أصلاً، وهو أمر لا بد فيه من رأي القانون.

الخاتمة

عالجت هذه الدراسة مسألة غاية في الأهمية كما يراها الباحثان ذات صلة بمحور رئيس من محاور عمل السلطة التنفيذية، وأمراً متعلقاً بصلاحياتها وسلطاتها الدستورية، وبموازنة مع صلاحيات وسلطات مجلس الأمة (مجلس الأعيان والنواب)، وجاء هذا الأمر لجهة يتعلقه بتوفير التمويل اللازم لتنسق المرافق العامة، وضمان تأديتها لخدماتها للمواطن على أكمل وجه، وهذا الأمر هو نفاد عقد القرض العام، ورغبة في تركيز الحديث حول ذلك بصفة خاصة لم تتوسع الدراسة كثيراً في مفهوم وأركان وعناصر عقد القرض العام، بقدر ما ركزت على تساؤل مهم جداً، وهو الإجابة على مدى نفاد عقد القرض العام، ومدى السلطات والصلاحيات التي تملكها الحكومة بغية انفاذ عقود القرض العام وتطبيقها والاستفادة من إيرامها بالصيغة الواردة بها، وقد جاء ذلك من خلال بيان عقود القرض العام التي يستوجب عرضها على مجلس الأمة سندًا لاحكام المادة (33) من الدستور الأردني، ثم بيان أثر هذا العرض بناءً على نتائجه، إما بالموافقة على العقد أو بعدم الموافقة، ومصير تلك العقود في كل حالة من حالات الموافقة.

فحيث تجد الحكومة أن هناك حاجة للتمويل والحصول على دعم مالي من جهة تملك ذلك فانها تعمد الى اعداد اتفاقية للقرض العام تبين فيها قيمة القرض وطرق ووسائل إيراده بصيغة قانونية لا توقعها بنهاية المطاف تحت رقابة مجلس الأمة، ولا تجعل من

عملها رهين بعدم موافقة مجلس الأمة بما له من دور اتى من واقع نصوص الدستور ذاته. فحقيقة إبرام عقد القرض العام ليس بمنأ عن رقابة مجلس الأمة في الكثير من صوره وشكاله، هذه الرقابة التي تؤثر في القيمة القانونية للعقد من حيث بنائه، وفي القوة الملزمة للعقد من حيث حاجته للموافقة والإجازة اللاحقة من مجلس الأمة من عدمه. ولهذا انت الدراسة على تناول مفهوم عقد القرض العام، كما بحثت في محوره الأساس الا وهو طبيعة وشكل الموافقة التي تصدر عن مجلس الأمة تجاه العقد، ومآل الموافقة وعدتها حين ذلك، فيما يعزز من دور الحكومة في تسيير المرافق العامة، في ظل رقابة فاعلة من مجلس الأمة قوامها حماية الحقوق والحريات، وصيانة المال العام.

وتوصلت الدراسة إلى نتائج واتبعناها بتوصيات كما هو آت:

النتائج:

- 1- لقد خلصت الدراسة إلى أن نص المادة (33) من الدستور لا توجب عرض كافة عقود القرض العام على مجلس الأمة، ولا تستوجب جميع عقود القرض العام موافقة مجلس الأمة لتفاذه، بل أن في الأمر تقسيم يتعلق بالطرف المقرض أكثر من تعلقه بظاهر النص الواضح في إشتراط العرض على مجلس الأمة، والحصول على موافقته على عقد القرض، كلما مس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، أو حمل الخزينة شيئاً من النفقات، إذ تبين للباحث أن المعيار هو فيما إذا جاء عقد القرض بموجب معاهدة أو اتفاقية، ولا تكون تلك إلا بين دول، وتوسيع الباحثان في المفهوم ليشمل معه أي عقد قرض يبرم مع أي شخص من أشخاص القانون الدولي العام، باعتبار إتحاد العلة، والتزاماً بما خلص إليه قرار تفسير النص الدستوري مدار البحث، والمعتبر بمجرد صدوره جزءاً من الدستور، وعملاً بما استقر عليه العمل في الواقع.
- 2- إن أي قرض عام تبرمه السلطة التنفيذية مع أي دولة، أو أي شخص من أشخاص القانون الدولي لا يكون نافذاً إلا إذا عرض على مجلس الأمة ووافق عليه، مع ملاحظة أن مسألة تحويل الخزينة نفقات، أو المساس بحقوق الأردنيين يعد أمراً مفترضاً لا يستدعي البحث.

التوصيات:

- بناء على ما سبق، فإنه لا بد من إيراد التوصيات التالية:
1. وجوب إيجاد آلية ومعيار محدد قادر على تصنيف عقود القرض العام إلى صنفين؛ ما يحتاج منها إلى عرضه على مجلس الأمة وما لا يحتاج إلى هذا الإجراءات، وأن يكون ذلك بمرحلة سابقة على إبرام العقد، ووفقاً لموجبات أحكام الدستور.
 2. وجوب إدراج بند واضح في عقد القرض العام يحل الحكومة من مسؤولياتها حال عدم موافقة مجلس الأمة على العقد، وأن يكون ذلك نقطة اتفاق واضحة مع المقرض.
 3. اعتماد القالب الاتفاقي للقرض العام معياراً لموجبات تفعيل المادة (33) من الدستور، بحيث تعرض كافة عقود القرض المنفذة بموجب اتفاقيات دولية اطرافها دول أو أي من اشخاص القانون الدولي العام على مجلس الأمة وجوباً لتحصيل موافقته عليها شرطاً لتفاذه.
 4. التزام مجلس الأمة حال ممارسته لدوره في الموافقة على عقد القرض من عدمها بتدارس اتفاقية القرض كوحدة واحدة دون تجزئه، بحيث يوافق عليها كل واحد أو يرفضها كل واحد أيضاً.

الهؤامش

(1) الخلليلة، محمد (2012)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ص 263؛ الطماوي، سليمان (2011)، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 58؛ ويرى الاستاذ "رينيه شابي" ان الشروط الاستثنائية(الشروط غير المألوفة) هي تلك الشروط التي لا تعتبر مشروعة في القانون الخاص حيث لا يستطيع الأفراد ادراجها في عقودهم؛ أما الاستاذ "بوردو" فيرى ان الشروط الاستثنائية هي تلك الشروط التي تعتبر غير مشروعة في عقود القانون الخاص فلا يجوز للمتعاقدين ادراجها في عقودهم، حتى لو كانوا في مركز يسمح لهم بفرضه على المتعاقدين معهم فهو يكشف عن مباشرة الإدارة لسلطات استثنائية لا تتيسر إلا إليها وحدها؛

ويرى "روفيير" انه ذلك الشرط الذي لا يستطيع المتعاقدين ادراجه في عقودهم لأنه تطبيق لفكرة السلطة العامة؛ ويرى أيضاً "الفقيه" دي لوبيادير" ان هذا الشرط ينتمي إلى الامتيازات الاستثنائية المقررة للأفراد، إلا انه ليس بالضرورة شرطاً غير مأول في عقود الأفراد بل قد يكون احياناً مجرد انه غير مأول في هذه العقود إذ يستمد من النظريات العامة للعقد الإداري؛ وعلى الرغم من هذه الاجتهادات التي قام بعض الفقهاء إلا انه لم ينته إلى وضع تعريف جامع مانع لهذه الشروط والامر يعود إلى الكيفية التي تخذلها الإدارة للتعاقد في كل مرة على حد، ومع ذلك يمكن ارجاع هذه الشروط إلى طائفتين رئيسيتين هما: الأولى تتعلق بالشروط المتعلقة بامتيازات السلطة العامة، والطカافنة الثانية تتعلق بالشرط الذي ترد تطبيقاً لقواعد القانون العام، للتوضع حول هذه الشروط انظر: الجبوري، محمود، (2010)، العقود الإدارية، دار الثقافة، عمان، ص 45-55.

(2) عبداله، عبد الغني بسيوني (2005)، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 252؛ بعد مبدأ العقد شريعة المتعاقدين من المباديء المسلم بها في القانون الخاص، فمثى تم التعاقد لا يجوز لأي من المتعاقدين التخل من الالتزامات التي ترتب عليه وفقاً لأرادته المنفردة، ولا يحق له فسخ العقد أو تعديله إلا باتفاق أطرافه أو للأسباب التي يقررها القانون، وقد نصت أغلب تشريعات القانون المدني على هذا المبدأ ومن أهمها القانون المدني الفرنسي الذي حيث نصت المادة (1134) منه على انه "الاتفاقات المعقودة على وجه شرعي تعتبر مقام القانون لمن عقوتها" ونصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه لا يجوز نقضها إلا باتفاقهم أو للأسباب التي يقررها القانون" ونص كذلك القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 على هذا المبدأ حيث جاء في المادة (147) منه "العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون"، ونص أيضاً القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على هذا المبدأ حيث جاء في المادة (87) منه على أنه العقد ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه وترتبط عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر، للتوضع حول هذا الموضوع انظر: المقابلة، وفيق (1994) قاعدة العقد شريعة المتعاقدين والاستثناءات التي ترد عليها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

(3) Carlos,M, Vazquez,(2012), Chief Justices Marshall and Roberts and the NonSelf-Execution of Treatie,Harvard international law journal,Vol 53,p 215

(4) شرفه، ساليه (2006)، التوظيف الحديث لعقد القرض في الخدمات البنكية دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر ص 8.

(5) Article 1892" code civil français Le prêt de consommation est un contrat par lequel l'une des parties livre à l'autre une certaine quantité de choses qui se consomment par l'usage, à la charge par cette dernière de lui en rendre . "autant de même espèce et qualité

(6) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 30.

(7) الخلليلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 282؛ طيبة، عبداله (1993)، مباديء القانون الإداري، جامعة دمشق، دمشق، ص 306.

(8) ابو راس، محمد الشافعي (2013) العقود الإدارية، دون دار نشر، ص 66.

(9) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 30.

(10) عبداله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 252.

(11) تنص المادة 108 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على انه "يجوز التعاقد بالاصالة او بطريق النيابة ما لم يقضى القانون بغير ذلك" ، ويمكن تعريف النيابة بأنه " حلول ارادة النائب محل ارادة الأصليل في عقد من العقود مع انصراف آثار ذلك العقد إلى شخص الأصليل وكأنه هو الذي تعاقد بنفسه " وللنهاية شأن كبير في المعاملات حيث يمكن ان تقع النيابة في كل تصرف قانوني سواً أكان هذا التصرف ملزم لجانب واحد او لجانبين، ويستوي ان يكون التصرف مالياً او غير مالي، وبما أن النيابة يمكن ان نجدها في العقود المدنية فإنه يمكن ممارستها في العقود الغدارية أيضاً، للتوضع حول هذا الموضوع انظر: الفار، عبدالقادر (2006)، مصادر الالتزام مصادر الحق الشخصي في القانون المدني، دار الثقافية، عمان، ص 51-57.

(12) الخلليلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 265.

(13) يعد عقد الاشغال العامة من اقدم العقود الإدارية حيث ارسى القضاء الإداري الفرنسي الكثير من مباديء واحكام هذا العقد، ويقصد به اتفاق بين طرفين، الطرف الاول شخص عام والطرف الآخر أحد الأفراد او الشركات من اجل القيام ببناء او ترميم او صيانة عقار

حساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق مفعة عامة، بدر، أحمد (2010)، العقود الإدارية وعقد البوت، الطبعة الثانية، دار النهضة

العربية، القاهرة، ص 137-138، كما عرف هذا العقد محكمة القضاء الإداري المصرية في طعنها في الدعوى 284 لسنة 8 ق تاريخ 1956/12/23

عندما قضت " إن عقد الاشغال هو عقد مقابلة بين شخص من اشخاص القانون العام وفرد او شركة بمقتضاه يتبعه المقاول بالقيام بعمل من اعمال البناء او الترميم او الصيانة في عقار لحساب هذا الشخص المعنوي العام من اجل تحقيق مصلحة عامة مقابل ثمن محدد في العقد".

- (14) عقد الامتياز وهو العقد الذي يبرم بين الادارة العامة وبين شخص او اشخاص طبيعيين او معنوين يتولى بموجبه الاخير ادارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مدة زمنية مقابل حصوله على رسوم من المتفعين مع خضوعه لمبادئه وقواعد سير المرفق العام بالإضافة الى الشروط التي تضمنها الادارة للعقد، وهذه الشروط اما تكون تنظيمية تملك الادارة تعديلها وفقاً لحاجة المرفق العام، ومنها عقدية تحكمها قاعدة إلزامية العقد، ولخطورة وأهمية هذا النوع من العقود الإدارية فقد اولى المشرع الأردني أهمية لتنظيم هذا العقد في نصوص الدستور حيث اوجب انه لا يتم منح اي عقد امتياز للمرافق العامة إلا بمحض قانون حيث نصت المادة 117 من الدستور الأردني على انه " كل امتياز يعطى لمنح اي حق يتعلق باستثمار المناجم او المعادن او المرافق العامة يجب ان يصدق عليه بقانون" ، عبد الهادي، بشار (2015) العقد الإداري الجوانب القانونية والإدارية والأدبية دراسة تحليلية وحلول مقترنة، دار الثقافة، ص 34 - 35.
- (15) يمكن تعريف العقد التوريد الإداري بأنه ذلك العقد الذي يبرم بين طرفين، الطرف الاول يكون احد الاجهزه الإدارية الرسمية العامة (شخص من اشخاص القانون العام) والطرف الآخر يكون شخص طبيعي او معنوي (فرد او شركة) يلتزم بمقتضاه الاخير بتوريد منقولات او مواد او لوازم لهذا الجهاز الإداري لغايات استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد مقابل ثمن معين على فترة من الزمن، ويتميز هذا العقد بان طريقة ابرامه تتم في الغالب عن طريق المناقصة العامة، ويختلف هذا العقد عن عقد الأشغال العامة حيث إن العقد الأخير يرد على العقارات بينما عقد التوريد يرد على المنقولات، للتوضع حول عقد التوريد انظر: بدر، أحمد سلامة، العقود الإدارية وعقد البوت، مرجع سابق، ص 145 - 151.
- (16) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 41.
- (17) عبدالله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق ص 253.
- (18) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 45.
- (19) (كنعان، نواف (2012)، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتب الثاني، الآفاق المشرقية، عمان.
- (20) عبدالله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 253.
- (21) عبدالله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 253.
- (22) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 31.
- (23) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 30.
- (24) Carlos,Manual(2006), Judicial Enforcement of Treaties: Self-Execution and Related Doctrines,Georgetown university center,p 444
- Curtis A. Bradley,(2007), Unratified Treaties, Domestic Politics and the U.S. Constitution,Vol 48,,NO2,p1 (25)
- .David,Sloss(2009), The role of domestic courts in treaty enforcement, Cambridge university press.UK,p11 (26)
- محكمة التمييز الأردنية، قرار رقم 2353 لسنة 2007 تاريخ 4/8/2008؛ انظر في ذات السياق قرار تمييز حقوق رقم 2233/2004 (27)
- تاريخ 20/2/2005 منشورات مركز عدالة؛ وقرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2451/1999 (هيئة خماسية) تاريخ 11/5/2000 منشورات مركز عدالة؛ قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 1268/1999 (هيئة خماسية) تاريخ 13/1/2000 منشورات عدال.

المصادر والمراجع

اولاً: الكتب

- ابو راس، م (2013) العقود الإدارية، دون دار نشر.
- بدر، أ (2010)، العقود الإدارية وعقد البوت، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الجبوري، م (2010)، العقود الإدارية، دار الثقافة، عمان.
- الخلالية، م (2012)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان.
- طلبة، ع (1993)، مبادئ القانون الإداري، جامعة دمشق، دمشق.
- الطاوسي، س (2011)، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد العظيم، ي (دون سنة نشر)، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشأة المعارف.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني (2005)، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- عبد الهادي، ب (2015)، العقد الإداري – الجوانب القانونية والإدارية والأدبية دراسة تحليلية وحلول مقترنة، دار الثقافة، عمان.
- الفار ، عبدالقادر (2006)، مصادر الالتزام مصادر الحق الشخصي في القانون المدني، دار الثقافة، عمان

فهمي، م (1979)، القضاء الإداري، دون دار نشر، القاهرة.
كنعان، ن (2012)، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتب الثاني، الآفاق المشرقية، عمان.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

شرفه، س (2006)، التوظيف الحديث لعقد القرض في الخدمات البنكية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنه، الجزائر.
عياد، أ (1973)، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
المقابلة، و (1994) قاعدة العقد شريعة المتعاقدين والاستثناءات التي ترد عليها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

المراجع باللغة الانجليزية

- Carlos, Manual (2006), Judicial Enforcement of Treaties: Self-Execution and Related Doctrines, Georgetown university center, p 444.
- Carlos, M. Vazquez (2012), Chief Justices Marshall and Roberts and the NonSelf-Execution of Treatie, Harvard international law journal, Vol 53, p 215.
- Curtis A. Bradley, (2007), Unratified Treaties, Domestic Politics and the U.S. Constitution, Vol 48,,NO2, p1.
- David, Sloss (2009), The role of domestic courts in treaty enforcement, Cambridge university press.UK, p11.

التشريعات:

الدستور الأردني لسنة 1952 .
قانون القروض العراقي رقم (40) لسنة 1947 .
قانون التصديق على اتفاقية القرض الأردنية الفرنسية رقم (15) لسنة 1992 .
قانون التصديق على اتفاقية القرض بين الأردن وبلجيكا رقم (21) لسنة 1991 .
قانون التصديق على اتفاقية القرض المعقدة بين الأردن والصندوق العربي للإنماء الصناعي والإجتماعي رقم (30) لسنة 1989 .
قانون التصديق على اتفاقية قرض بين الأردن والبنك الدولي للإنشاء والتعمير للمساهمة في تمويل مشروع بنك تنمية المدن والقري الثاني رقم (34) لسنة 1986 .
القانون المدني الفرنسي.

القرارات التفسيرية:

قرار التفسير رقم (2) لسنة 1955 الصادر عن المجلس العالى لتقسيير الدستور بتاريخ 28/3/1955 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1224 بتاريخ 1955/4/16 على الصفحة رقم 369 .
قرار التفسير رقم (1) لسنة 1962 الصادر عن المجلس العالى لتقسيير الدستور بتاريخ 10/4/1962، المنصور في عدد الجريدة الرسمية رقم 434 بتاريخ 1962/4/10 على الصفحة رقم 1906 .

The Enforcement of General loan Contract in Jordanian Legislation

*Osamah A. Al-Mana'sa, Jihad Dhifallah Aljazi**

ABSTRACT

This study shed light on the enforcement of the general loan of administrative contracts in Jordanian legislation, where these contracts form financial burdens on state treasury when the state enforce the most essential principle of the principles of administrative law in regards to the operation of public utilities regularly and steadily. The purpose of such contract is to assist the Public Administration to overcome the funding of financial crisis that may be accompanied during its duties. Thus, this study aims to examine the roles and provisions relating to enforce such contract. This paper concluded with the most important finding that the text of Article 33 of the Constitution would not oblige all general loan contracts should not go through the parliament approval to come into force. The most important recommendation were the need to find a clear and specific standard capable to categorize the general loan contracts into two categories; the type of such loans which need to be approved by Parliament and the types which do not need to go through parliament.

Keywords: Administrative Contract, General Loan Contract, Jordanian Constitution, International Treaties.

* Military Justice, Jordan; and Faculty of Law, Amman Arab University, Jordan. Received on 4/10/2016 and Accepted for Publication on 23/1/2017.