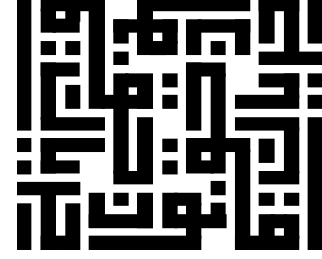


الفلستينية المستقلة لحقوق

Commission for Independent



الهيئة

المواطن

The Palestinian
Citizens' Rights

حول

عقود الإمتياز

(حالة شركة الإتصالات الفلسطينية)

إعداد

المحامي معين برغوثي

سلسلة تقارير قانونية (35)

حول

عقود الإمتياز

(حالة شركة الإتصالات الفلسطينية)

إعداد

المحامي معين برغوثي

سلسلة تقارير قانونية (35)

يشرف على إصدار هذه السلسلة المحامي معن إدعيس

المحتويات

1

مقدمة

3

الفصل الأول: النظرية العامة لعقود الإمتياز

4	المبحث الأول: مفهوم الإمتياز
13	المبحث الثاني: أحكام الإمتياز
23	المبحث الثالث: التنظيم القانوني للإمتياز على المستوى الدولي
39	الفصل الثاني: عقود الإمتياز في فلسطين
39	المبحث الأول: التنظيم التشريعي للإمتياز في فلسطين
54	المبحث الثاني: التجربة الفلسطينية في تنظيم إمتياز الإتصالات
67	المبحث الثالث: الإشكاليات الناجمة عن إمتياز الإتصالات
75	خاتمة: إستنتاجات وتوصيات

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - آذار 2004

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

رام الله

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف
بنك فلسطين الدولي

هاتف: 2836632 - 8 - 972
2824438

فاكس: 2845019 - 8 - 972

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق
السادس

هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972
2960241

فاكس: 2987211 - 2 - 972

ص.ب. 2264

بيت لحم

ش. المهدي - عمارة نزال ط 2
تلفاكس: 2750549 - 2 - 972

نابلس

ش. سفيان - مجمع الأنوار التجاري ط 2
تلفاكس: 2335668 - 9 - 972

E – mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

مقدمة

تتعدد طرق إنشاء وإدارة وتشغيل المرافق العامة في الدول المختلفة، وتختار كل دولة الطريقة التي تراها مناسبة لإدارة وتشغيل مرافقها أو مشروعاتها العامة، بما يتناسب مع أهمية المرفق وطبيعته أو وفق إعتبارات إدارية أو مالية أو فنية. واللجوء إلى أسلوب الإمتياز في إدارة المرافق العامة يأتي إنعكاساً لتوجهات الدول المختلفة في طبيعة وحجم مشاركة القطاع الخاص في عمليات التنمية والإستثمار وإدارة القطاعات الخدمائية.

إن إتباع أسلوب الإمتياز لا يعني بأي حال من الأحوال تخلى الدولة عن المرفق العام، وعدم ممارسة أي رقابة إدارية أو فنية أو قانونية على الجهة المكلفة بتشغيل المرفق (حامل الإمتياز). الدولة تقوم بمباشرة ذلك القدر من الرقابة الذي يضمن تنفيذ حامل الإمتياز لإلتزاماته بموجب القانون أو إنفاقية الإمتياز، ويكفل حصول المنتفعين على خدمات المرفق العام. كما يتطلب إدارة المرفق العام بطريق الإمتياز مراعاة الأصول الإجرائية الدستورية والتشريعية بهذا الخصوص.

لقد كان أسلوب الإمتياز قائماً في فلسطين في العديـد من الحقول (الكهرباء، إستخراج الأملاح والمعادن، مثلاً)، ولكنه ظهر على نحو واضح في حقل الإتصالات منذ قيام السلطة الوطنية، والتي فتحت المجال لشركات الإمتياز لإنشاء وإدارة وتشغيل إتصالات الهاتف الثابت والمحمول. وعلى الرغم من وضع أسس تشريعية لمنح إمتيازات في قطاع الإتصالات (قانون الإتصالات الفلسطيني وإبرام إتفاقية إمتياز بهذا الخصوص، تعمل من خلالها شركتا الإتصالات الفلسطينية (بالتل) والإتصالات الخلوية - جوال (بالسل)، إلا أن منح هذا الإمتياز شابه كثير من العيوب، على المستويات التشريعية، والتنظيمية والعملية.

يتناول هذا التقرير موضوع عقود الإمتياز في فصلين مستقلين. يعالج الفصل الأول النظرية العامة لعقد الإمتياز، بينما يعالج الفصل الثاني موضوع الإمتياز على النطاق المحلي، وبخاصة إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية.

الفصل الأول النظرية العامة لعقد الإمتياز

أصبحت مشاركة القطاع الخاص في تمويل وتشغيل المشروعات العامة أو المرافق العامة أمراً هاماً في الوقت الحاضر، وذلك لإعتبارات تجارية، مالية، وفنية وإدارية. هذه المشاركة أصبحت أمراً واقعاً

في العديد من المشروعات التأسيسية في أي دولة، وتتم من خلال آليات معينة من أبرزها عقود الإمتياز (أو الإلتزام)، التي تمثل أحد أساليب الخصخصة.

بوجه عام، يعتبر عقد الإمتياز من أهم العقود الإدارية المسماة، وهو أحد الوسائل التي تلجأ إليها الدول لإدارة مرافقها العامة.¹ تقوم الفكرة العامة لعقد الإمتياز على أساس أن تعهد الإدارة الحكومية إلى شركة (أو شخص معنوي خاص) بإدارة وتشغيل مرفق معين على نفقتها (أي الشركة) وتحت مسؤوليتها، بغرض تقديم الخدمات لجميع المواطنين (المنتفعين)، مقابل إستيفاء ثمن هذه الخدمة بطريقة معينة. ويكون الإمتياز في الغالب بهدف تأسيس أو تطوير مشروعات ضخمة، منها توليد وتوزيع الكهرباء، تقديم خدمات النقل والإتصالات، والتقيب عن البترول.

لعقد الإمتياز طرفان هما مانح الإمتياز (الإدارة، أي الجهة الحكومية)، وصاحب الإمتياز أو حامله (شركة خاصة). كما يترتب عليه نوعان من العلاقات، هما: العلاقة بين مانح الإمتياز وبين حامله، وهذه العلاقة تحكمها مبادئ القانون الإداري وقواعد العقود الإدارية ونصوص عقد الإمتياز، والعلاقة بين حامل الإمتياز وجمهور المنتفعين، وهذه العلاقة تحكمها القوانين والأنظمة الأخرى غير الإدارية.

¹ هناك وسائل أخرى لإدارة المرافق العامة مثل الإستغلال المباشر، المؤسسة العامة، والإستغلال المختلط.

المبحث الأول: مفهوم الإمتياز

المطلب الأول: تعريف الإمتياز

تعددت التعاريف التشريعية والفقهية والقضائية للإمتياز. فقد عرفه أحد الفقهاء على أنه: "طريقة من طرق إدارة المرافق العامة تتمثل في عقد إداري ذي طبيعة خاصة يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص (فرد طبيعي أو شركة) بمهمة إشباع حاجة جماعية عن طريق إنشاء وتسيير مرفق عام على نفقته الخاصة وعلى مسؤوليته لقاء منحه حق تقاضي مبالغ نقدية من المنتفعين تحت إشرافها ورقابتها"².

ومن التعريفات القضائية للإمتياز ما جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري المصرية من أنه "عقد إداري يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه القيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية، بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية وطبقاً للشروط التي توضع له، بأداء خدمة عامة للجُمهور، وذلك

² علي خطار، "عقد إمتياز المرافق العامة وتطبيقاته في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الخامس، 1992، ص 17.

مقابل التصريح له بإستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن وإستيلائه على الأرباح في شكل رسوم يحصلها من المنتفعين"³.

المطلب الثاني: الملامح الخاصة للإمتياز

يختلف الإمتياز عن غيره من أساليب إدارة المرافق العامة، في أهدافه، أطرافه، التكييف القانوني، مزاياه مخاطره وصوره.

أولاً: هدف الإمتياز:

إن الهدف العام من لجوء الدولة أو إحدى إداراتها إلى أسلوب الإمتياز لإدارة المرفق العام هو توفير خدمة عامة للمواطنين بفعالية وجودة عاليتين.

ثانياً: أطراف عقد الإمتياز:

يتضمن أسلوب الإمتياز بوجه عام مساهمة طرفين في إدارة المرفق العام، هما: القطاع العام ممثلاً بالدولة أو إحدى إداراتها، والقطاع الخاص سواء كان فرداً أو شركة خاصة. وقد حدث تطور في

³ سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 1995)، ص ص 125 - 126.

بعض الدول من ناحية حامل الإمتياز، بحيث يكون شركة إقتصاد مختلط (معظم رأسماله يعود إلى الشخص العام) أو شركة وطنية (أي التي يكون رأسمالها في صورة أسهم مملوكة للأفراد)⁴.

ثالثاً: التكييف القانوني لعقد الإمتياز:

تعددت الإتجاهات على المستوى الفقهي⁵ في تكييف الإمتياز وتحديد الطبيعة القانونية له. فالبعض إعتبر عقد الإمتياز قراراً أو تصرفاً فردياً، تقوم به الإدارة مانحة الإمتياز. والبعض الآخر، إعتبره عقداً مدنياً، أو إدارياً. ويمكن القول أن الإتجاه الثاني الذي يكيّف الإمتياز على أنه عقد إداري ذو طبيعة مركبة أو مختلطة هو الإتجاه الأكثر قبولاً، خصوصاً وأن عقد الإمتياز يحتوي على شروط تعاقدية إتفاقية، وشروط تنظيمية أو لائحية قانونية.⁶

رابعاً: مزايا الإمتياز وعيوبه:

يحقق عقد الإمتياز مجموعة من المزايا منها ما هو لصالح المرفق ذاته، كتخلص المرفق من الأسلوب البيروقراطي في الإدارة، وعدم وقوعه ضحية للتقلبات السياسية. ومنها ما هو لصالح الإدارة الحكومية

⁴ عمر حسبو، التطور الحديث لعقود إلتزام المرافق العامة طبقاً لنظام الـ B.O.T (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، ص 67.

⁵ على حطار، مرجع سابق، ص 19 - 23. وكذلك: وضاح الحمود، المرفق العام كميّار لتحديد نطاق القانون الاداري (عمان: رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1992)، ص 117-119.

⁶ محمود صبرة، ترجمة العقود الإدارية، ط 2 (القاهرة: بدون دار نشر، 1998)، ص 335 - 336. وكذلك: وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 119.

مانحة الإمتياز، كتخلص جهة الإدارة من التشغيل المباشر للمرفق ومخاطره المالية. ومنها ما هو لصالح المنتفعين كحصولهم على خدمات سريعة متطورة وبصورة مريحة.⁷ لكن في المقابل، قد ينجم عن الإمتياز مجموعة من المخاطر، منها زيادة تكلفة الإنتفاع من خدمات المرفق على الجمهور، وسوء الخدمة في حال ضعف الرقابة من الإدارة الحكومية مانحة الإمتياز⁸، وإمكانية إستخدام الإمتياز كوسيلة ضغط ونفوذ سياسي، خصوصاً إذا ما تم منح الإمتياز لشركات أجنبية، ومثالها شركات البترول⁹.

خامساً: صور الإمتياز:

تتنوع صور الإمتياز بتنوع محله (أي المرفق)، ونطاقه الجغرافي. فقد يكون الإمتياز وطنياً على مستوى الدولة، مثل الإمتياز المعقود بين الحكومة الأردنية وشركة مصفاة البترول¹⁰. وقد يكون

⁷ مهدي الجراف، "الجوانب القانونية للخصخصة"، مجلة الحقوق، السنة 19، العدد 4، ديسمبر 1995، ص 292. وأنظر أيضاً: التخاصبة في الأردن، موقع:

www.ammanstockex.com

⁸ عبد الرحيم طه، دراسة حول عقد إمتياز المرافق العامة (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية - المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001)، ص 7.

⁹ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 138.

¹⁰ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 124.

الإمتياز على مستوى إقليم أو أكثر من أقاليم الدولة، مثل الإمتياز المتعلق بمرفق الكهرباء. وقد يكون الإمتياز على مستوى هيئة محلية أو بلدية¹¹.

المطلب الثالث: الإطار الدستوري للإمتياز

نظراً لأهمية الإمتياز وأثره على حياة المواطنين، فقد حرصت بعض الدول على تضمين دساتيرها نصوصاً صريحة بشأن المرافق التي تدار عن طريق عقود إمتياز وآليات منح الإمتياز¹². فيما يلي جدول بعدد من الدول التي تبنت في دساتيرها بعض الأحكام المتعلقة بعقود الإمتياز:

جدول رقم (1)

الدول التي تبنت أحكاماً دستورية بشأن عقود الإمتياز

الرقم	البلد	الوثيقة الدستورية	البند والمادة الدستورية	النص الدستوري
1	الأردن	دستور 1952	"الشؤون المالية" المادة 117	"كل إمتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق بإستثمار المناجم أو المعادن أو"

¹¹ عساف الدعجة، الطبيعة القانونية لعقد إمتياز المرافق العامة (الأردن: المعهد القضائي الأردني، 1996)، ص 55.

¹² يوسف خوري، الدساتير في العالم العربي - نصوص وتعديلات 1839-1987 (لبنان: دار الحمراء، 1989).

				المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون"
2	لبنان	دستور 1926 وتعديلاته	"تدابير مختلفة - في المالية" المادة 89	"لا يجوز منح أي التزام أو إمتياز لإستغلال موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي إحتكار إلا بموجب قانون والي زمن محدود"
3	سوريا	دستور 1973	"السلطة التشريعية" المادة 5/71	"يتولى مجلس الشعب الإختصاصات التالية: 5- إقرار المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي المعاهدات أو الإتفاقيات التي تمنح إمتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية"
4	مصر	دستور 1971	"السلطة التشريعية" المادة 123	"يعين القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الإلتزامات المتعلقة بإستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة،...."
5	البحرين	دستور 1973	"الشؤون المالية"	"أ- كل إلتزام بإستثمار مورد من

				المادة 98	موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة. ب- لا يمنح أي إحتكار إلا بقانون ولمدة محدودة"
6	اليمن	دستور 1970	"الشؤون المالية" المادة 115	"لا يجوز منح إحتكار أو إمتياز بإستثمار شيء من موارد الثروة الطبيعية للبلاد أو إستغلال مرفق عام إلا بقانون ولمدة محدودة"	
7	الكويت	دستور 1962	السلطة التنفيذية - الشؤون المالية" المادتين 152،153	"كل إلتزام بإستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة" - "كل إحتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود".	

يلاحظ من خلال النصوص الدستورية سالفة الذكر ما يلي:

1. فيما يتعلق بآلية منح الإمتياز تتبع بعض الدول أحد الأسلوبين التاليين: حسب الأسلوب الأول، يتم التصديق على عقد الإمتياز الممنوح لشركة معينة بقانون يصدر عن البرلمان. وتبعاً لهذه الآلية، فإن الإمتياز لا يكون قائماً من الناحية القانونية قبل إستيفاء شكلية المصادقة عليه من البرلمان. ومن الأمثلة على قوانين المصادقة على الإمتياز قانون تصديق الإمتياز الممنوح لشركة مصفاة البترول الأردنية المساهمة المحدودة لسنة 1958¹³. أما حسب الأسلوب الثاني، فيتم إصدار قانون يحدد الأحكام القانونية لمنح الإمتياز وإجراءاته. مثال ذلك، صدور قانون رقم 61 لسنة 1958 في مصر بشأن منح الإمتيازات المتعلقة بإستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة.¹⁴ وتصدر بعض الدول قانوناً خاصاً في كل حالة يراد فيها منح الإمتياز مثل الكويت، البحرين واليمن¹⁵.
2. فيما يتعلق بمدة الإمتياز، أكدت العديد من الدساتير على محدودية مدة عقد الإمتياز.
3. أكدت بعض الدساتير على مراعاة إجراءات تمهيدية تكفل العلانية والمنافسة عند منح الإمتياز، وذلك مراعاة لمبدأ المساواة والتعامل السليم.

¹³ خالد الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1997)، ص 31. وأنظر كذلك: علي حطار، مرجع سابق، ص 27.

¹⁴ سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ص 132-133.

¹⁵ سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 131.

4. فيما يتعلق بالإمتياز الذي يمكن أن يمنح لشركة أجنبية تشترط بعض الدول إقرار الإتفاقية أو المعاهدة الدولية بشأن الإمتياز من الجهات التشريعية المختصة.

المطلب الرابع: التمييز بين الإمتياز وبعض المفاهيم الأخرى

أولاً: الإمتياز والترخيص (Licensing):

يختلف الإمتياز عن الترخيص في أن الأول هو عقد إداري وليد إرادتين، وبالتالي يخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية. أما الترخيص فهو قرار إداري وليد إرادة الإدارة الحكومية المنفردة، وبالتالي يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية¹⁶. ومن أوجه الاختلاف أيضاً أن الإمتياز يمنح لمدة زمنية طويلة نسبياً (20 سنة، مثلاً)، بينما يعطى الترخيص لمدد زمنية قصيرة نسبياً (سنة واحدة، مثلاً)¹⁷.

ثانياً: الإمتياز والإجارة:

يختلف الإمتياز عن الإجارة. ففي حالة الإمتياز يتولى حامله تأسيس وإنشاء وتشغيل المرفق على نفقته الخاصة، بينما في حالة الإجارة تتولى الإدارة الحكومية تأسيس المرفق وإنشاء مبانيه وتزويدها

¹⁶ علي خطار، مرجع سابق، ص 25.

¹⁷ سعاد الشرفاوي، مرجع سابق، ص 134. وأنظر كذلك: عمر حسبو، مرجع سابق، ص 78.

بالمعدات والتجهيزات اللازمة. ومن أوجه الاختلاف أيضاً أن حامل الإمتياز قد يكون غير ملزم بدفع مقابل نقدي للإدارة الحكومية، بينما يكون المستأجر ملزماً بدفع ذلك المقابل¹⁸.

ثالثاً: الإمتياز والتأجير التمويلي (Leasing):

يقصد بالتأجير التمويلي قيام منشأة بتأجير شخص آخر (يسمى المستأجر) آلة أو عقاراً لازماً له في مشروع إنتاجي أو خدمي يقوم بتنفيذه، وذلك لمدة معينة، مقابل أجره يؤديها المستأجر للمؤجر. ويمكن للمستأجر بعد إنتهاء مدة الإجارة شراء الآلة أو العقار أو إعادتها إلى شركة التأجير الأصلية. يختلف الإمتياز عن التأجير التمويلي في أن المستأجر في هذا العقد الأخير لا يتعاقد مع جهة إدارية حكومية بحيث يحصل على مقابل خدماته في صورة رسم من المنتفعين، وإنما يقوم بنوع من الإستثمار لمصلحته الخاصة¹⁹.

المطلب الخامس: الرقابة التشريعية على الإمتياز

¹⁸ علي خطار، مرجع سابق، ص ص 23 - 24.

¹⁹ عمر حسبو، مرجع سابق، ص 128.

تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات هامة في الرقابة على السلطة التنفيذية في مجال الإمتيازات. وتتجلى الرقابة التشريعية في صورتين أساسيتين، هما:

1. الرقابة السابقة على منح الإمتياز:

تتمثل الرقابة السابقة على منح الإمتياز في تصديق البرلمان على عقد الإمتياز بقانون، أو وضع قانون من البرلمان يتضمن الأحكام ذات العلاقة بمنح الإمتيازات أو أن يضع البرلمان قانوناً خاصاً بتنظيم أحكام الإمتياز، أو أن يقر البرلمان أية معاهدات أو إتفاقيات دولية تتعلق بمنح إمتيازات لشركات أجنبية.

2. الرقابة اللاحقة على منح الإمتياز:

تركز الرقابة اللاحقة بالعادة على مدة الإمتياز، حسن تنفيذه، وعلى مراعاة الإدارة الحكومية للقواعد والإجراءات المنظمة لمنح الإمتياز²⁰. وتباشر السلطة التشريعية دورها الرقابي في هذا الشأن من خلال الصلاحية الممنوحة لها في الرقابة على الأموال العامة.²¹

المبحث الثاني: أحكام الإمتياز

²⁰ جيهان خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، ص ص 263، 269، 270.

²¹ المرجع السابق، ص 302.

المطلب الأول: الضوابط العامة للإمتياز

أولاً: الجهة الإدارية المختصة بمنح الإمتياز:

قد تكون الجهة الإدارية المختصة بمنح الإمتياز لإدارة مرفق معين هي الحكومة ممثلة إما بمجلس الوزراء أو بوزير معين، وذلك إذا كان المرفق وطنياً. ومثال ذلك الإمتياز المعقود ما بين حكومة المملكة الأردنية ممثلة بوزير الطاقة والثروة المعدنية وشركة مصفاة البترول الأردنية. وقد تكون هذه الجهة المجلس البلدي، بموافقة مجلس الوزراء إذا كان المرفق محلياً. ومثال ذلك ما جاء في قانون البلديات الأردني لسنة 1955²². كما قد يكون منح الإمتياز بقرار من رئيس الدولة بعد موافقة البرلمان أو بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير معين. مثال هذه الحالة الأخيرة ما جاء في قانون إمتياز إنشاء الطرق العامة المصري (المعدل) رقم 229 لسنة 1996 الذي أعطى لمجلس الوزراء إصدار قرار بمنح الإمتياز وتعديل شروطه بناء على إقتراح وزير النقل والمواصلات. وفي حالات إستثنائية، قد تعطى صلاحية منح الإمتياز لوزير معين. فمثلاً، أعطى وزير الحربية المصري صلاحية إصدار قرار بمنح إمتياز موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعة لوزارة الحربية

²² علي خطار، مرجع سابق، ص ص 26 - 28. وأنظر كذلك: وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 124 و 126. وأيضاً: عساف الدعجة، مرجع سابق، ص ص 55 -

إذا لم تتجاوز مدة الإمتياز مدة 5 سنوات²³. كذلك قد تكون الجهة المختصة بمنح وإبرام عقد الإمتياز مجلس الوزراء أو أي جسم أو إدارة معينة يختارها لهذا الغرض. كذلك قد يتم منح الإمتياز من قبل رئيس هيئة مختصة في المجال المراد منح الإمتياز بشأنه بناء على تفويض من الوزير المختص في المجال. ومثال ذلك ما جاء في قانون الإتصالات الفنزويلي للعام 2000، حيث فوض وزير البنية التحتية رئيس الهيئة الوطنية للإتصالات سلطة منح الإمتيازات²⁴.

ثانياً: إختيار حامل الإمتياز:

يقع على الإدارة الحكومية المختصة بمنح الإمتياز عبء إختيار حامل الإمتياز. وعلى الإدارة أن تضع الشروط والمعايير التي على أساسها يتم إختيار حامل الإمتياز. ومن أبرز هذه الشروط والمعايير الخبرة الفنية والإدارية والموارد المالية اللازمة. كما يمكن للإدارة إختيار حامل الإمتياز بعد طرح

²³ عمر حسبو، مرجع سابق، ص 138 و142. وكذلك: سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 133.

²⁴ الموقع الإلكتروني: www.bomchilgroup.org.

مناقصة بالموضوع الذي ترغب إدارته عن طريق الإمتياز²⁵ أو الإختيار عن طريق التفاوض.²⁶ وتنص بعض التشريعات على أن يتم إختيار الطرف حامل الإمتياز من خلال المنافسة والعلانية.²⁷

ثالثاً: شكل عقد الإمتياز وتوقيعه ونشره:

يكون عقد الإمتياز مكتوباً وبلغة واضحة وسليمة أو بأكثر من لغة حسب الحاجة.²⁸ ولا يتصور أن يكون العقد شفهيّاً. فشكلية الكتابة أمر ضروري وإلزامي²⁹. والكتابة لها أهميتها لأغراض نشر عقد الإمتياز بغرض الإطلاع عليه من الجهات المعنية والأفراد، ونظراً لما يترتب هذا العقد من حقوق وإلتزامات لكل أطرافه والمستفيدين منه. ويوقع عقد الإمتياز في العادة من قبل ممثل الإدارة الحكومية مانحة الإمتياز. كما لا تكفي الأنظمة القانونية المختلفة بكتابة العقد وتوقيعه، وإنما تركز أيضاً على ضرورة نشره في الجريدة الرسمية للدولة، بحيث يكون النصّ رسمياً. وكذلك نشره عبر الطرق غير الرسمية، مثل وسائل الإعلام المختلفة، ومن بينها النشر عبر الإنترنت.

²⁵ عساف الدعجة، مرجع سابق، ص 52.

²⁶ محمود صبرة، مرجع سابق، ص 346.

²⁷ من ذلك بعض قوانين منح الإمتيازات في مصر. أنظر في ذلك: عمر حسبو، مرجع سابق، ص 140. كما تنص بعض الدساتير على هذا المعيار، كالدستور الكويتي والدستور البحريني.

²⁸ محمود صبرة، مرجع سابق، ص 355.

²⁹ علي خطار، مرجع سابق، ص 30.

رابعاً: مدة الإمتياز:

يجب أن يكون عقد الإمتياز محدد المدة. تكون مدته بالعادة طويلة نسبياً حتى يتاح لحامل الإمتياز إسترداد المبالغ التي صرفها في سبيل إنشاء وإدارة المرفق والحصول على ربح معقول. وتتبع الأنظمة القانونية المختلفة أساليب متنوعة في تحديد مدة الإمتياز، فمنها من يحدد في القانون الحد الأقصى لمدة عقد الإمتياز. فقد حدد قانون الإتصالات الفنزويلي لسنة 2000، مثلاً، مدة عقد الإمتياز بما لا يزيد عن 25 عاماً.³⁰ ولكن بعض القوانين لا تحدد المدة، تاركة الأمر لإتفاقية عقد الإمتياز ذاتها، ووفقاً لتقدير الجهة الإدارية مانحة الإمتياز. وبالرغم من أن الإمتياز يجب أن يكون محدد المدة، إلا أنه يمكن تمديد هذه المدة أو تجديدها وفقاً لضوابط وإجراءات معينة.

خامساً: منطقة الإمتياز (Area of Concession):

منطقة الإمتياز هي النطاق الجغرافي للمرفق العام الذي تديره الدولة أو إحدى إداراتها بطريق الإمتياز، ويمارس فيه حامل الإمتياز نشاطه. هذه المنطقة قد تمتد لتشمل الدولة بأكملها، أو يقتصر مجال نشاط حامل الإمتياز في جزء من الدولة.

سادساً: محل الإمتياز (Subject of Concession):

هنالك وجهان لمحل الإمتياز، أحدهما عام يتمثل في إدارة وتشغيل وإستثمار مرفق عام معين (كمرفق الإتصالات، مثلاً)، وثانيهما خاص يحدد بدقة في عقد الإمتياز (كتزويد منطقة الإمتياز بخدمات الهاتف الثابت، مثلاً).

المطلب الثاني: آثار الإمتياز

تمتد آثار عقد الإمتياز لتشمل ثلاث فئات هي: مانح الإمتياز (الإدارة الحكومية)، حامل الإمتياز (الشركة الممنوح لها الإمتياز)، والمنتفعون من المرفق العام المدار بواسطة عقد الإمتياز.

أولاً: آثار عقد الإمتياز بالنسبة لمانح الإمتياز (الإدارة الحكومية): يتمتع مانح الإمتياز بمجموعة من الحقوق والسلطات تجاه حامل الإمتياز، تهدف في مجموعها إلى ضمان حسن سير المرفق العام وتأديته لوظيفته المتمثلة في خدمة المواطنين بالمستوى المطلوب. هذه الحقوق لا ينشئها عقد الإمتياز، وإنما ينظمها فقط. فهي مقررة لمانح الإمتياز حتى ولو لم يُنص عليها صراحة في عقد الإمتياز، كما لا يملك

مانح الإمتياز التنازل عنها، لأنها مقرّرة للمصلحة العامة.³¹ ويمكن إجمال هذه الحقوق والسلطات فيما يلي:

1. حق مانح الإمتياز في الرقابة والإشراف:

لمانح الإمتياز سلطة الرقابة والإشراف على إنشاء وإدارة وتشغيل المرفق ابتداءً من تأسيسه وأثناء سيره، ويشمل ذلك مختلف النواحي الإدارية والفنية والمالية،³² ويترتب على ذلك ما يلي:

أ. يجوز لمانح الإمتياز تعيين مندوبين لدى إدارات المرفق أو تشكيل لجنة أو أكثر لممارسة سلطة الرقابة والإشراف أو إسناد مهمة الرقابة لهيئة عامة أو خاصة.³³

ب. يجوز لمانح الإمتياز طلب أي معلومات أو وثائق من حامل الإمتياز لتسهيل عملية الرقابة.³⁴

2. حق مانح الإمتياز في تعديل الشروط اللائحية "التنظيمية":

³¹ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 130.

³² عساف الدعجة، مرجع سابق، ص 63.

³³ سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 139.

³⁴ عمر حسبو، مرجع سابق، ص 157. وكذلك: سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 139.

يملك مانح الإمتياز وإرادته المنفردة تعديل الشروط اللائحية في عقد الإمتياز، ومن أمثلتها تعديل طرق تقديم الخدمة أو مقدارها أو طرق تنفيذها أو مدتها³⁵ أو قوائم أسعار الخدمات.³⁶ وهذا الحق يتعلق بالصالح العام، وبالتالي فهو من الحقوق الأساسية لمانح الإمتياز وإن لم ينص عليه عقد الإمتياز.

3. حق مانح الإمتياز في توقيع العقوبات:

يعتبر هذا الحق إحدى الوسائل القانونية التي يتمتع بها مانح الإمتياز إزاء حامل الإمتياز عندما يخل هذا الأخير بالإلتزامات المترتبة عليه بموجب عقد الإمتياز. وهو حق ثابت لمانح الإمتياز دون حاجة إلى النص عليه في عقد الإمتياز³⁷. من جانب آخر، تنتوع العقوبات التي يمكن لمانح الإمتياز فرضها، بحيث تشمل: الغرامات المالية، التنفيذ على حساب حامل الإمتياز، وإسقاط (إلغاء) عقد الإمتياز قبل مدته.³⁸ ومن أبرز خصائص هذا الحق أن مانح الإمتياز يمكنه فرض العقوبات بإرادته المنفردة، ودون الرجوع إلى القضاء.

4. حق مانح الإمتياز في إسترداد المرفق محل الإمتياز:

³⁵ علي خطار، مرجع سابق، ص 47.

³⁶ عمر حسبو، مرجع سابق، ص 162.

³⁷ علي خطار، مرجع سابق، ص 51.

³⁸ للتوسع حول أنواع العقوبات، أنظر: علي خطار، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها. وكذلك: عساف الدعجة، مرجع سابق، ص 72 وما بعدها.

لمانح الإمتياز إنهاء عقد الإمتياز وإسترداد المرفق محل الإمتياز، إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، حتى وإن لم يكن هناك إخلال أو مخالفة من قبل حامل الإمتياز. ولا يجوز لحامل الإمتياز أن يحتج تجاه مانحه في حالة طلب إسترداد المرفق بنظرية الحق المكتسب أو القوة الملزمة للعقد. هذا الحق مقررّ لمانح الإمتياز، حتى وإن لم ينص عليه عقد الإمتياز.³⁹ وفي هذه الحالة، يترتب على مانح الإمتياز دفع التعويض عما أصاب حامل الإمتياز من ضرر.

ثانياً: آثار عقد الإمتياز بالنسبة لحامل الإمتياز (الشركة الممنوح لها الإمتياز):

في مقابل إلتزامه بإدارة وتشغيل المرفق العام محل الإمتياز، يتمتع حامل الإمتياز بمجموعة من الحقوق يمكن إجمالها فيما يلي:

1. الحق في إستغلال المرفق محل عقد الإمتياز: يعطي عقد الإمتياز حامل الإمتياز بعض إمتيازات القانون العام (أو السلطة العامة)، وذلك بهدف تسهيل إدارة المرفق العام محل الإمتياز، ومن هذه الحقوق إستعمال الطرق العامة، إستثمار الأراضي العامة، وإستملاك الأراضي الخاصة.⁴⁰
2. حق حامل الإمتياز في الحصول على التسهيلات والمزايا المتفق عليها بموجب عقد الإمتياز، ومن أمثلتها الحصول من مانح الإمتياز على قروض أو ضمانات بنكية للقروض التي يحصل عليها،⁴¹

³⁹ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 132. وكذلك: سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 141. وأيضاً: عمر حسبو، مرجع سابق، ص 176.

⁴⁰ علي خطار، مرجع سابق، ص ص 59 - 61.

الحصول على التراخيص اللازمة لعمله، التمتع بالإعفاءات الجمركية، وتسهيلات الإستيراد والإستثمار.⁴²

3. حق حامل الإمتياز في التفرد بالإمتياز ضمن منطقتة: يتعهد مانح الإمتياز بعدم منح أي إمتياز جديد أو ترخيص للغير لممارسة ذات النشاط الذي يختص به حامل الإمتياز، ضمن منطقة الإمتياز المنفق عليها.

4. حق حامل الإمتياز في الحصول على مقابل الإمتياز: المقابل في عقد الإمتياز هو الرسوم التي يتقاضاها حامل الإمتياز من المنتفعين من خدمات المرفق العام. وتحدد هذه الرسوم في إتفاقية الإمتياز أو ملاحقها. وقد تحدد هذه الرسوم بشكل ثابت أو بحدود قصوى و/ أو دنيا في شكل قوائم أسعار، يملك مانح الإمتياز تعديلها سواء بالزيادة أو التخفيض وفقاً لمقتضيات المصلحة. في حين لا يملك حامل الإمتياز تعديلها بإرادته المنفردة. وفي الحالة التي يحدد فيها حد أقصى لأسعار الخدمات، فإن أية قوائم أسعار تصدر عن حامل الإمتياز تحتاج إلى موافقة مانح الإمتياز حتى وان كانت ضمن نطاق الحد الأقصى، وكذلك أية تعديلات تجري على قوائم موضوعة⁴³. ونظراً لحساسية هذا الحق تلجأ

⁴¹ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 134.

⁴² عساف الدعجة، مرجع سابق، ص 80. وكذلك: وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 134. وأيضاً: علي خطار، مرجع سابق، ص 62. وأيضاً: نواف كنعان، القانون

الإداري - الكتاب الأول (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية، 2002)، ص 360.

⁴³ عمر حسبو، مرجع سابق، ص ص 183-184. وأنظر كذلك: علي خطار، مرجع سابق، ص 63.

بعض الدول إلى تحديده صراحة في متن التشريع في شكل حد أقصى لنسبة الأرباح المصرح لحامل الإمتياز بتحقيقها.

5. حق حامل الإمتياز في إعادة التوازن المالي لعقد الإمتياز: لحامل الإمتياز حق الطلب من مانح الإمتياز إعادة التوازن المالي لعقد الإمتياز إذا لحقت به خسائر مالية في أي من الحالات الثلاث التالية: قيام مانح الإمتياز بتعديل أي من الشروط التنظيمية (اللائحية) المتعلقة بسير المرفق محل الإختيار بإرادته المنفردة، قيام مانح الإمتياز أو أي سلطة عامة أخرى بإتخاذ إجراء من شأنه زيادة الأعباء على حامل الإمتياز (نظرية فعل الأمير⁴⁴)، أو إذا حدثت ظروف "سياسية، أو إقتصادية أو متغيرات طبيعية" خارجة عن إرادة الطرفين من شأنها التأثير على الحياة الإقتصادية، ينتج عنها زيادة الأعباء على حامل الإمتياز (نظرية الظروف الطارئة⁴⁵).

ثالثاً: آثار عقد الإمتياز بالنسبة للمنتفعين:

يلتزم المنتفعون (المستهلكون) من خدمات المرفق محل الإمتياز بأداء مقابل إنتفاعهم من خدمات المرفق العام. وفي مقابل ذلك يتمتعون بمجموعة من الحقوق أهمها:

⁴⁴ يقصد بنظرية فعل الأمير أن كل عمل يصدر عن سلطة عامة، دون خطأ من جانبها، ينجم عنه إخلال بمركز التعاقد في العقد الإداري، يلزم الإدارة بتعويض المتعاقد عن كافة الأضرار التي لحقت به، بما يعيد التوازن المالي بين الطرفين.

⁴⁵ يقصد بنظرية الظروف الطارئة أن تحدث ظروف أثناء تنفيذ العقد الإداري خارجة عن إرادة طرفي العقد وغير متوقعة بالنسبة لهما عند إبرام العقد، تؤدي إلى قلب التوازن الإقتصادي للعقد وجعل تنفيذ العقد مرهقاً.

1. حقوق المنتفع تجاه مانح الإمتياز:

لكل منتفع حق التوجه إلى مانح الإمتياز طالباً تدخله لإلزام حامل الإمتياز بمراعاة تنفيذ عقد الإمتياز وشروطه في حال عدم التنفيذ أو التنفيذ المعيب (المخل)، كما لو خالف حامل الإمتياز مواعيد أداء الخدمة أو مكانها أو خالف قوائم الأسعار المعلن عنها أو أدى الخدمة بصورة غير فعالة.⁴⁶ وفي حال رفض الإدارة طلب المنتفع يمكنه اللجوء إلى القضاء (الإداري) للطعن في قرار الإدارة بعدم التدخل.⁴⁷

2. حقوق المنتفع تجاه حامل الإمتياز:

يترتب على حامل الإمتياز تقديم الخدمات المنوطة بالمرفق العام الذي يديره بفاعلية وبجودة عالية، ودون تمييز بين منتفع وآخر.⁴⁸

المطلب الثالث: نهاية الإمتياز

⁴⁶ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 136.

⁴⁷ سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 147.

⁴⁸ وضاح الحمود، مرجع سابق، ص 189 وما بعدها.

أولاً: النهاية بصورة عادية:

تتحدد مدة عقد الإمتياز بمقتضى نصّ قانوني أو بموجب نصّ عقد الإمتياز ذاته، وقد تجدد تلك المدة. وبإنتهاء تلك المدة سواء القانونية أو الإتفاقية أو المجددة، ينتهي عقد الإمتياز نهاية طبيعية.

ثانياً: النهاية بصورة غير عادية:

ينتهي عقد الإمتياز بصورة غير عادية في الحالات التالية:

1. إنتهاء العقد بإتفاق الطرفين قبل إنتهاء مدته.⁴⁹
2. إتخاذ الإدارة (مانحة الإمتياز) قراراً بإسترداد المرفق العام محل الإمتياز. وفي هذه الحالة، يلتزم مانح الإمتياز بدفع التعويضات عن أية خسائر لحقت بحامل الإمتياز، وينظم القانون أو عقد الإمتياز في العادة ظروف الإسترداد وشروطه وإجراءاته.
3. إتخاذ الإدارة مانحة الإمتياز قراراً بإسقاط (إلغاء) الإمتياز كعقوبة بسبب إخلال أو مخالفة حامل الإمتياز لإلتزاماته في عقد الإمتياز مخالفة جسيمة. وفي هذه الحالة، لا يمكن لحامل الإمتياز المطالبة بأية تعويضات. وقد يتضمن عقد الإمتياز حالات معينة إذا وقعت تعد في حكم الإخلال الجسيم، التي

⁴⁹ عساف الدعجة، مرجع سابق، ص 93. وكذلك: علي خطار، مرجع سابق، ص 81.

تبرر لمانح الإمتياز إسقاط الإمتياز. وبالنظر إلى خطورة هذه الحالة، فإنه من الضروري قبل الإقدام على إسقاط الإمتياز إخطار حامله بتصويب أوضاعه وإزالة المخالفة.⁵⁰

4. فسخ عقد الإمتياز: يفسخ عقد الإمتياز إما بحكم القانون أو بحكم القضاء. ويكون الفسخ قانونياً في حال تحقق الهدف من محل الإمتياز، كما لو تم إنشاء إدارة حكومية لتسيير المرفق العام وتحقيق النفع العام منه. بينما يكون الفسخ قضائياً في حال طلب مانح الإمتياز أو حامله ذلك، ويكون في صورة حكم صادر عن المحكمة المختصة في حالات معينة منها: إخلال مانح الإمتياز بالتزاماته، تصفية حامل الإمتياز (إذا كان شركة)، وإستمرار الظروف الطارئة ودوامها لفترات طويلة يصعب معها إعادة التوازن بين أطراف عقد الإمتياز.

المبحث الثالث: التنظيم القانوني للإمتياز على المستوى الدولي

نعالج في هذا المبحث تجربتين لدولتين: تجربة دولة مقدونيا، وتجربة دولة إستونيا.

المطلب الأول: تجربة دولة مقدونيا

⁵⁰ علي خطار، مرجع سابق، ص58.

أصدرت دولة مقدونيا قانون الإمتياز المقدوني رقم 93/42 - 1057، الذي نظم عقود الإمتياز في مختلف القطاعات.⁵¹ عالج القانون بعض الأحكام العامة المتعلقة بعقود الإمتياز، أساليب إختيار حامل الإمتياز، شروط عقد الإمتياز، إلتزامات أطرافه، وبخاصة المسؤولية المترتبة على حامل الإمتياز أثناء ممارسته أو تنفيذه للنشاطات أو الأعمال التي يقتضيها عقد الإمتياز، وطريقة إنتهاء عقد الإمتياز. وبصورة عامة تضمن القانون المذكور مايلي:

أولاً: الهدف العام للقانون:

يتمثل الهدف العام للقانون في تنظيم طرق منح عقود الإمتياز لإستغلال وإستعمال المرافق ذات النفع العام المختلفة، وشروطه.

ثانياً: التعريف العام للقانون:

يعرف قانون الإمتياز بأنه القانون الذي يحدد طرق إستعمال أو إستغلال المرافق ذات النفع العام وشروط هذا الإستغلال.

⁵¹ الموقع الإلكتروني: www.srd.org.mk

ثالثاً: الشكل القانوني لحامل الإمتياز:

وفقاً للقانون، يمكن أن يمنح الإمتياز لشخص طبيعي أو معنوي، سواء كان وطنياً أم أجنبياً.

رابعاً: الأهداف الخاصة للقانون:

يضع القانون الأسس والمعلومات الواجب توفرها في أي قوانين إمتياز خاصة يمكن أن تصدر لاحقاً، وهذه المعلومات هي:

1. ضرورة تحديد المرفق الذي يمكن أن يستغل بطريق الإمتياز، وأنواع الأنشطة أو العمليات التي يُسمح بأدائها في المرفق محل الإمتياز.
2. تحديد طريقة إستعمال أو إستغلال المرفق العام وشروطه.
3. تحديد الشروط والإلتزامات المترتبة على حامل الإمتياز.
4. تحديد تاريخ بدء الإمتياز وأجله، وشروط إنهاء عقد الإمتياز قبل الأجل المتفق عليه.
5. تحديد المبالغ التي تدفع مقابل منح الإمتياز من قبل حامله وطريقة الدفع.
6. تحديد منطقة الإمتياز ووصفها وبيان مخططها.
7. تحديد وسائل إختيار حامل الإمتياز، وكذلك إسترداده (شراءه).
8. الإشراف على النشاط الإمتيازي.
9. تحديد شروط ترقية وحماية البيئة والمناطق الطبيعية ومواطن الكائنات الحية أثناء تنفيذ الإمتياز ونشاطاته المختلفة.

خامساً: الجهة مانحة الإمتياز:

تختص حكومة جمهورية مقدونيا بمنح الإمتياز لمصلحتها.

سادساً: الضوابط العامة للإمتياز:

حدد القانون مجموعة من الضوابط التي يجب أن تحكم إتفاقية الإمتياز:

1. عدم جواز منح الإمتياز لتنفيذ أي نشاط أو عملية ممنوعة بموجب قانون الإمتياز.
2. يُمنح الإمتياز بمقابل مالي، وأية إيرادات ناتجة عن المقابل المدفوع في مقابل منح الإمتياز هي إيرادات لجمهورية مقدونيا.
3. يمكن نقل أو تحويل الإمتياز إما كلياً أو جزئياً وفقاً للشروط والطرق المحددة وفقاً للقانون.
4. ضرورة مراعاة عدم التعارض بين الإمتياز من جهة، والقانون والإتفاقيات الدولية الموقع عليها من حكومة مقدونيا من جهة أخرى.
5. أية تعديلات على قانون الإمتياز لن يؤثر على العلاقات المترتبة على عقود الإمتياز القائمة.

سابعاً: إختيار حامل الإمتياز:

بحسب القانون، يتم إختيار حامل الإمتياز بطريقتين، هما: المنافسة المفتوحة، أو وفقاً لقواعد العطاءات (Tenders). وفيما يتعلق بالمنافسة المفتوحة، توضع شروطها من قبل حكومة جمهورية مقدونيا لكل

حالة على حدة وبما يتفق وقانون الإمتياز. وفي الإجراءات المتعلقة بإتخاذ قرار إختيار حامل الإمتياز، فإن كل المرشحين المشاركين سواء على أساس المنافسة أو على أساس العطاء، يتم التعامل معهم دون تمييز.

وفي حال إتباع طريقة العطاءات لإختيار حامل الإمتياز، يتوجب على الجهة الإدارية المسؤولة عن المرفق المراد إدارته عن طريق الإمتياز الإعلان للعموم عن عطاء الإمتياز، على أن يحدد الإعلان مدة لا تقل عن 30 يوماً من تاريخه لتسليم العطاء من قبل الأشخاص المعنيين، ويتضمن العطاء البيانات التالية:

- معلومات عن مقدم العطاء.
- وصف للمرفق ذي النفع العام الذي سيكون محلاً لعقد الإمتياز. ويشمل ذلك طبيعة النشاط محل الإمتياز، والهدف من إستغلال المرفق أو إدارته بطريق الإمتياز، وكيفية تنفيذ الإلتزامات في عقد الإمتياز.
- مدة إستغلال المرفق وشروط وطريقة ذلك.
- المقابل الذي سيدفع من قبل حامل الإمتياز نتيجة إستغلال المرفق.

ثامناً: الأحكام المتعلقة بتنظيم عقد (إتفاقية) الإمتياز:

بعد إختيار حامل الإمتياز وفقاً لأحكام القانون والقرار الصادر عن حكومة جمهورية مقدونيا، يوقع عقد إمتياز من كل من الحكومة وحامل الإمتياز. وقد نظم قانون الإمتياز الأحكام المتعلقة بعقد (إتفاقية) الإمتياز وفقاً لما يلي:

1. شروط عقد الإمتياز:

يتضمن العقد نوعين من الشروط، هما الشروط التنظيمية والشروط التعاقدية. تحدد الحكومة في الشروط التنظيمية طريقة إستغلال المرفق وشروطه وكيفية تنفيذ النشاطات المتعلقة بالمرفق. أما في الشروط التعاقدية، فتضمن القانون المسائل المتعلقة بتاريخ دفع مقابل منح الإمتياز، طريقة الدفع، الضمانات المقررة لذلك، الحقوق والإلتزامات المتعلقة بالموجودات التي ساهم بها مانح الإمتياز (الحكومة)، الواجبات المترتبة على حامل الإمتياز في موضوع تقديم البيانات اللازمة إلى مانح الإمتياز والمتعلقة بالنشاطات والأحداث التي قد تؤثر على تنفيذ الإمتياز، طريقة الإشراف والرقابة من قبل مانح الإمتياز، المسؤولية المترتبة في حال عدم الإلتزام بشروط أو بنود العقد، المسؤولية المترتبة في حال وقوع أية أضرار أثناء تنفيذ النشاطات المتعلقة بعقد الإمتياز، الإلتزام المتعلق بالمحافظة على البيئة والمناطق الطبيعية وتنميتها، ووسائل حل المنازعات التي تقع بين أطراف عقد الإمتياز، طريقة إنتهاء عقد الإمتياز والشروط المتعلقة بإمكانية تمديده أو تجديده، نقل ملكية المعدات أو استردادها بعد إنتهاء الإمتياز، شروط إلغاء (إسقاط) الإمتياز.

2. شكل عقد الإمتياز:

بجب أن يكون عقد الإمتياز مكتوباً، وكل عقد لم يوثق كتابة لا يكون له أثر قانوني.

3. "تنقية" محل الإمتياز:

قبل تنظيم عقد الإمتياز يجب أن تسوي جميع المسائل القانونية وغيرها المتعلقة بالمرفق محل الإمتياز، بحيث يمنح الإمتياز دون أية إشكاليات.

4. المحكمة المختصة بالمنازعات:

تختص المحكمة المحددة في عقد الإمتياز بالنظر في أية خلافات قد تنشأ بين مانح الإمتياز وحامله أثناء تنفيذ العقد.

5. الحماية الدولية لعقد الإمتياز:

يكون عقد الإمتياز خاضعاً للمساءلة القانونية الدولية بمقتضى أية إتفاقات تعقد بين الدول لحماية الإستثمارات.

6. حفظ السجلات ونسخ عقد الإمتياز:

تضمن القانون نصوصاً تحدد ضرورة حفظ السجلات المتعلقة بعقد الإمتياز وإيداع نسخ من العقد ذاته لدى عدة جهات منها: الجهة الإدارية المختصة بشؤون التطوير، والجهات المختصة بالشؤون الخارجية.

تاسعاً: الأحكام المتعلقة بنهاية عقد الإمتياز:
ينتهي عقد الإمتياز في الأحوال التالية:

1. إنتهاء مدة (سريان مفعول) الإمتياز:
ويكون ذلك إما بنهاية المدة المتفق عليها في عقد الإمتياز أو بإنهاء الإمتياز في فترة مبكرة قبل نهاية مدته المتفق عليها أو بسبب القوة القاهرة.

2. إسترداد (شراء) الإمتياز من قبل مانحه:

وفي هذه الحالة، يتوقف حامل الإمتياز عن إستغلال المرفق محل الإمتياز، ويعود المرفق لمانح الإمتياز بكل ما تضمنه من معدات، سواء تم إنشاؤها من قبل حامل الإمتياز أو حصل عليها هذا الأخير من قبل مانح الإمتياز ابتداءً. ويكون الإسترداد (الشراء) وفقاً للشروط والوسائل المحددة في العقد. وفي حالات إستثنائية، تتطلبها مقتضيات المصلحة العامة، يكون الإسترداد (الشراء) إجبارياً.

3. إلغاء (إسقاط) الإمتياز:

يمكن إلغاء الإمتياز إذا لم يقم حامل الإمتياز بالبدء بتنفيذ النشاطات والأعمال المترتبة على عقد الإمتياز خلال الفترة المحددة في العقد.

ويبقى حامل الإمتياز ملزماً بتنفيذ عقد الإمتياز، حتى في الظروف القاهرة، لكن يمكنه في هذه الحالة أن يطلب تعويضاً عن أية أضرار أو مصاريف طرأت أثناء التنفيذ.

عاشراً: مسؤولية حامل الإمتياز في حالات معينة:

يتحمل حامل الإمتياز المسؤولية عن أية أضرار تلحق بأي شخص طبيعي أو معنوي من قبل العاملين لدى حامل الإمتياز أو بسبب الأعمال والنشاطات التي يقوم بها، أو بسبب إضراب العاملين.

المطلب الثاني: تجربة دولة إستونيا

بدأت الدول تتوجه نحو تخصيص قطاع الإتصالات السلكية واللاسلكية منذ أواسط الثمانينات من القرن الماضي.⁵² وكانت بريطانيا من أوائل الدول التي عمدت إلى تحويل قطاع الإتصالات إلى القطاع الخاص وذلك في عام 1984. وفي فترة التسعينات، لجأت العديد من الدول إلى تخصيص قطاع الإتصالات.

ولكون قطاع الإتصالات من القطاعات الخدمية الهامة، تلجأ الدول، إلى جانب تنظيم الإمتياز تشريعياً، إلى إبرام إتفاقيات إمتياز مع حامل الإمتياز. ولعل من أحدث التجارب الدولية في هذا الشأن إتفاقية عقد الإمتياز التي وقعت بين حكومة جمهورية إستونيا وشركة الهواتف الإستونية المساهمة المحدودة في العام 1992 لتنظيم قطاع الإتصالات الهاتفية.⁵³ تتكون هذه الإتفاقية من (58) بنداً موزعة على (9) أقسام رئيسية، يضاف إليها ملحق يتعلق بخطة عمل تمهيدية تطويرية لمدة (10) سنوات يضعها حامل

⁵² أسست أول شركة إتصالات في العالم في العام 1844 على يد صامويل موريس مخترع الإتصال البرقي المغناطيسي، ومنذ ذلك التاريخ كان قطاع الإتصالات يخضع لسيطرة

الدولة وللشركات الحكومية التي كانت تعمل بصورة إحتكارية. أنظر الموقع الإلكتروني: www.cine-egypt.org.

⁵³ الموقع الإلكتروني: www.lucilia.ebc.ee.

الإمتياز ويقدمها إلى مانحه. وفي ديباجة الإتفاقية، تم التأكيد على الهدف الرئيسي منها وهو تشغيل وإستغلال وتحديث وتوسيع شبكة الإتصالات الوطنية والدولية وتحسين جودة خدمة الإتصالات. وقد نشرت الإتفاقية وملاحقها عبر الإنترنت لإطلاع العموم.

تضمّنت الإتفاقية مجموعة من الأحكام ذات العلاقة بشروط الإمتياز بين الحكومة والشركة حاملة الإمتياز، وخصوصاً: الأحكام العامة للإتفاقية، إلتزامات حامل الإمتياز وحقوقه، سلطات مانح الإمتياز، نظام حماية المنتفعين (المشركين والمستخدمين)، أحكام الإخلال بالإتفاقية وطرق إنتهائها، وسائل حل المنازعات التي تحدث بين طرفيها.

أولاً: الأحكام العامة للإتفاقية:

شملت الأحكام العامة للإتفاقية تعاريف، نطاق الإتفاقية، ومدتها.
1. إعتبرت الإتفاقية أن قانون الإتصالات السلوكية واللاسلكية الإستوني مرجعية أساسية لها، خصوصاً عند تفسير أية إصطلاحات تضمنتها الإتفاقية.

2. يشمل نطاق الإتفاقية الخدمات الأساسية،⁵⁴ وأية خدمات أخرى (إتصالات سلكية ولاسلكية) تتطلبها تأدية الخدمات الأساسية. وفيما يتعلق بالخدمات الأخرى، يكون لحامل الإمتياز نفس مرتبة المزودين الآخرين لهذه الخدمات والذين منحوا إمتيازاً أو رخصاً أو أذوناً وفقاً للقوانين النافذة.

3. حددت مدة الإتفاقية بـ (25) عاماً، على أن تبدأ من تاريخ توقيعها من قبل الطرفين (الحكومة والشركة حاملة الإمتياز). ويمكن تمديد الإتفاقية لمدة إضافية أخرى، تصل إلى (20) عاماً، إذا توفرت الشروط الثلاثة التالية: أن يطلب حامل الإمتياز ذلك التمديد قبل إنتهاء المدة الأصلية بـ (5) سنوات، أن يحقق التمديد المصلحة القومية لإستونيا وفقاً لتقديرات الحكومة، وأن يكون حامل الإمتياز أوفى بالالتزامات المترتبة عليه خلال المدة الأصلية للإتفاقية.

ثانياً: إلتزامات حامل الإمتياز وحقوقه:

يلتزم حامل الإمتياز بتقديم الخدمات الأساسية المحددة في الإتفاقية، مراعاة تطبيق التشريعات السارية، تشغيل شبكات الإتصالات العامة وتحديثها، وعدم الدخول في منافسات غير عادلة مع المزودين الآخرين، مراعاة قواعد الجودة، تقديم التقارير الموضوعية والمالية، مراعاة قواعد الإنضمام إلى إتفاقيات دولية متعلقة بالإتصالات، تشجيع أساس المنافسة عند شراء معدات الإتصالات وغيرها وعند

⁵⁴ عرّفت الإتفاقية الخدمات الأساسية بما يلي: خدمات الهاتف الثابت، التلكس، والخدمات التلغرافية القائمة أو التي يمكن أن تتطور في ظل التقدم التقني، التي تقدم على المستوى

التعاقد في المشاريع، استخدام التكنولوجيا لتحسين مستوى الخدمة، استخدام آليات ومقاييس عالية ومعتمدة للتحكم في جودة الخدمات، عدم نقل الإمتياز أو التنازل عنه كلياً أو جزئياً للغير دون موافقة مسبقة من الحكومة، المحافظة على المعدات والأصول والمرافق المخصصة لأداء الخدمات وعدم إزالتها على نحو يؤثر على فاعلية أداء الخدمات، وتزويد محطات التلفزيون والراديو بخطوط الإرسال اللازمة.

في إطار الإلتزامات التفصيلية التي قررتها الإتفاقية على حامل الإمتياز، يبرز ما يلي:

1. إمكانية تقديم الخدمات عن طريق التعاقد الفرعي (من الباطن) مع تحمل حامل الإمتياز لكافة المسؤوليات والإلتزامات الناجمة عن ذلك.
2. واجب حامل الإمتياز في تقديم خطتي عمل خلال 9 أشهر من بدء سريان الإتفاقية، الأولى ثلاثية (3 سنوات)، والثانية عشرية (10 سنوات)، وكلتاها تحدثان سنوياً. تتضمن هاتان الخطتان إستراتيجية حامل الإمتياز في توسيع نطاق الخدمات في المناطق الريفية والتجمعات السكانية البعيدة. ويتوجب على حامل الإمتياز عرض هذه الخطط على الحكومة لإبداء ملاحظاتها وتعديلاتها عليها قبل إعتمادها. والملاحظ أن هذه الخطط تكون مرفقة بالإتفاقية.
3. يتوجب على حامل الإمتياز تقديم خطة جودة الخدمة، التي تتضمن وضع الشبكة، وأهداف حامل الإمتياز لتحسين الخدمة. وتقدم خلال 9 أشهر من بدء سريان الإتفاقية، وتحدث سنوياً.

4. يتوجب على حامل الإمتياز تقديم التقارير إلى مانح الإمتياز على نوعين: تقارير موضوعية حول تنفيذ الإتفاقيه والإنجازات والأنشطة المختلفة وتقدم سنويا، وتقارير مالية من خلال تسليم وثائق البيانات المالية المدققة، وتقدم خلال الأربعة أشهر التالية لنهاية السنة المالية. هذا بالإضافة إلى أية معلومات أو بيانات أو وثائق يطلبها مانح الإمتياز لأغراض الرقابة والإشراف.
5. يجب أن يحصل حامل الإمتياز على موافقة خطية من مانح الإمتياز إذا رغب بالإنضمام إلى أية إتفاقيات دولية في مجال الإتصالات، وإلا لن يكون ذلك ملزماً لمانح الإمتياز.

أما بالنسبة لحقوق حامل الإمتياز في إطار الإتفاقيه فهي متنوعة، ومنها: التمتع بالإمتياز دون منافسة خلال فترة معينة،⁵⁵ أن يعامل بالمساواة مع المزودين الآخرين للخدمات بعد إنتهاء فترة المنافسة، حق الحصول على رسوم الإنتفاع بالخدمات،⁵⁶ حق طلب تحديث بنود الإمتياز وشروطه خصوصاً بما يضمن إعادة توازنه المالي والإقتصادي في حال قيام ظروف غير متوقعة أو في حال صدور أعمال

⁵⁵ حددت هذه الفترة بـ 8 سنوات تبدأ من تاريخ سريان الإتفاقيه، ويجوز تمديدها بشروط إلى 6 سنوات أخرى فقط. وخلال هذه المدة تلتزم الحكومة بعدم منح أية إمتيازات لجهات أخرى، لممارسة ذات النشاط مع بعض الإستثناءات.

⁵⁶ حدّدت الإتفاقيه مجموعة من المعايير المتعلقة بتحديد الرسوم، وربطتها بمجموعة من الضوابط أهمها: نشر معدلات الأسعار المطروحة، إصدار فواتير وتلقى مبالغ تتفق مع المعدلات المحددة، عدم جواز تعديل رسوم التركيب والإشتراك لمشركي المساكن لأكثر من 4 مرات سنويا، مع مراعاة أن يتم التعديل بالإتفاق مع مانح الإمتياز، وأن يراعى مستوى دخل الأسرة، ويستهدف تغطية التكاليف التي يتحملها حامل الإمتياز في مقابل تقديم هذه الخدمات على نحو يضمن حصوله على ربح معقول.

عن الجهات التشريعية أو التنفيذية أو البلديات من شأنها التأثير عليه، عدم إعتبار حامل الإمتياز مخرلاً بأداء الإلتزامات المترتبة عليه بموجب الإتفاقية في حالة القوة القاهرة أو في حالة صدور أعمال عن أية سلطة حكومية وطنية أو محلية أو منظمة دولية من شأنها إعاقة قيام حامل الإمتياز بأداء إلتزاماته، حق حامل الإمتياز في رفع رسوم الإنتفاع في حال زيادة الأعباء الضريبية وغيرها عليه إلا إذا قررت الحكومة تعويضه بطريقة أخرى، الحق في إستعمال أراضي الغير أثناء عمليات التركيب ومد الكوابل وبناء المعدات إما بصورة مجانية أو مقابل تعويض حسبما تقرره القوانين السارية، والحق في تحديد أجور العاملين لديه وشروط العمل وفقاً للقوانين السارية شريطة عدم تدني الأجور عن الحد الأدنى المقرر.

ثالثاً: سلطات مانح الإمتياز:

يتمتع مانح الإمتياز وفقاً للإتفاقية بالعديد من السلطات تجاه حامل الإمتياز، وعلى أساس قاعدة التعاون فيما بينهما بما يضمن سير المرفق وتقديم الخدمات المتفق عليها على نحو فاعل. تشمل هذه السلطات ما يلي: التدخل بوضع خطط لمواجهة أي ظروف طارئة إستثنائية من شأنها التأثير على قدرة حامل الإمتياز في تقديم الخدمات، ويكون إعداد هذه الخطط على سبيل المشاركة مع حامل الإمتياز. كما يتمتع مانح الإمتياز بسلطة الرقابة والإشراف على الأنشطة المختلفة بما يضمن عدم إخلال حامل الإمتياز بأحكام الإتفاقية أو التشريعات السارية والمتطلبات التقنية اللازمة لتقديم الخدمات وإستمراريتها

على نحو كفوٍ وفعال.⁵⁷ كذلك لمانح الإمتياز إجراء تقييم لأداء حامل الإمتياز على أساس التقارير التي يصدرها مفوضوه في إطار الرقابة أو وفقاً لأية معلومات من مصادر أخرى بما في ذلك أية تقارير يقدمها حامل الإمتياز ذاته.

رابعاً: نظام حماية المنتفعين (المشركين والمستخدمين):
نظمت الإتفاقية على نحو واضح ومفصل الأحكام المتعلقة بحماية المنتفعين من خدمات المرفق، ووضعت سلسلة من الضوابط التي تكفل تلك الحماية، يمكن إجمالها فيما يلي:

1. مبدأ المساواة بين المنتفعين:

ويعني هذا المبدأ تقديم الخدمات إلى كافة المنتفعين على أساس عدم التمييز بينهم، وعدم الإخلال بحقوقهم الأخرى المقررة وفقاً للقوانين أو الأنظمة أو بنود إتفاقية الإمتياز في هذا الشأن.

⁵⁷ في إطار سلطة الإشراف والرقابة، يمكن لمانح الإمتياز تعيين مسؤولين مفوضين عنه لفحص معدات وقدرات حامل الإمتياز، وكذلك الملفات والسجلات المحاسبية. كما يكون لهم حق طلب أية معلومات لازمة لممارسة سلطة الإشراف والرقابة. وكل ذلك بوجود ممثلين عن حامل الإمتياز أثناء الفحص، وشريطة إخطار حامل الإمتياز مسبقاً قبل إجراء الفحص.

2. ضمان سرية الإتصالات وحرمتها:

ويتم ذلك بتبني إجراءات تحفظ سرية أية إتصالات تتم عبر نظامها، وعدم إفشاء أية معلومات عن تلك الإتصالات إلا بموافقة الأطراف ذوي العلاقة أو في الحالات المحددة قانوناً.

3. إنشاء نظام للشكاوى:

على حامل الإمتياز إنشاء نظام إداري فعّال وعادل لإستقبال أية شكاوي والتعامل معها والعمل على إصلاح الخلل أو المخالفات محل الشكوى، وإعداد تقرير سنوي يتضمن عدد الشكاوي المقدمة خلال السنة وتقديمه إلى مانح الإمتياز، والإحتفاظ بسجلات تتضمن كافة المسائل المتعلقة بالشكاوي من نتائج وتحقيقات وإصلاحات وأية قرارات أو تعويضات تمت في هذا الإطار. ويمكن لمانح الإمتياز طلب أية معلومات مفيدة للإشراف على نظام الشكاوي المعد من قبل حامل الإمتياز.

4. تقديم المساعدات للمنتفعين:

يتوجب على حامل الإمتياز تقديم خدمات الطوارئ للمنتفعين مجاناً، من خلال رقم هاتفي معين لهذه الغاية، إعداد دليل هاتفي مجاني، تقديم معلومات مقابل ثمن معقول، وإستقبال الطلبات من طالبي الخدمات وحفظها بدقة وتسويتها بصورة مجانية.

5. إعداد نماذج العقود:

بالتنسيق مع مانح الإمتياز، يعمل حامل الإمتياز على إعداد العقود المتعلقة بالخدمات التي يقدمها.

6. قطع الخدمة عن المنتفعين:

يمكن لحامل الإمتياز قطع الخدمة عن المنتفع في حال عدم دفعه للرسوم المقررة أو لأي سبب آخر، وفق ما يحدده عقد تقديم الخدمة أو القانون أو إتفاقية الإمتياز.

خامساً: أحكام الإخلال بالإتفاقية وطرق نهايتها:

نظمت الإتفاقية الأحكام المترتبة على الإخلال بالإتفاقية من عدة نواح. فقد ذكرت الإتفاقية الحالات التي تشكل إخلالاً،⁵⁸ القواعد المتعلقة بإخطار الطرف الآخر بالإخلال، والآثار المترتبة على الإخلال. وقد أجازت الإتفاقية إسقاط (إلغاء) الإمتياز قبل إنتهاء مدته في حالات معينة حددتها على سبيل الحصر، وهي: حالة التنازل عن الإمتياز للغير، حالة تصفية حامل الإمتياز أو إفلاسه، حالة الإخلال المتكرر والمتعمد لأحكام المنافسة المنصوص عليها في الإتفاقية، حالة قطع الخدمة إذا كانت لسبب يمكن نسبته إلى حامل الإمتياز، وفي هذه الحالة يمكن لمناح الإمتياز إسقاط الإمتياز إذا ما طلب خطياً من حامل الإمتياز تصحيح الوضع ولم يقم بذلك خلال فترة معقولة.

⁵⁸ من أبرز هذه الحالات: التنازل جزئياً أو كلياً عن الإمتياز للغير أو الإشتراك مع الغير في أية نشاطات من شأنها نقل إلزامات معينة بمقتضى عقد الإمتياز إليه، دون موافقة مسبقة من مناح الإمتياز، الإخلال بمبدأ المساواة بين المنتفعين، والإعلان عن تصفية حامل الإمتياز أو إفلاسه إما بقرار منه أو بحكم المحكمة.

كما نصت الإتفاقية على حالتها النهائية العادية للإمتياز بإنهاء مدته، والنهائية غير العادية بالفسخ، سواء بقرار من المحكمة أو بإعلان من مانح الإمتياز وفقاً للقانون. كما تحدثت الإتفاقية عن حالة الإبطال الجزئي لبند أو أكثر من بنود الإتفاقية، وأشارت إلى ضرورة إستمرار تنفيذ الأحكام أو البنود الأخرى من الإتفاقية، على أن يتم مراجعة البنود محل الإبطال الجزئي من قبل مانح الإمتياز وحامله.

ومن أهم الآثار التي رتبها الإتفاقية على حالات إسقاط (إلغاء) الإمتياز إمكانية مطالبة حامل الإمتياز بدفع أو تقديم تعويض عن أية أضرار نشأت بسبب الإسقاط على أن لا يتجاوز المبلغ 5% من إيرادات حامل الإمتياز للسنة المالية، باستثناء حالة الإسقاط بسبب التصفية أو الإفلاس. أما في حالة الفسخ لسبب يمكن نسبته لمانح الإمتياز، فإن هذا الأخير يضمن تعويض حامل الإمتياز عن أية أضرار لحقت به.

أخيراً، فإن أية عقارات أو معدات أو إنشاءات أو مرافق مخصصة لتقديم الخدمات في ظل الإمتياز تؤول إلى مانح الإمتياز، على أن يدفع قيمتها لحامل الإمتياز.

سادساً: وسائل حل المنازعات وأحكام أخرى ختامية:

وضعت الإتفاقية الآليات اللازمة لحل المنازعات التي يمكن أن تنثور بين مانح الإمتياز وحامله، والتي قد تشمل الوساطة، والتحكيم. وفي إطار التحكيم، حددت الإتفاقية القواعد المرجعية للتحكيم، وهي

قواعد غرفة التجارة الدولية. ويكون عدد المحكمين ثلاثة، ومركز التحكيم كوبنهاجن، ولغة التحكيم الإنجليزية.

الفصل الثاني عقود الإمتياز في فلسطين (الإتصالات الهاتفية)

يمثل حقل الإتصالات "الهاتفية" أحد أبرز التطبيقات لعقود الإمتياز القائمة حالياً في فلسطين. ففي العام 1996، منحت السلطة الوطنية الفلسطينية لشركة الإتصالات الفلسطينية إمتياز إنشاء وإدارة وتشغيل إتصالات الهاتف الثابت والمتنقل. وتم في العام 2000 إنشاء شركة "جوال"، كشركة مستقلة تعنى بتقديم خدمات الهاتف المتنقل، وذلك تحت رقابة وإشراف وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات في السلطة الوطنية الفلسطينية.

على المستوى التشريعي، صدر قانون الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996. وتنفيذا لهذا القانون صدر نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية بموجب قرار وزير البريد والإتصالات رقم (1) لسنة 1996.

المبحث الأول: التنظيم التشريعي للإمتياز في فلسطين

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للإمتياز في فلسطين

بإستثناء ما أورده الدستور الأردني لسنة 1952 من نص صريح بشأن الإمتياز، خلت الوثائق الدستورية الأخرى الصادرة في فلسطين في مختلف الحقب التاريخية السابقة على قيام السلطة الفلسطينية من أي نصّ يتعلق بالإمتياز.

فقد نصت المادة 117 من الدستور الأردني المذكور على أن " كل إمتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق بإستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدّق عليه بقانون". كما نصت المادة 94 من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2003 على أن " يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الإمتيازات أو الإلتزامات المتعلقة بإستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة". لكن لم يتم وضع القانون المنظم للأحكام المتعلقة بمنح الإمتياز وحقوق وإلتزامات طرفيه إلى الآن.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للإمتياز بوجه عام

صدرت في فلسطين عبر الحقبة التاريخية الماضية العديد من التشريعات في موضوع الإمتياز، بعضها يرتبط بشكل مباشر بالإمتياز في أحد الحقول الإقتصادية (الكهرباء، المياه)، وبعضها الآخر ينظم الإمتياز بشكل غير مباشر.

أولاً: التشريعات المباشرة المتعلقة بالحقول محل الإمتياز:
يوضح الجدول التالي بعض الحقول محل الإمتياز وبعض التشريعات المباشرة المرتبطة بها، ووصفاً موجزاً لها:

ثانياً: التشريعات غير المباشرة المتعلقة بالإمتياز
التشريعات غير المباشرة هي تلك التي تختص بتنظيم موضوع معين وتتطرق في بعض جوانبها إلى
موضوع الإمتياز. يوضح الجدول التالي أهم تلك التشريعات ووصفا مختصراً لها:

المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لإمتياز الإتصالات بوجه خاص

تضمن قانون الإتصالات الفلسطيني رقم 3 لسنة 1996 ونظام الإتصالات رقم 1 لسنة 1996 الصادر بمقتضاه مجموعة من الأحكام ذات العلاقة بعقد إمتياز الإتصالات، وبخاصة الضوابط العامة لإمتياز الإتصالات، أثار إمتياز الإتصالات، ونهاية إمتياز الإتصالات.

أولاً: الضوابط العامة لإمتياز الإتصالات

1. الجهة الإدارية المختصة بمنح الإمتياز:

تتولى وزارة البريد والاتصالات (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات حالياً) إنشاء وإدارة وتشغيل شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية في الأراضي الفلسطينية⁵⁹. ويختص مجلس الوزراء بمنح الإمتياز بناء على إقتراح من وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.⁶⁰ كما يمكن أن يمنح حق الإمتياز في قطاع الاتصالات لأكثر من مستفيد واحد.

2. أسلوب إختيار حامل الإمتياز:

نص قانون الاتصالات المذكور على عدة أساليب يمكن إتباعها لإختيار حامل الإمتياز، هي: العطاءات العامة أو فتح باب تقديم طلبات أو عرض تقديم خدمات على حاملي الإمتياز القائمين لتقديم خدمات جديدة⁶¹. ويتوجب عند الإختيار مراعاة توفر الشروط الفنية والقدرات الإدارية اللازمة وكذلك مراعاة متطلبات المصلحة العامة وأسس المنافسة العادلة. وفي هذا الإطار يمكن للإدارة إستبعاد أي شخص من شأن مشاركته في المنافسة أن تؤدي إلى نوع من الإحتكار⁶². كما إشتراط قانون الاتصالات

⁵⁹ قانون الاتصالات الفلسطيني، المادة 5.

⁶⁰ قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996، المادة 2.

⁶¹ قانون الاتصالات الفلسطيني، المادة 24.

⁶² المرجع السابق، المواد 25 - 27.

المذكور عدم جواز منح الإمتياز إلا للشركات المنشأة طبقاً لأحكام قوانين الشركات المعمول بها في فلسطين، أو للمستثمرين الخاضعين لأحكام قانون الإستثمار⁶³.

3. طريقة منح الإمتياز:

وفقاً للمادة (94) من القانون الأساسي، الأصل أن يصدر قانون يحدد الأحكام المتعلقة بتنظيم إمتياز المرافق العامة ومن بينها طريقة منح الإمتياز. لكن لم يصدر مثل هذا القانون حتى الآن، ولم يتضمن قانون الإتصالات شيئاً بهذا الخصوص.

4. مضمون عقد الإمتياز، شكله، توقيعه ونشره:

أشار قانون الإتصالات إلى أن الإمتياز يجب أن ينظم في عقد مكتوب⁶⁴، ويصدر الإمتياز بقرار من وزير الإتصالات وبتوقيعه، ولكن لم ينص القانون صراحة على واجب نشره. أما فيما يتعلق بمضمون عقد الإمتياز، فقد نص القانون صراحة على الشروط التي يجب أن يتضمنها العقد⁶⁵.

5. مدة الإمتياز:

⁶³ قرار وزير البريد والإتصالات بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996، المادة 3.

⁶⁴ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادة 28.

⁶⁵ المرجع السابق، المادة 28.

لم يحدد قانون الإتصالات مدة معينة للإمتياز، وإنما أشار إلى أن تحديد هذه المدة يكون بقرار من مجلس الوزراء⁶⁶. وبالرغم من ذلك، حدد نظام الإتصالات الصادر عن وزير الإتصالات صراحة مدة الإمتياز، بحيث لا تزيد عن 20 عاماً⁶⁷. أما فيما يتعلق بتجديد مدة الإمتياز أو تمديدها، فليس هناك نص صريح في القانون أو النظام.

6. منطقة الإمتياز:

بحسب القانون، تشمل منطقة الإمتياز كامل أراضي السلطة الفلسطينية أو يمنح الإمتياز في جزء منها⁶⁸.

7. مقابل الإمتياز:

في مقابل تقديمه لخدمات الإتصالات، يتقاضى حامل الإمتياز نسبة مئوية من الرسوم التي يحصلها من المنتفعين من تلك الخدمات⁶⁹. ويرتبط بهذا مجموعة من الأحكام نجملها بما يلي:

⁶⁶ المرجع السابق، المادة 29.

⁶⁷ قرار وزير البريد والإتصالات بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996، المادة 7.

⁶⁸ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادة 24/أ.

⁶⁹ قرار وزير البريد والإتصالات بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996، المادة 8.

- أ. تختص وزارة الإتصالات بوضع الأسس والمعدلات التي تتحدد وفقها أسعار الخدمات والتنسيب لمجلس الوزراء لإعتمادها، خصوصاً إذا كان هناك منافسة بين عدة شركات في تقديم الخدمات. وفي حالة عدم وجود منافسة يمكن تحديد أسعار الخدمات وفقاً للتعريفات الدولية والإقليمية⁷⁰.
- ب. عند الشروع في إجراءات منح الإمتياز والنظر في الطلبات المقدمة من قبل عدة شركات لا بد من الأخذ في الإعتبار عدالة الرسوم المقدمة، وأسس التسعير⁷¹.
- ج. من الشروط الواجب توفرها في عقد الإمتياز إلزام حامل الإمتياز بالإعلان المسبق عن أسعار الخدمات وطرق تحصيلها.
- د. لا يمكن لحامل الإمتياز تعديل الأسعار أو التعريفات بإرادته المنفردة، وإنما يلتزم بما يحدده عقد الإمتياز.⁷² أما إذا طرأت ظروف معينة تستدعي تعديل الأسعار، فيمكن للوزارة تعديلها بالشكل الذي يتناسب مع تلك الظروف.
- هـ. إن مخالفة حامل الإمتياز لتعريفات الخدمات المقدمة للمشاركين في خدمات الهاتف المنصوص عليها في عقد الإمتياز يعطي للوزارة حق إسقاط (إلغاء)⁷³ الإمتياز.

⁷⁰ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادة 7.

⁷¹ المرجع السابق، المادتان 25 و26.

⁷² قرار وزير البريد والإتصالات بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996، المادة 15.

⁷³ المرجع السابق، المادة 36.

و. إن حق حامل الإمتياز في الحصول على مقابل الإمتياز ليس مفتوحاً، وإنما يقيد بالحد الأقصى للأرباح السنوية التي يجب تحديدها في عقد الإمتياز.⁷⁴

8. مراعاة المبادئ الدستورية والقوانين الأخرى:

يجب على حامل الإمتياز مراعاة المبادئ الدستورية في موضوع الإتصالات مثل صيانة سرية الإتصالات⁷⁵ والمساواة بين المنتفعين⁷⁶، والأعمال القانونية الأخرى مثل قوانين الإستملاك، الشركات، الإستثمار، الضرائب، والعمل والإتصالات⁷⁷.

ثانياً: آثار إمتياز الإتصالات:

نظم كل من قانون الإتصالات الفلسطيني رقم 3 لسنة 1996 والنظام الصادر بمقتضاه الآثار القانونية المترتبة على عقد الإمتياز، وهي:

1. بالنسبة لمناح الإمتياز:

⁷⁴ المرجع السابق، المادة 18.

⁷⁵ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادتان 4، 85.

⁷⁶ المرجع السابق، المادة 28/ح.

⁷⁷ المرجع السابق، المادتان 49، 78.

يتمتع مانح الإمتياز (وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات) بمجموعة من الحقوق والسلطات تجاه حامل الإمتياز. تشمل هذه السلطات حق الرقابة والإشراف والوصاية.⁷⁸ ومن مقتضيات هذا الحق مراقبة أداء وتنفيذ خدمات المرفق وتسيير شؤونه المختلفة الفنية والإدارية والمالية، الإطلاع على المستندات وطلب المعلومات، وتعيين المندوبين لدى فروع وإدارات المرفق العام. كما يتمتع على حامل الإمتياز التنازل عن أي حق أو التزام ناشيء عن عقد الإمتياز إلى الغير إلا بموافقة كتابيه سابقة من الوزارة.⁷⁹ ويمكن للوزارة أن تمارس حق الرقابة مباشرة أو من خلال هيئات متخصصة أو مؤسسات علمية أو فنية أو تتعاون معها لهذا الغرض. فمثلا، من الممكن أن تعهد الوزارة إلى هيئة الرقابة العامة بمراقبة إنشاء المرفق وتسييره.⁸⁰

كما تختص الوزارة بإعداد قوائم أسعار وتعرفة الخدمات.⁸¹ وتملك الوزارة الحق في الحصول على نسبة من الأرباح، هذا بالإضافة إلى مبالغ أخرى يتفق عليها مع حامل الإمتياز.⁸² وكذلك يحق للوزارة تعديل شروط الإمتياز أو إلغائه (إسقاطه) جزئياً أو كلياً، أو إسترداد المرفق محل الإمتياز.⁸³

⁷⁸ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادة 7، والنظام الصادر بمقتضاه، المواد 29-33.

⁷⁹ المرجع السابق، المادة 37، والنظام الصادر بمقتضاه، المادتان 5، 12.

⁸⁰ المرجع السابق، المادة 8، والنظام الصادر بمقتضاه، المادة 33.

⁸¹ المرجع السابق، المادة 7، والنظام الصادر بمقتضاه، المادتان 16، 17.

⁸² المرجع السابق، المادة 28، والنظام الصادر بمقتضاه، المادتان 9، 14.

⁸³ المرجع السابق، المادتان 30، 31، والنظام الصادر بمقتضاه، المادتان 36، 38.

2. بالنسبة لحامل الإمتياز:

تناول كل من قانون الإتصالات والنظام الصادر بمقتضاه الإلتزامات التي يترتب على حامل الإمتياز الوفاء بها في إطار إدارته وتشغيله لمرفق الإتصالات. ومن بين هذه الإلتزامات تقديم المعلومات والبيانات المتصلة بموضوع الإمتياز التي تطلبها الوزارة، الإلتزام بتعليمات الوزارة تنفيذًا للسياسة العامة للإتصالات بما في ذلك شروط عقود الإشتراك بين المنتفعين وحامل الإمتياز، الإلتزام بتوفير التأمينات المالية التي تدفع للمستحقين في حال إلغاء الإمتياز، الإلتزام بتوفير خدمات الطوارئ، الإلتزام بالإعلان المسبق عن أسعار الخدمات وطرق تحصيلها، الإلتزام بالتعاون مع حاملي الإمتياز الآخرين، الإلتزام بتقديم الخدمة خلال مدة معقولة، العمل على تغطية كامل المنطقة الجغرافية للإمتياز، الإلتزام بعدم التنازل عن الإمتياز إلى الغير إلا بموافقة الوزارة الخطية، الإلتزام بتقديم جميع الأعمال والخدمات على نفقته الخاصة وتحت مسؤوليته المالية، الإلتزام بعدم رهن أو بيع أي منشآت مستخدمة في تنفيذ عقد الإمتياز إلا بإذن من الوزارة، الإلتزام بالتأمين على الأجهزة الفنية قبل تشغيلها، الإلتزام بالمساواة في معاملة المنتفعين وبجودة الخدمات المقدمة، الإلتزام بتطوير وإستثمار الشبكات العمومية، الإلتزام بالمشاركة في نشر وتطوير الإبتكارات والأبحاث في نطاق الإتصالات، والإلتزام بإستشارة مانح الإمتياز عند إتخاذ أية قرارات متعلقة بتصميم برنامج النشاطات السنوية أو الميزانية وحساب

الأرباح والقواعد العامة للإستثمار، الإلتزام بدفع الضرائب، والإلتزام بمسك حسابات منتظمة ومفصلة وإستخدام عدد كاف من العاملين⁸⁴.

أما في إطار الحقوق، فيتمتع حامل الإمتياز بإمكانية الإنتفاع بالمزايا والإعفاءات وفقاً لقانون الإستثمار، الحق في الحصول على مقابل الإمتياز (نسبة مئوية من رسوم الإنتفاع بالخدمات)، حق طلب إستملاك الأراضي والدخول إلى عقارات خاصة، وحق طلب إعادة التوازن المالي للإمتياز⁸⁵.

3. بالنسبة للمنتفعين (المستفيدين) من الإمتياز:

عرّف قانون الإتصالات الفلسطيني "المستفيد" بأنه "الشخص المشترك مع أحد المرخص لهم أو الشخص الذي يستخدم الإتصالات العامة"⁸⁶. وبهذا المعنى، يُعد مستفيداً وفقاً للقانون كل من إشتراك مع حامل الإمتياز بمقتضى عقد إشتراك للحصول على الخدمة وكل شخص يستخدم الإتصالات العامة، حتى ولو لم يكن قد أبرم عقد إشتراك أصلاً. وقد تعددت الآثار القانونية التي تركز رعاية حقوق المنتفعين لتشمل العديد من الحقوق من بينها: حق الحصول على خدمات الإتصالات بمستوى عال

⁸⁴ المرجع السابق، المادة 28، والنظام الصادر بمقتضاه، المواد 5، 10، 6، 11، 13، 21، 22، 23، 24، 26، 27، 28.

⁸⁵ المرجع السابق، المواد 7، 78، 79، والنظام الصادر بمقتضاه المواد 4، 8، 17.

⁸⁶ المرجع السابق، المادة 1.

وبصورة منتظمة، عدم التفرقة فيما بينهم إلزاماً بقاعدة المساواة⁸⁷، حق الحصول على الخدمات والمطالبة بأية تعويضات في حال إلغاء الإمتياز، خصوصاً في المرحلة الإنتقالية ما بين حامل إمتياز وآخر⁸⁸.

كما أفرد قانون الإتصالات فصلاً كاملاً لحماية المنتفعين (المواد 58-66). ومن أهم قواعد الحماية إلزام حامل الإمتياز بإنشاء قسم خاص لتلقي الشكاوى والعمل على متابعتها وإيجاد الحلول لها إذا كانت تتعلق بمستوى الخدمة ونوعيتها أو طريقتها، قيام الوزارة بمتابعة الشكاوى الجماعية أو أية خلافات تتعلق بمستوى الخدمة أو في حال مخالفة شروط عقد الإمتياز، متابعة القضايا المتعلقة بمكالمات الإزعاج، عدم جواز حجب الخدمة الهاتفية إلا في حالات محددة، وتقديم خدمة الدليل للراغبين بالإستفادة منها وخدمات الطوارئ.

ثالثاً: نهاية إمتياز الإتصالات:

⁸⁷ إستثنى قانون الإتصالات من قاعدة المساواة ما يتطلبه الأمن الوطني أو ما يعتبر من قبيل التسامح لأسباب تشغيلية أو إجتماعية أو إنسانية (المادة 28/ح).

⁸⁸ قانون الإتصالات الفلسطيني، المواد 6/ر، 11، 28/ج/ح، 34، 36، والنظام الصادر بمقتضاه، المواد 21/ب، 36.

ينتهي الإمتياز بصورة عادية بإنهاء مدته المتفق عليها، شريطة أن لا تزيد هذه المدة عن عشرين عاماً. كما ينتهي عقد الإمتياز بصورة غير عادية في حالات منها الإتفاق الرضائي على إنهائه قبل مدته، قرار الوزارة بإسترداد المرفق محل الإمتياز وفقاً للقواعد والشروط المحدودة،⁸⁹ وفسخ الإمتياز من قبل الوزارة في حال إخلال حامله بالشروط المنصوص عليها قانوناً.⁹⁰ كما ينتهي الإمتياز بإسقاطه (إلغاء) وفقاً للضوابط والحالات المحددة قانوناً⁹¹.

المبحث الثاني: التجربة الفلسطينية في تنظيم إمتياز الإتصالات

تم منح إمتياز الإتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة الإتصالات الفلسطينية، وقامت هذه الأخيرة بإنشاء شركة أخرى لتقديم خدمات الإتصالات اللاسلكية، هي شركة الإتصالات الخلوية الفلسطينية – "جوال".

⁸⁹ لم ينظم قانون الإتصالات الفلسطيني حالة الإسترداد، وإنما ورد النص عليها في النظام الصادر بمقتضاه (المادة 3).

⁹⁰ نظام الإتصالات، المادة 42.

⁹¹ قانون الإتصالات الفلسطيني، المادتان 31، 32، والنظام الصادر بمقتضاه، المادة 36.

المطلب الأول: الإمتياز الممنوح لشركة الإتصالات الفلسطينية (بالتل)

أسست شركة الإتصالات الفلسطينية كشركة مساهمة عامة، وسجلت بتاريخ 1995/8/28 في سجل الشركات في أريحا تحت رقم (56320129)، برأسمال مصرّح به مقداره خمسة وثلاثون مليون ديناراً أردنياً، وبدأت الشركة عملها في العام 1997. وقد بلغ عدد المؤسسين المساهمين في الشركة 66 مستثمراً، تأتي على رأسهم شركة فلسطين للتنمية والإستثمار (باديكو) بما نسبته 25% من عدد الأسهم (8,750,000 سهماً). كما تم طرح ما نسبته 25% من الأسهم لعامة الجمهور خلال الاكتتاب العام. وتتمثل أبرز غايات شركة الإتصالات، كما ورد في عقد تأسيسها، في إنشاء وإقامة وتشغيل محطات الإتصالات وشبكات الهاتف، تقديم خدمات الإتصالات السلكية واللاسلكية، فتح فروع للتنفيذ والإدارة والإشراف والمتابعة مع الجمهور والسلطات المختلفة، وبيع أو تأجير خدمات الإتصالات مقابل رسوم وفقاً لما تقدّره السلطة الفلسطينية.

وقعت شركة الإتصالات إتفاقية الإمتياز، التي أطلق عليها "إتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل إتصالات الهاتف الثابت وال"جوال" مع السلطة الوطنية الفلسطينية" بتاريخ 1996/11/15⁹². وقد

⁹² سبق ذلك توقيع إتفاقية مباديء رخصة الإمتياز ما بين وزير البريد والإتصالات الفلسطيني ومؤسسي شركة الإتصالات الفلسطينية بتاريخ 1995/5/4، تم على أساسها تأسيس الشركة. كما تم توقيع مذكرة تفاهم ما بين الوزارة والشركة في 1996/6/5 وتشكيل لجنة تقييم لهذا الغرض.

شكلت تلك الإتفاقية الإطار التنظيمي للعلاقة بين شركة الإتصالات والسلطة الوطنية الفلسطينية. وتضمنت الإتفاقية المبادئ العامة والخطوط التنظيمية لحدود وآثار الإمتياز الممنوح للشركة⁹³. فيما يلي وصف مختصر لإتفاقية الإمتياز المذكورة.

أولاً: الأحكام العامة للإتفاقية

1. الديباجة:

تضمنت الديباجة تاريخ إبرام الإتفاقية (1996/11/15)، وهو تاريخ له أهميته عند حساب المدد الواردة في الإتفاقية، مثل نهاية الفترة الإحتكارية التي تتمتع بها الشركة، نهاية الإتفاقية وإنقضاؤها، وفترة تقديم طلبات التجديد. كما تضمنت الديباجة فرقاء الإتفاقية وممثليهم والوزير المفوض بإبرام الإتفاقية، وجاء فيها: "... تم عقد وإبرام هذه الإتفاقية (إتفاقية رخصة) بين الفريق الأول: السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة لغايات توقيع هذه الإتفاقية بوزير المالية، وبين الفريق الثاني: شركة الإتصالات الفلسطينية المساهمة العامة المحدودة ممثلة برئيس مجلس إدارتها". الملاحظ في هذا الصدد، أن الديباجة لم تتضمن أي إشارة إلى الأهداف والمصالح العامة من وراء منح إمتياز في قطاع الإتصالات.

⁹³ أنظر نص الإتفاقية على الموقع الإلكتروني: www.paltel.net.

2. نواحي شكلية هامة:

يلاحظ أن من وقع الإتفاقية عن السلطة الفلسطينية هو وزير المالية، في حين أن المفوض بإبرامها بحسب القانون هو وزير البريد والاتصالات (وزير الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات حالياً).

3. منهج الإحالات:

لم تتضمن الإتفاقية كافة الأحكام المتعلقة بها، وإنما تركت كثير من الأحكام إلى وثائق ملحقة بالإتفاقية. ففي أكثر من موضع، أحالت الإتفاقية إلى الجدول رقم (1)، الملحقين 2 و 3، وخطة الوزارة الثلاثية المنصوص عليها في المادة الثالثة من الإتفاقية. غير أن أيًا من تلك الوثائق لم يُنشر، ولم ترفق بالإتفاقية، وليس من السهل الحصول عليها⁹⁴.

4. قائمة التعاريف:

إشتملت هذه القائمة على عشرين تعريفاً لعبارات تكرر إستخدامها في الإتفاقية. والقاعدة الأساسية في هذا الشأن هو ضرورة إنسجام تلك التعاريف مع ما ورد في قانون الإتصالات الفلسطيني. لكن يلاحظ أن جزءاً من التعاريف لم ينسجم مع التعاريف الواردة في القانون.

⁹⁴ لدى السؤال عن ملاحق الإتفاقية المتعلقة برسوم الإمتياز في وزارة الإتصالات، تبين أنها غير متوفرة لدى الوزارة.

5. نطاق الإتفاقية:

يكون نطاق تطبيق الإتفاقية الجغرافي والموضوعي والزمني وفقا للجدول أدناه:

6. المرجعية القانونية للإتفاقية:

إعتبرت الإتفاقية قانون الإتصالات مرجعاً لها بحيث تكون خاضعة لأحكامه. أما فيما يتعلق بنظام الإتصالات فقد كان موقف الإتفاقية مغايراً، إذ نصت المادة 1/23 على: "حيث أن هذه الإتفاقية قد بنيت على ما كان قد تم التوصل إليه بين الفريقين من إتفاقيات سابقة لسريان النظام رقم (1) لسنة 1996، فإن الأحكام التي وردت في هذا النظام تسري على هذه الإتفاقية إلا فيما لم يرد أو يتجاوز أو يتعارض مع بنودها وشروطها". وهذا الأمر مستهجن من ناحيتين: أولهما، أن الإتفاقية تقدم النص

الإتفاقي على النص القانوني. وثانيهما، أن الإتفاقية وقعت في 15/11/1996 بينما صدر النظام في 21/7/1996، ما يجعل توافق الإتفاقية مع النظام أمراً واجباً.

ثانياً: الإلتزامات والحقوق:

نظمت الإتفاقية في مواد متفرقة الآثار المترتبة على إتفاقية الإمتياز بالنسبة لأطرافه (الوزارة والشركة) المنتفعين من خدمات المرفق العام محل الإمتياز، وكذلك العاملين، وذلك وفقاً للوارد في الجدول أدناه:

ثالثاً: الأحكام الختامية للإتفاقية:

تضمنت الأحكام الختامية للإتفاقية ما يتعلق بتعديلها وإنهائها سواء بإتفاق الطرفين أو من قبل الوزارة منفردة (عند عدم دفع الشركة للرسوم المقررة أو دخول الشركة إجراءات التصفية أو إذا أُشهر إفلاسها). كما نظمت الأحكام الختامية قواعد الإخطار في حال الإخلال بشروط الإتفاقية من قبل الشركة، حالة القوة القاهرة وآثارها، والحالات التي يحق فيها للشركة طلب إعفائها من أداء أي من الإلتزامات الواردة في الإتفاقية. كما تضمنت الأحكام الختامية الآليات الواجب إتباعها لتسوية الخلافات ما بين الشركة والوزارة، مثل المفاوضات والتحكيم. ويتم اللجوء إلى التحكيم في حال فشل الآليات الأخرى، وفي هذا الإطار حددت الإتفاقية القواعد المرجعية للتحكيم (وهي قواعد التحكيم وفقاً للقانون الفلسطيني)، كما حددت مكان التحكيم (فلسطين)، وإعتبرت قرارات هيئة التحكيم ملزمة للطرفين.

المطلب الثاني: الإمتياز الممنوح لشركة الإتصالات الخلوية الفلسطينية - "جوال" (بالسل)

نشأت شركة الإتصالات الخلوية الفلسطينية "جوال" في صيف عام 1999 كمشروع تابع لشركة الإتصالات الفلسطينية، ثم تحول المشروع إلى شركة مساهمة خصوصية محدودة في 2000/12/31 برأسمال مقداره خمسة وعشرون مليون دينار أردني⁹⁵. وحتى وقت قريب كانت ملكية أسهم الشركة تتوزع بنسبة 65% لشركة الإتصالات الفلسطينية و 35% لشركة الخدمات التجارية، المملوكة للسلطة الوطنية الفلسطينية⁹⁶. لكن مؤخراً لجأت السلطة إلى بيع حصتها في شركة "جوال" لشركة الإتصالات الفلسطينية بمبلغ 42 مليون دولار لتصبح هذه الأخيرة المالك الوحيد لأسهم شركة "جوال"⁹⁷.

هذا وقد بدأت الشركة عملها بتقديم خدماتها في قطاع غزة في آب 1999 قبل أن تصل خدماتها إلى الضفة الغربية في تشرين الأول 1999. تشمل أبرز أهداف هذه الشركة، كما ورد في نظامها الداخلي وعقد تأسيسها، ما يلي: تطوير وإنشاء وتشغيل نظام GSM الخلوي وأنظمة الإتصالات اللاسلكية، بيع وتأجير خدمات الإتصالات الخلوية واللاسلكية GSM والخدمات المتعلقة بها، إقامة وتشغيل محطات وشبكات الإتصالات الخلوية ونظام GSM، الإستثمار في مجال تصنيع أو تجميع أجهزة الإتصالات

⁹⁵ أنظر بهذا الخصوص: تقرير اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي الفلسطيني بعنوان "منافسة الشركات الإسرائيلية: الواقع والتحديات - شركة جوال"، بتاريخ 2001/7/8.

⁹⁶ الموقع الإلكتروني: www.palestine-info.

⁹⁷ صحيفة الأيام، الصادرة بتاريخ 2004/1/17؛ صحيفة الحياة الجديدة، الصادرة بتاريخ 2004/2/9.

الخلوية GSM، وتطوير وتنفيذ أنظمة وتكنولوجيا وشبكات GSM، بما يواكب التطور التكنولوجي في مجال الإتصالات⁹⁸.

كما تمارس شركة "جوال" نشاطاتها من خلال الإمتياز الممنوح لشركة الإتصالات الفلسطينية. وخلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لشركة الإتصالات الفلسطينية، تعمل شركة "جوال" في السوق الفلسطيني بالمنافسة مع الشركات الإسرائيلية الثلاث المتخصصة بالإتصالات الخلوية (سلكوم، بلفون، أورانج). فيما يلي وصف مختصر لأبرز الجوانب المتعلقة بإمتياز شركة "جوال" في إتفاقية الإمتياز.

1. إنطباق أحكام إتفاقية إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية:

لم توقع شركة "جوال" إتفاقية إمتياز مستقلة لإدارة قطاع الإتصالات الخلوية، وإنما تعمل من خلال إتفاقية الإمتياز الموقعة مع شركة الإتصالات الفلسطينية. إذ تنطبق معظم الأحكام الواردة في إمتياز شركة الإتصالات على إمتياز شركة "جوال"، بالقدر الذي يتناسب مع الإتصالات الخلوية. فمثلاً، لا تزيد فترة الإنفراد (الإحتكار) بتقديم خدمات الهاتف الخليوي لشركة "جوال" عن خمس سنوات أو حتى يبلغ عدد المشتركين 120 ألف. ومن الناحية العملية والقانونية، إنتهى هذا الإنفراد بمضي مدة الخمس سنوات، وبلغ عدد المشتركين قرابة 260 ألف مشترك.

⁹⁸ الموقع الإلكتروني: www.jawal.net.

2. رسوم الإمتياز:

تبلغ رسوم الإمتياز التي تلتزم شركة "جوال" بدفعها إلى الوزارة (السلطة الوطنية) مقابل حق الإمتياز 4 ملايين دولار كرسم ثابت⁹⁹، يضاف إليها 24% من دخل الشركة (7% رسم سنوي من الإيرادات التشغيلية، 17% ضريبة مضافة)¹⁰⁰.

3. مسائل أخرى:

عملت شركة "جوال" على إعداد خطة لتقديم خدماتها وتغطية إحتياجات السوق الفلسطيني، وقد إشتملت هذه الخطة على ثلاث مراحل تم إنجاز المرحلة الأولى بنجاح، في حين أنجزت المرحلة الثانية مع بعض التأخير، أما الثالثة فلم تتجز بعد. وهذه المرحلة الأخيرة كانت تستهدف زيادة عدد محطات الإرسال وتزويد الشركة بالمعدات والتجهيزات اللازمة لتطوير خدماتها¹⁰¹. يعود السبب في بطء إجراءات تنفيذ المرحلة الثانية إلى مدير شركة "جوال" (في حينه)، والذي تم الضغط عليه من قبل

⁹⁹ تشير تقارير أخرى بأن هذا المبلغ يصل إلى 6 ملايين دولار. أنظر بهذا الخصوص: اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي، مرجع سابق.

¹⁰⁰ الموقع الإلكتروني: www.jawwal.net. وأيضاً: صحيفة الأيام، الصادرة بتاريخ 2004/1/17.

¹⁰¹ وقائع ورشة العمل التي نظمتها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة، مرجع سابق، ص 4 - 5. وأنظر كذلك الموقع الإلكتروني: www.jawwal.net.

الوزارة إلى أن إستقال من الشركة، لوقف التدهور في أداء الشركة. كما يعود السبب وراء عدم إنجاز المرحلة الثالثة إلى المعوّقات الإسرائيلية، التي تمثلت في إحتجاز معدات وأبراج الشركة في الموانئ والمطارات الإسرائيلية منذ 2001/10/10.

تغطي شبكة "جوال" حالياً حوالي 95% من الأراضي الفلسطينية، بينما تغطي ما نسبته 40-46% من مجموع المشتركين في السوق الفلسطيني، في حين تغطي الشركات الإسرائيلية (أورنج، وسيليكوم وبلفون) النسبة الأخرى (54-60%)¹⁰².

المبحث الثالث: الإشكاليات الناجمة عن إمتياز الإتصالات

أثارت التجربة الفلسطينية في مجال تنظيم قطاع الإتصالات الهاتفية بأسلوب الإمتياز العديد من الإشكاليات، منها ما هو ذو طابع قانوني تشريعي، ومنها ما هو ذو طابع تنظيمي متعلق على وجه

¹⁰² الموقع الإلكتروني: www.jawwal.net. وأنظر كذلك: صحيفة الأيام الصادرة بتاريخ 2004/1/17.

الخصوص بالإمتياز الممنوح لشركتي الإتصالات و"جوال"، ومنها ما هو ذو طابع عملي. نتناول فيما يلي أبرز تلك الإشكاليات:

المطلب الأول: إشكاليات ذات طابع تشريعي

1. إن مسألة دستورية النصوص التشريعية المتعلقة بالإتصالات (قانون الإتصالات والنظام الصادر بمقتضاه) تأتي على رأس الإشكاليات في هذا الشأن. فقد صدر قانون الإتصالات عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قبل وجود المجلس التشريعي وقبل سن القانون الأساسي الفلسطيني، وبذلك فهو يعد بمثابة قانون "مؤقت"، وكان من الواجب عرضه على المجلس التشريعي للبت فيه سواء بالإبقاء أو الإلغاء.

2. عدم إنسجام نظام الإتصالات رقم 1 لسنة 1996 مع قانون الإتصالات الفلسطيني رقم 3 لسنة 1996 في بعض الجوانب. فمثلاً، لم تتسجم الأحكام الواردة في النظام بشأن حالات إلغاء (إسقاط) الإمتياز والآثار المترتبة على ذلك مع الأحكام الواردة في قانون الإتصالات في ذات الموضوع، خصوصاً وأن هذه الحالات تحدد دائماً على سبيل الحصر نظراً لحساسيتها وخطورتها.

3. عدم إنسجام بعض أحكام إتفاقية الإمتياز الموقعة بين السلطة الوطنية وشركة الإتصالات الفلسطينية مع قانون الإتصالات الفلسطيني. فمثلاً، منعت الإتفاقية التنازل عن الإمتياز أو عن أي من الحقوق المدرجة فيه لصالح الغير إلا بموافقة مجلس الوزراء الخطية، بينما تطلب القانون موافقة الوزارة فقط.

وكذلك الحال في مسألة إلغاء الإمتياز في حال تصفية الشركة أو إعلان إفلاسها. فوفقاً للقانون، يلغى الإمتياز بحكم القانون، بينما وفقاً للإتفاقية يتوقف إلغاء الإمتياز على ممارسة الوزير لحقه بالإلغاء.

4. عدم إنسجام إتفاقية إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية مع نظام الإتصالات الصادر بمقتضى قانون الإتصالات. فمثلاً، النص الوارد في الإتفاقية بتحديد أو إستبعاد نصوص النظام في حال تعارضها مع الإتفاقية، والنصوص المتعلقة بتجديد فترة الإمتياز (النظام حدد سقفاً للإمتياز بحيث لا يزيد عن عشرين عاماً، بينما أجازت الإتفاقية تجديد الإمتياز لمدة عشرين عاماً أخرى، أي بسقف أعلى يصل إلى أربعين عاماً).

المطلب الثاني: إشكاليات ذات طابع تنظيمي

هناك عدد من الإشكاليات ذات الطابع التنظيمي في إتفاقية الإمتياز الممنوحة لشركة الإتصالات، على رأسها التالية:

1. تكمن الإشكالية الأساسية في إمتياز قطاع الإتصالات السلكية واللاسلكية في وجود شركتين إحداهما لإدارة الإتصالات السلكية (شركة الإتصالات الفلسطينية) والأخرى لإدارة الإتصالات اللاسلكية (شركة جوال)، ومع ذلك لا يوجد إلا إتفاقية إمتياز واحدة موقعة بين شركة الإتصالات الفلسطينية والسلطة الوطنية، تتضمن الأحكام المتعلقة بالإتصالات السلكية واللاسلكية معاً. إن نشأة شركة "جوال" كمشروع تابع لشركة الإتصالات، ثم نشأتها كشركة مستقلة عن شركة الإتصالات، مع إستمرار ممارسة نشاطها

بموجب إتفاقية الإمتياز الموقعة مع شركة الإتصالات، أحدث إشكاليات تنظيمية عديدة. فليس واضحاً ما هي الأداة القانونية التي تتيح لشركة الإتصالات إنشاء شركة مستقلة للإتصالات اللاسلكية (شركة جوال). وليس هناك ما يثبت أن هذا الأمر تم بموافقة جهة معينة في السلطة الوطنية الفلسطينية (وزارة الإتصالات أو مجلس الوزراء).

2. عدم وضوح الآلية التي تمّ بها إختيار كل من شركتي الإتصالات و"جوال" لإدارة قطاع الإتصالات. فليس واضحاً أن السلطة الوطنية إتبعّت أسساً سليمة تضمن المنافسة لكافة المواطنين في إدارة هذا القطاع. كما أنه ليس من الواضح ما هي الأداة القانونية التي وقّعت بها إتفاقية الإمتياز مع شركة الإتصالات، فيما إذا كان قد تمّ بقرار من مجلس الوزراء، كما تطلب ذلك قانون الإتصالات، أم أنه أصبح نافذاً بمجرد مصادقة رئيس السلطة الوطنية عليه. وليس من المعلوم ما هي الظروف التي أستدعت توقيع الإتفاقية من قبل وزير المالية عوضاً عن وزير الإتصالات.

3. ليس واضحاً ما هي الظروف التي منعت من نشر إتفاقية الإمتياز فور توقيعها.¹⁰³ كما لم تنشر الملاحق والجدول المرفقة بالإتفاقية من حيث الأصل، حتى بعد نشر الإتفاقية وعرضها على المجلس التشريعي.

¹⁰³ نُشرت إتفاقية إمتياز الإتصالات على الموقع الإلكتروني لشركة الإتصالات الفلسطينية بعد فترة متأخرة من توقيعها، وذلك بناء على طلب من وزير الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات. أنظر بهذا الخصوص: صحيفة القدس الصادرة بتاريخ 2003/9/7. وكذلك: إبراهيم أبو هنطش، وعبد الرحيم طه، إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية - المجلس التشريعي، 2003)، ص 4.

4. لم تعرض الإتفاقية على المجلس التشريعي إلا في فترة متأخرة بغرض الإطلاع عليها وإبداء الملاحظات فقط، وليس للموافقة أو المصادقة عليها¹⁰⁴.
5. إنتهاء فترة الإنفراد بتقديم خدمات الإتصالات اللاسلكية (جوال) بمضي 5 سنوات أو ببلوغ عدد المشتركين 120 ألف. هذا بالرغم من أن شركة "جوال" تزعم عدم إنتهاء فترة الإمتياز، وذلك لعدة أسباب منها أن "جوال" لا تعمل بصورة منفردة في السوق الفلسطيني، وإنما تتنافسها شركات إسرائيلية، الأمر الذي أثر سلباً على حجم سيطرتها على منطقة إمتيازها.¹⁰⁵ كما أن مستخدم "جوال" من خلال "الكرت" لا يعد مشتركاً، لأن المشترك هو مستأجر الخط المسجل "خط الفاتورة"، ووفقاً لذلك لم تبلغ "جوال" إلى الحد المقرر من المشتركين، كما تزعم.

المطلب الثالث: إشكاليات ذات طابع عملي

تتمثل الإشكاليات ذات الطابع العملي والتي ترافق إدارة إمتياز الإتصالات فيما يلي:

أولاً: أسعار الخدمات الهاتفية (التعرفة):

¹⁰⁴ إبراهيم أبو هنطش وعبد الرحيم طه، مرجع سابق، ص 4.

¹⁰⁵ صحيفة الأيام الصادرة بتاريخ 17 / 1 / 2004.

تتنوع الخدمات الهاتفية التي يتوجب على شركة الإتصالات القيام بها. إذ تشمل تركيب الهواتف، نقلها، والخدمات اليومية الأخرى مثل طلب فصل الصفر الدولي، فصل الهاتف مؤقتاً، إظهار الرقم على الشاشة، إعادة الخدمة. وتقدم هذه الخدمات وفقاً للائحة أسعار معتمدة من وزارة الإتصالات. ومن هذه الخدمات ما يقدم مجاناً (مثل خدمة إستخراج فاتورة بدل ضائع) ، أو بسعر يدفع لمرة واحدة (كخدمة فصل الصفر الدولي)، أو بسعر مستمر يدفع كل شهرين (كخدمة إظهار الرقم على الشاشة ، ورسوم الاشتراك).

يثير موضوع الأسعار إشكالية مزدوجة تتمثل في زيادة الأعباء على المنتفعين (المستهلكين) في حال إرتفاعها، وفي الكشف عن قوة أو ضعف الدور الرقابي للجهات الحكومية (وزارة الإتصالات وغيرها) على أداء شركة الإتصالات. إذ تمثل بعض الرسوم وبعض أسعار الخدمات محلاً للشكاوى من قبل المواطنين. وتتخلص أهم المطالبات بضرورة تخفيض أسعار المكالمات المحلية والوطنية والدولية، بتغيير نظام التعرف المتبع، الذي يعتبر الإتصال بين القرية والمدينة التابعة لها مكالمة وطنية، عدم فصل الهاتف لعدم تسديد الفاتورة إلا إذا مضت مدة معقولة (شهر أو شهران بدلاً عن أسبوعين)، تخفيض سعر المكالمات من هاتف إلى "جوال" ، إلغاء رسوم الاشتراك، وإعادة النظر في تقسيم الضفة الغربية وغزة إلى عدة مناطق إتصال.¹⁰⁶

¹⁰⁶ وقائع ورشة العمل التي نظمها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة، مرجع سابق.

ففي إستطلاع أجرته جمعية حماية المستهلك في قطاع غزة، تبين أن فاتورة الهاتف تشكل 18-22 % من معدّل دخل الأسرة. كما يعاني المشتركون مع شركة "جوال" من إنقطاع الإتصال، خاصة في أوقات الذروة أو عند وقوع حدث طارئ.

ثانياً: الرقابة على مستوى الخدمات المقدمة في قطاع الإتصالات: تقوم وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات الفلسطينية ببعض الجهود في مراقبة أداء شركة الإتصالات وشركة جوال، وكانت الوزارة تراقب خطط التسعير في الشركة كل ستة أشهر وفق خطة موضوعة لهذا الغرض.¹⁰⁷ لكن العمل بهذه الخطة توقف منذ إندلاع الإنتفاضة في العام 2000،¹⁰⁸ وأعيد تفعيلها فقط في منتصف عام 2003، حيث تم تشكيل لجنة عليا برئاسة وزير الإتصالات وعضوية طاقم من الوزارة ورئيس المجلس التنفيذي لشركة الإتصالات ومديري الإتصالات و"جوال". وتوصلت اللجنة إلى إتفاقية بشأن تخفيض أسعار الإتصالات، ومراجعة أوضاع الخدمات، على أن يعاد النظر فيها كل ستة أشهر. وتقضي الإتفاقية بتخفيض أسعار المكالمات الهاتفية بنسب تصل إلى 70%، تقليص مناطق الإتصال من 35 منطقة في الضفة إلى 7 مناطق فقط، ومن ثلاث مناطق في غزة إلى منطقة واحدة، على أن يبدأ تطبيق

¹⁰⁷ أنظر الموقع الإلكتروني: www.jawwal.net.

¹⁰⁸ الموقع الإلكتروني: www.aldaar.com.

الإتفاقية في مطلع شباط 2004¹⁰⁹. غني عن القول بأن هذه الخطوات من قبل الوزارة قد جاءت متأخرة. وبصورة عامة، فإن رقابة الوزارة كانت غير فعالة، وأدنى من المستوى المطلوب.

من جانب آخر، أوصت اللجنة الإقتصادية في المجلس التشريعي مؤخراً بتفعيل دور وزارة الإتصالات الرقابي على الخدمات التي تقدمها شركة "جوال"، للتأكد من عدم المغالاة في الأسعار من جهة، ومن جودة الخدمات المقدمة للجمهور من جهة ثانية. وفي ذات الإطار، أوصت اللجنة المذكورة بتفعيل دور هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة الإدارية والمالية) على شركات الإمتياز، بإعتبارها شركات تدير مرافق عامة¹¹⁰. كما أوصت اللجنة المذكورة بالعمل على وقف عمل شركات الإتصالات الإسرائيلية في السوق الفلسطيني، والطلب من وزارة التجارة والجهات المختصة عدم التساهل مع وكلاء المبيعات الفلسطينيين الذي يتعاملون مع تلك الشركات¹¹¹.

ثالثاً: المعوقات الإسرائيلية:

أسهمت الإجراءات والممارسات الإسرائيلية في خلق عدة صعوبات لقطاع الإتصالات في فلسطين. يأتي على رأس هذه الصعوبات عمل شركات الهواتف الخلوية الإسرائيلية دون إلتزامها بدفع أية حقوق

¹⁰⁹ صحف الأيام الصادرة بتاريخ 2004/2/8، و بتاريخ 2004/1/17.

¹¹⁰ ورشة العمل التي نظمها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة، مرجع سابق، ص20.

¹¹¹ اللجنة الإقتصادية في المجلس التشريعي، مرجع سابق.

مالية للسلطة الفلسطينية،¹¹² منع الشركات الفلسطينية من تطوير بنيتها التحتية وزيادة قدراتها الإنتاجية من خلال ممارسة إجراءات تعسفية متعددة بحقها، من أبرزها: إحتجاز معدات وأجهزة الشركات الفلسطينية، تدمير محطات الإرسال ومنع صيانة الأبراج، التحكم في ترخيص إقامة محطات إرسال أو أبراج في مناطق خارج سيطرة السلطة الفلسطينية، منع شركة "جوال" من العمل في إسرائيل، وإعاقة تنقل موظفي الشركات الفلسطينية. كما تسيطر الشركات الإسرائيلية على خطوط المكالمات الدولية وخطوط المكالمات للهاتف الخليوي، بحيث تجبر الشركات الفلسطينية بالمرور إلى هذه الخطوط عبر شركة بيزك الإسرائيلية، وذلك مقابل رسوم تدفع لتلك الشركة.

¹¹² تصل خسائر السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة عمل الشركات الإسرائيلية في السوق الفلسطيني ما بين 50-60 مليون شيقل سنوياً.

خاتمة: خلاصة وتوصيات

إستعرضنا في هذا التقرير عقد الإمتياز كأحد الأساليب المتبعة في إدارة المرافق العامة بصورة عامة، وفي حقل الإتصالات الفلسطينية بصورة خاصة، وذلك من خلال معالجة مفهوم الإمتياز، أحكامه، آثاره، الحقوق والإلتزامات التي يرتبها بالنسبة لأطرافه والمنتفعين من خدماته، وطرق إنتهائه أو إنتهائه. كما عرض التقرير لتجربتي دولتين أوروبيتين في تنظيم عقود الإمتياز في حقل الإتصالات الهاتفية. لقد خلص التقرير إلى وجود جملة من المشكلات في عقد إمتياز الإتصالات الفلسطيني، سواء على الصعيد الدستوري / القانوني، أو على الصعيد العملي.

لقد وقعت السلطة الوطنية إتفاقية إمتياز واحدة مع شركة الإتصالات الفلسطينية، تتضمن تخويل الشركة المذكورة بتقديم خدمات الإتصالات السلكية واللاسلكية. غير أن الشركة المذكورة أنشأت شركة أخرى بإسم (شركة جوال) لإدارة وتقديم خدمات الإتصالات اللاسلكية. كما إكتنف توقيع إتفاقية إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية بعض الإشكاليات التي تتمثل في آلية إختيار حامل الإمتياز، الجهة الرسمية المختصة بتوقيع إتفاقية الإمتياز، تعارض بعض نصوص إتفاقية الإمتياز مع التشريعات النافذة. هذا بالإضافة إلى الإشكاليات الأخرى، والمتعلقة بضعف الرقابة الحكومية على الجهة حاملة الإمتياز، وما نجم عن ذلك من إرتفاع أسعار المكالمات الهاتفية السلكية واللاسلكية.

على ضوء ما تقدم، ولغرض معالجة الإشكاليات الرئيسية ذات العلاقة بإدارة وتشغيل هذا المرفق العام والهام من جهة، والتأكد من تقديم خدمات إتصال بمستوى جيد، دون تمييز وبأسعار معقولة، من جهة ثانية، يجدر تبني التوصيات التالية من قبل المسؤولين الفلسطينيين المعنيين:

1. ضرورة العمل على سن قانون إمتياز خاص بالمرافق العامة تمشياً مع الإطار الدستوري الفلسطيني (القانون الأساسي)، يحدد الجهة المختصة بمنح عقود الإمتياز، آليات إختيار حامل الإمتياز، مدته ، الآثار المترتبة عليه وطرق إنتهائه.
2. ضرورة العمل على توفيق أوضاع إتفاقيات الإمتياز القائمة للتأكد من إنسجامها مع التشريعات القائمة (كقانون ونظام الإتصالات) أو مع الأسس الدستورية النافذة.
3. ضرورة قيام الجهات المعنية بدور رقابي فاعل على عقود الإمتياز، وخصوصاً وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات، المجلس التشريعي، هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة الإدارية والمالية) ووزارة الإقتصاد.
4. ضرورة العمل على إعادة النظر في أسعار الخدمات الهاتفية دورياً، وبهدف تخفيف الأعباء المالية عن المستهلك الفلسطيني.
5. ضرورة العمل على تجاوز المعوقات التي تضعها قوآت الإحتلال الإسرائيلي في طريق قطاع الإتصالات الفلسطيني.

6. ضرورة فك إحتكار قطاع الإتصالات، وفتح المجال أمام شركات أخرى لتقديم خدمة الإتصالات، خاصة في مجال الهاتف الخليوي.

7. ضرورة إلزام شركات الإمتياز بتحسين مستوى الخدمة التي تقدمها، إضافة إلى توسيع نطاق التغطية.

8. إلى حين إصدار قوانين جديدة متعلقة بعقود الإمتياز، من الضروري الإلتزام عند منح أي إمتياز بقانون الإتصالات الفلسطيني النافذ والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وذلك بالقدر الذي لا تتعارض فيه أحكام تلك التشريعات مع الأحكام الدستورية في هذا الشأن.

9. ضرورة عرض إتفاقية إمتياز شركة الإتصالات الفلسطينية على المجلس التشريعي الفلسطيني للتصديق عليها بقانون.

10. ضرورة قيام المجلس التشريعي بأخذ دور جدّي في الرقابة المستمرة على أسعار وجودة الخدمات التي تقدمها شركة الإتصالات الفلسطينية.

جدول رقم (2)
التشريعات المباشرة المتعلقة بالحقوق محل الإمتياز

الرقم	الحقل محل الإمتياز	إسم التشريع	الحقبة التي صدر فيها	وصف موجز للتشريع
1	إمتياز الكهرباء والطاقة	قانون بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية رقم (12) لسنة 1995	السلطة الوطنية الفلسطينية	نص هذا القانون على إنشاء سلطة طاقة فلسطينية، تختص بتزويد الطاقة بجميع صورها (الكهربائية ومشتقات النفط والغاز) للمستهلكين، بمقتضى إمتياز أو رخصة.
		قانون إمتيازات الكهرباء/الباب (52) لسنة 1927	الإنتداب البريطاني	تضمن هذا القانون تقنيناً لبعض الإمتيازات الممنوحة لشركات معينة لتوليد الكهرباء وتوزيعها في فلسطين، وأورد في ذيله تفصيلاً عن أحكام الإمتياز الممنوح لشركة الكهرباء الفلسطينية وأحكام الإمتياز الممنوح لشركة بنحاس روتنبرغ.
		أمر بشأن تعرفات الكهرباء رقم (995) لسنة 1982	الإحتلال الإسرائيلي (الضفة الغربية)	أمر يقضي بوضع تعريفات جديدة لاستهلاك الكهرباء وفقاً للإمتياز الممنوح بمقتضى قانون إمتياز الكهرباء في القدس لسنة 1930.
2	إمتياز المياه	قرار بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية رقم (66) لسنة 1997	السلطة الوطنية الفلسطينية	إعتبر هذا القرار الرسوم التي تتقاضاها سلطة المياه الفلسطينية عن التراخيص وإمتيازات المياه جزءاً من ميزانية تلك السلطة.
3	إمتياز تطوير المدن الصناعية و/أو المناطق الصناعية الحرة وتشغيلها	قانون بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (10) لسنة 1998	السلطة الوطنية الفلسطينية	أعطى هذا القانون لمجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة صلاحية منح لإمتياز لتطوير وإدارة تلك المدن أو المناطق، وقد أورد القانون بعض الأحكام المتعلقة بهذا الإمتياز من ناحية نوع صاحب الإمتياز وإمكانية إبرام عقد وإنهاء الإمتياز وغير ذلك.

الرقم	الحقل محل الإمتياز	إسم التشريع	الحقبة التي صدر فيها	وصف موجز للتشريع
6	إمتياز الهيئات المحلية	قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997	السلطة الوطنية الفلسطينية	أعطى هذا القانون للهيئة المحلية سلطة منح الإمتيازات للأشخاص أو لشركات لمدة 3 سنوات، وبموافقة وزير الحكم المحلي لمدد تزيد عن 3 سنوات، وذلك من أجل تنفيذ أي وظيفة يختص بها المجلس أو صلاحية مما هو منصوص عليها في القانون.
7	إمتياز الاتصالات	قانون بشأن الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (3) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	نظم القانون موضوع الإتصالات في فلسطين، ومن أبرز محتوياته: إختصاصات وزارة البريد والإتصالات، شبكات الإتصالات، إدارة الترددات، ترخيص شبكات الإتصالات، تجديد الرخص وتعديلها وإلغاؤها، أجهزة الإتصالات، إنشاء وصيانة خطوط الهاتف وتجهيزات الإتصالات وإستثمارها، مراقبة المرخصين وحماية المستفيدين، الخدمات الأساسية المتعلقة بالإتصالات، الإستملاك، سلطة الضبط، والجرائم والعقوبات.
		قرار وزير البريد والإتصالات بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	صدر النظام بالإستناد إلى قانون الإتصالات، ويستهدف تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب أهمها: منح الإمتياز للإتصالات السلكية واللاسلكية، إلتزامات صاحب حق الإمتياز، الوصاية والرقابة على الإمتياز، إنقضاء حق الإمتياز وإسقاطه وإسترداده، التراخيص، حقوق "الإرتفاق"، ونظام الهاتف.

جدول رقم (3)
التشريعات غير المباشرة المتعلقة بالإمتياز

الوصف	الحقبة التي صدر فيها	اسم التشريع	موضوع التشريع	الرقم
إعتبر القانون المشاريع المتعلقة بقطاعات الإتصالات السلكية واللاسلكية وإنتاج الكهرباء وتوزيعها وغير ذلك، من المشاريع التي تحتاج إلى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل المباشرة بها حتى تتمتع بالإعفاءات والمزايا المنصوص عليها في هذا القانون.	السلطة الوطنية الفلسطينية	قانون بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998	الإستثمار	1
وضع هذا القانون أحكاماً خاصة بشركات الإمتياز في الموضوعات التالية: وجوب طرح أسهم الشركة التي تكون غايتها القيام بإستثمار مشروع ذي إمتياز أو بمشاريع صناعية يزيد رأسمالها على 50 ألف دينار للإكتتاب العام. كما حظرت المادة 2/118 من القانون ذاته على الشخص الواحد، ولو كان ممثلاً لشخص إعتباري، أن يكون عضواً في مجلس إدارة أكثر من شركتين من الشركات ذات الإمتياز أو التي تساهم بها الحكومة. كما نصت المادة 3/176 على أنه	الحكم الأردني	قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964	الشركات	2

الوصف	الحقبة التي صدر فيها	اسم التشريع	موضوع التشريع	الرقم
لا يجوز توزيع الإحتياطي الإجباري على المساهمين، إنما يجوز إستعماله لتأمين الحد الأدنى للربح المعين في إتفاقيات إمتياز الشركات ذات الإمتياز وذلك للسنوات التي لا تسمح فيها أرباح الشركة بتأمين هذا الحد".				
في إطار الفصل المتعلق بالإعفاءات من الضريبة إعتبر هذا القانون معفياً من الضريبة الدخل الناجم من إمتياز منحتة الحكومة أو إتفاق عقده وأعفي صراحة من الضريبة بموجب شروط ذلك الإمتياز أو الإتفاق.	الحكم الأردني	قانون ضريبة الدخل رقم (25) لسنة 1964	ضريبة الدخل	3

جدول رقم (4)

النطاق المكاني والزمني والموضوعي للإمتياز

النطاق الزمني	النطاق الموضوعي	النطاق الجغرافي
يبدأ سريان الإمتياز إعتباراً من تاريخ التوقيع وهو 1996/11/15. وتمتد مدة الإتفاقية 20 عاماً، كمدة كلية للهاتف الثابت والخلوي. ويمكن أن تجدد لمدة 20 عاماً أخرى، ضمن ضوابط وشروط معينة. أما الفترة الإنفرادية (الإحتكارية) فهي 10 سنوات لإمتياز الهاتف الثابت و5 سنوات أو عند توصيل (120) ألف مشترك أيهما أسبق للهاتف الخلوي.	إنشاء وإدارة وتشغيل إتصالات الهاتف الثابت وال "جوال".	يغطي الإمتياز جميع الأراضي الفلسطينية (المادة 3/2)

جدول رقم (5)

حقوق والتزامات حامل وماتح الإمتياز

واجبات وحقوق الوزارة (ماتح الإمتياز)	حقوق الشركة	التزامات الشركة (حامل الإمتياز)
1- حق الوزارة في تقاضي الرسوم عن منح الإمتياز.	1- حق التفرد بالإمتياز لفترات معينة.	1- تقديم خدمة الإتصالات السلكية واللاسلكية للمواطنين.
2- حق تجديد الإمتياز من عدمه.	2 حق الحصول على دعم الوزارة لتقديم خدمات الإتصالات الدولية.	2- الإلتزام بخطط الوزارة وتقديم التقارير اللازمة لها.
3- حق تعديل ومراقبة تنفيذ خطة الطوارئ.	3- حق إستيفاء تعرفه (أجور) عن خدمات الإتصالات وإعداد الجداول اللازمة لذلك وتعديلها شريطة الحصول على موافقة الوزير.	3- إعداد خطة طوارئ للتعامل مع الظواهر غير العادية.
4- الموافقة على جداول التعرفة (الأجور) وحق تعديلها.	4- حق الحصول على الترددات اللازمة وبلا مقابل.	4- توفير قاعدة معلومات وإعداد ونشر دليل المعلومات عن المشتركين .
6- حق تقاضي كفالة جودة الخدمة في حال فشل الشركة في تأمين تلك الجودة.	5- حق المشاركة في إجتماعات اللجنة الفنية المشتركة (الفلسطينية -الإسرائيلية).	5- مراعاة جودة الخدمات وإنسجامها مع توصيات الإتحاد الدولي للإتصالات والمجموعة الأوروبية للإتصالات الخلوية والمواصفات القياسية الوطنية وتقديم تقارير حول الجودة.
7- حق تغيير مقاييس جودة الخدمة بما يتماشى والمقاييس الدولية (كل 5 سنوات).	6- السماح للشركة بإستعمال الطرق والأراضي العامة.	6- المساعدة في الربط بين الشبكات في حال منح إمتياز لشركات فلسطينية جديدة بعد إنتهاء فترة الإنفراد.
8- حق الرقابة على شروط الرخصة.	7- التمتع بالإعفاءات من الرسوم الجمركية على المعدات وأجهزة الإتصالات اللازمة	
9- حق إنهاء الإتفاقية في بعض الحالات.		

واجبات وحقوق الوزارة (مانح الإمتياز)	حقوق الشركة	إلتزامات الشركة (حامل الإمتياز)
	<p>للبنى الأساسية لشبكة الإتصالات.</p> <p>8- حق الإستفادة من الإعفاءات الواردة في قانون تشجيع الإستثمار.</p> <p>9- إعتبار الشركة مؤسسة عامة وتمتعها بالحقوق والصلاحيات الناجمة عن ذلك.</p> <p>10- حق طلب الإعفاء من أي من الإلتزامات الواردة في الإتفاقية في حالات معينة.</p>	<p>7- الحفاظ على سرية الرسائل والمعلومات التجارية.</p> <p>8- الإحتفاظ بدفاتر حسابات دقيقة وتقديم المعلومات المالية إلى الوزارة في إطار ممارستها لدورها الرقابي.</p> <p>9- عدم التنازل عن الإمتياز للغير إلا بموافقة الجهة المختصة خطياً (مجلس الوزراء).</p> <p>10- إلتزام الشركة بالمحافظة على تركيبة رأس مالها وتشكيله مجلس إدارتها بحيث تكون الأغلبية المسيطرة للمساهمين الفلسطينيين.</p> <p>11- الإهتمام بالشكاوى المقدمة ومتابعتها والقرارات المتخذة بشأنها وتقديم تقارير من الشركة للوزارة بذلك.</p> <p>12- عدم جواز الإفصاح لأي طرف عن المعلومات التي تتوفر لدى الشركة عن المشتركين وعن الإتصالات التي يجرونها.</p>

جدول رقم (6)

حقوق وإلتزامات المنتفعين من والعاملين لدى حامل الإمتياز

الأحكام المتعلقة بالعاملين	حقوق المنتفعين وإلتزاماتهم
1- الخضوع لقانون العمل الفلسطيني. 2- الأولوية في التشغيل للعمالة الفلسطينية. 3- إستيعاب العاملين مسبقاً في إدارات العمليات والشبكات والصيانة والمشاعل... الخ، مع عدم تحمل الشركة لأي إلتزامات ناشئة عن فترة خدمتهم قبل إنتقالهم إلى الشركة أياً كانت الجهة التي عملوا لديها.	1- الإستخدام المجاني لأرقام الطوارئ. 2- عدم جواز إلتزام المشترك بشراء أو إستئجار خدمة أخرى لقاء منحه أي خدمة من خدمات الإتصالات، ما لم تكن الخدمتان مترابطتين. 3- عدم جواز التمييز بين المشتركين إلا في حالات محددة من قبل الوزارة. 4- حق التقدم بطلب خطي بعدم إدراج معلومات حول المشترك في دليل المعلومات الذي تعده الشركة. 5- حق الحصول على دليل المعلومات بثمن محدود. 6- الإلتزام بدفع التعرفة (الأجور). 7- عدم جواز إلتزام المشترك بشراء أو إستئجار الأجهزة الموجودة لدى الشركة كشرط لتوصيل أجهزة المشترك على شبكة الهاتف الثابت العائدة للشركة.

