نظرة في قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦

A look at the Private Higher Education Law No. 25 of 2016

د. علي عبدالحسين منصور الدراجي[١] Dr. Ali A. Al-Husain Al-Daraji

الملخص

يُعد الدور الذي يمارســه التعليم العالي الجامعي الأهلي، مكملاً للدور الذي يقوم التعليم الرسمي، كما إنهما يتفقان من حيث الهدف، الذي يصبو اليه كل منهما، ذلك إنه يوفر فرصاً للقبول لم يكن بالإمكان الاستفادة منها في التعليم الرسمي، ويتيح للدراسين تحقيق ميولهم ورغبتهم في دراسة معينة يختارونها، فيما لو إنعدم وجودها في التعليم الرسمي، وفي مختلف المســتويات العلمية، فضــلاً عما يقوم به من دور متميز في توفير فرص العمل والعيش لكثير من التدريسين والموظفين والعاملين.

ولما كان قانون الجامعات والكليات الاهلية رقم ١٣ لســـنة ١٩٩٩ لم يقم بالدور الذي يهدف له المشرع في مواكبة التطور الحاصل في مجال التعليم العالي الأهلي، شرع قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ بغية سد النقص الحاصل في القانون السابق.

ومع إن المشـــرع في هذا القانون، والذي نحن بـ صدده قد تلافى بعض النقص في القانون المذكور ويســتطيع المتتبع لنـ صوصــه أن يتلمس فيه من إيجابيات، إلا إن الأمر لا يخلو من إن تلك النـ صوص قد ينتاب البعض منها الغموض وتؤخذ عليها مأخذ قانونية، وتســـجل عليها ملاحظات في بعض نواحي الـصياغة الفنية غير الدقيقة، والتي نعتقد بانها جديرة بتسـليط الضـوء عليها من خلال دراسـتنا المتواضـعة، داعين من الله سبحانه ان نوفق في ذلك.

١- كلية الكنوز الجامعة.

Abstract

The role-played by private university higher education is complementary to the role that formal education takes on, and they agree in terms of the goal that each of them aspires to, as it provides opportunities for admission that could not be used in formal education, and allows learners to realize their preferences and their desire to study A certain number they choose, if it is not present in formal education, and at various scientific levels, as well as the distinguished role it plays in providing job and livelihood opportunities for many lecturers, employees and workers.

And since the Private Universities and Colleges Law No. 13 of 1999 did not fulfill the role that the legislator aims for in keeping pace with the development in the field of private higher education, the Private Higher Education Law No. 25 of 2016 was enacted in order to fill the deficiency in the previous law.

Although the legislator in this law, which we are dealing with, has avoided some deficiencies in the aforementioned law, and whoever follows its texts can touch the positive aspects of it, however, the matter is not without the fact that these texts may become ambiguous and some of them may be subject to legal concerns, and notes are recorded in some Aspects of inaccurate technical formulation, which we believe deserve to be shed light on through our modest study, praying to God Almighty for success in that.

المقدمة

قبل أن نبدأ البحث في موضوع، نظرة في قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ والمآخذ التي نسجلها على نـ صوص القانون، نسعى للوقوف على جوهر الموضوع، والأهمية التي دعت اليه، والأسباب التي قادت البحث، للأغراض التي يريد الوصول اليها كحصيلة علمية لذا سوف نرسم هيكلية ومنهجاً تتضمن المحاور، التي أشرنا اليها آنفاً، و لإحتياج المقدمة اليها سنجعل منها محاوراً لها وعلى النحو الآتي:

أولاً: جوهرية البحث

يُعد الدور الذي يمارسه التعليم العالي الجامعي الأهلي، مكملاً للدور الذي يقوم التعليم الرسمي، كما إنهما يتفقان من حيث الهدف، الذي يصبو اليه كل منهما، ذلك إنه يوفر فرصاً للقبول لم يكن بالإمكان الاستفادة منها في التعليم الرسمي، ويتيح للدراسين تحقيق ميولهم ورغبتهم في دراسة معينة يختارونها، فيما لو إنعدم وجودها في التعليم الرسمي، وفي مختلف المستويات العلمية، فضلاً عما يقوم به من دور متميز في توفير فرص العمل والعيش لكثير من التدريسين والموظفين والعاملين، ولذلك كان للقانون المذكور، اثراً مهماً وواضحاً في الواقع، إلا إنه من جانب آخر لا تخلو النـ صوص القانونية للقانون، من الغموض

والتناقض، ووجود مآخذ كثيرة، على تلك النصوص، ومن هذا الباب كنا نسعى الى الوقوف على مواطن الخلل، وتحليل الغامض منها.

ثانياً: سبب أختيار الموضوع وأهميته

لما كان قانون الجامعات والكليات الاهلية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٩ لم يقم بالدور الذي يهدف له المشرع في مواكبة التطور الحاصل في مجال التعليم العالي الأهلي، شرع قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ بغية سد النقص الحاصل في القانون السابق.

ومع إن المشرع في هذا القانون، والذي نحن بصدده قد تلافى بعض النقص في القانون المذكور وما يستطيع المتتبع لنصوصه أن يتلمس فيه من إيجابيات، إلا إن الأمر لا يخلو من إن تلك النصوص قد ينتاب البعض منها الغموض وتؤخذ عليها مآخذ قانونية، وتسجل عليها ملاحظات في بعض نواحي الصياغة الفنية غير الدقيقة، والتي نعتقد بانها جديرة بتسليط الضوء عليها من خلال دراستنا المتواضعة، وسببا لاختيار الموضوع ودراسته.

ثالثا: مشكلة البحث وأغراضه

تتركز مشكلة البحث، في بيان النصوص القانونية التي ينتابها الغموض، وتفسيرها وتحليلها وبيان مدى ملاءمتها لواقع التعليم العالي الأهلي، وهو ما نسعى جاهدين لبيانه وإزالة الغموض الذي يكتنفه.

رابعاً: نطاق البحث

إن دراسة موضوع نظرة في قانون التعليم العالي الأهلي، ستقتصر على القانون الوضعي وفي نطاق قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ دون غيره من فروع القانون الأخرى، ومع ذلك سنعرض للموضوع في هذه الفروع بما لا يتجاوز القدر الضروري اللازم للترابط الموضوعي واستيفاء مقتضيات البحث.

خامساً: هيكلية البحث ومنهجه

تنبثق خطة البحث من تحليل النصوص القانونية الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي، وتسعى لمعالجة تلك النصوص من خلال التحليل والتفسير القانوني السليم، ومن هذا المنطلق تشمل تقسيم البحث على ثمانية فصول كما هو حاصل في الترتيب الوارد فيه وعلى النحو الآتي:

الفصل الأول: التعريفات والاهداف والوسائل

الفصل الثاني: التاسيس

الفصل الثالث: الإشراف والتقويم

الفصل الرابع: مجلس التعليم العالي الأهلي

الفصل الخامس: تشكيلات الجامعة او الكلية أو الكلية غير المرتبطة بجامعة أو العهد الأهلي

الفصل السادس: الاحكام المالية

الفصل السابع: العقوبات

الفصل الثامن: احكام عامة وختامية

وقد اعتمدنا المنهج التحليلي والوصفي، متنقلين بين العرض والتحليل والاستقراء والاستنباط، كما وضعنا خاتمة للبحث تنطوي على ابرز النتائج التي تمخض عنها البحث، داعين من الله ان يقيل عثراتنا وأن يجعل أعمالنا خالصة لوجهه الكريم، إنه نعم المولى ونعم النصير وبه المستعان.

الفصل الأول: التعريفات والاهداف والوسائل

المادة (١): تناولت المادة الأولى التعريفات والاهداف والوسائل حيث جاء فيها "١- يقصد بالتعابير الواردة في هذ القانون المعاني المبينة إزاؤها:

القانون: قانون التعليم العالي الأهلي

الوزارة: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

الوزير: وزير التعليم العالي والبحث العلمي

الجامعة أو الكلية او المعهد: أي جامعة أهلية أو كلية أهلية غير مرتبطة بجامعة أو معهد أهلي يؤسس وفق أحكام هذا القانون.

مجلس التعليم العالي الأهلي: هو أعلى هيأة علمية وإدارية تقوم بالإشراف على التعليم الأهلي.

مجلس الجامعة او الكلية أو المعهد: هو أعلى هيأة علمية وإدارية فيها.

الجهة المؤسسة للجامعة أو الكلية غير المرتبطة بجامعة أو المعهد الأهلي: الجهة المسؤولة قانوناً عن إستكمال ومتابعة إجراءات التأسيس.

وفيما يخص التعريفات فإنه وبعد ان تم تعريف القانون والوزارة والوزير والجامعة والكلية او المعهد ومن ثم مجلس التعليم العالي الأهلي، ومجلس الجامعة او الكلية، عرجت المادة المذكورة على تعريف الهيئة المؤسسة بالقول "الجهة المسؤولة قانونا عن إستكمال او متابعة إجراءات التأسيس".

ومن ثم، فإن الهيئة التأسيسية إنما تشارك بالإعتبارات العلمية وبما يحمله المؤسس من شهادة علمية ولقب علمي لغرض إكمال إجراءات التأسيس والاعتراف بالكلية او الجامعة وينتهي دورها.

والملاحظة المهمة: هو أنَّ القانون يخلط بين عمل الهيئة والعمل الذي يقوم به المستثمر[٢]، ذلك انَّ الأخير هو من يعمل على فتح المؤسسة التعليمية وإنشائها وتوفير العقارات الخاصة بها وبناء المنشاءات عليها، فضلا عن توفير المستلزمات كافة لقيامها بعملها، وكان الأولى بالمشرع ان يوضح بنصوص صريحة الخلط الواضح بين عمل الجهتين، لانه وبعد أن جعل عمل المؤسس ينتهي بإستكمال إجراءات التأسيس عاد في المادة (٣٦) الفقرة الثانية منها، وذهب الى توزيع صافي الوفر المالي السنوي للجامعة أو الكلية على النحو الآتي:

١- ما لا يزيد عن ٢٥٪ للجهة المؤسسة على ان لا تؤثر على التزامات الجامعة او الكلية او المعهد، والواضح إنه كان يقصد بالهيئة المؤسسة (المستثمر)، وهذا اللبس في النصوص القانونية غير مبرر، وما يدلل على صحة ما نقول به هو إن المادة (٣٤) الفقرة الأولى من القانون والتي حددت الموارد المالية للجامعة أو الكلية او المعهد الأهلي، أشارت الى إن تلك الموارد قد تأتي من " مساهمة الهيئة المؤسسة)

٢- أنظر: المادة (١) الفقرة (ي) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.

والمعروف أنَّ الهيئة المؤسسة تساهم فقط بالألقاب العلمية والشهادات، ومن ثم نجد إن نص المادة (١) يحتاج الى تفسير لغموض المضمون وعدم دقة الصياغة القانونية من الناحية الفنية للصياغة.

المادة (٢): أكدت على توفير الفرص للدراسة الأولية والعليا "النظرية والتطبيقية" لغرض الاسهام في احداث تغيرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والثقافية والتربوية، والتزام الخط الوطني المستند الى وحدة الشعب، فضلا عن تطوير البحث العلمي.

ونحن نتفق مع ما جاء في نص هذه المادة، إلا إننا نرى ضرورة التأكيد على التزام المنهج العلمي البحت والابتعاد عن كل ما يثير المناهج التكفيرية والالحاد، وبما يتلاءَمُ مع روح الشريعة الإسلامية السمحاء [٣].

المادة (٣): بينت هذه المادة الوسائل التي تحقق أهداف القانون عن طريق تأسيس الجامعات أو الكليات او المعاهد، وأضفت عليها الشخصية المعنوية، وتمتعها بالاستقلال المالي والإداري.

وكذلك عن طريق فتح فروع لجامعات اجنبية رصينة في بغداد والاقليم والمحافظات غير المرتبطة بأقليم.

وما يؤخذ على هذه المادة، وإن كانت تلك الوسائل قد تفي بالغرض المنشود لتحقيق الأهداف إلا إنها لم تحدد م صير الطالب الذي يسجل في الكلية قبل إنتهاء إجراءات التأسيس، خاصة وإنها لم تذكر التاريخ الذي تعد فيه الجامعة أو الكلية أو المعهد متمتعا بالشخ صية المعنوية، وكان الأولى أن تحدد تمتع الكلية بالشخ صية المعنوية تحديدا دقيقا، ومن جانب آخر، وفي باب فتح فروع للجامعات الأجنبية الرصينة، ذهبت المادة للتعداد وأشارت الى إن تلك الجامعات يحق لها فتح فروع في بغداد والإقليم والمحافظات، وكان الأولى أن يقال إن لها الحق في فتح فروع داخل العراق، لان من أهم الأهداف التي سعى لها القانون هو الحفاظ على الوحدة الوطنية.

الفصل الثاني: التأسيس

المادة (٤): أناطت هذه المادة لمجلس الوزراء بناءً على إقتراح من وزير التعليم العالي والبحث العلمي وبعد إكمال متطلبات التأسيس كافة منح إجازة تأسيس للجامعة او الكلية أو المعهد الأهلي لجهات حددتها على النحو الآتي:

٣- تجدر الإشارة الى إنه جذور التعليم الأهلي الحديث في العراق تعود الى سنة ١٩٦٣ خين تأسست الكلية الجامعة بمبادرة من نقابة المعلمين، وفي عام ١٩٦٨ الغي أسم الكلية الجامعة ليحل محلها اسم "الجامعة المستنصرية" وفي سنة ١٩٧٤ صدر القرار رقم (١٠٢) الخاص بإعادة تنظيم الجامعات لتصبح الجامعة المستنصرية مؤسسة من مؤسسات التعليم الرسمي، ولم يشهد التعليم العالي الأهلي اهتماماً كافياً الا في عام ١٩٨٨ إذ تأسست بعض الكليات الاهلية يتركز معضمها في بغداد وبعض المحافظات الأخرى كنينوى وديالى والانبار والبصرة، وبعد عام ٢٠٠٣ تأسست جامعات وكليات أهلية منها "جامعة أهل البيت" في كربلاء، والكلية الإسلامية الجامعة الاهلية في النجف، وكلية دجلة الجامعة الاهلية، وقد أصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إعلاناً في مطلع شباط ٢٠٠٥ قالت فيه إن الكليات الاهلية التي تأسست بموجب قانون الجامعات والكليات الاهلية رقم (١٣) لسنة ١٩٩٩ المعدل معترف بها من قبل الوزارة، وكذلك في جميع انحاء العالم وإن خريجي هذه الكليات يتمتعون بالحقوق والامتيازات نفسها التي يتمتع بها خريجو الكليات الرسمية في الجامعات العراقية، أنظر لتفصيل أكثر: إبراهيم خليل العلاف، دراسة لوضع التعليم الجامعي الأهلي في العراق حتى عام ٢٠٠٠، بحث، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٨.

١. حملة شهادة الدكتوراه أو الماجستير من المتقاعدين او من غير الموظفين، من هم بمرتبة أستاذ مساعد على الأقل، على أن لا يقل عددهم عن (٩) أعضاء لتأسيس الجامعة الاهلية و(٧) أعضاء لتأسيس الكلية الاهلية و(٥) أعضاء لتأسيس المعهد الأهلي.
٢. كما اناطت في الفقرة ب مهمة التأسيس للجمعيات او النقابات المهنية ذات الاختصاصات العلمية والتربوية والثقافية، ويلاحظ على هذه المادة عند الرجوع الى البند (هـ) من الفقرة ثانيا بأنها قد أشترطت في الجهتين المنصوص عليهما في الفقرة (ب) من البند أولاً "الجمعيات العلمية والنقابات المهنية" ان تكون الجمعية أو النقابة" ذات قدرة مالية على تهيئة متطلبات الجامعة او الكلية والانفاق عليها وجوزت الاتفاق مع الغير على تهيئة المتطلبات بما لا يتعارض مع التشريعات الداخلية النافذة، وان يضمن الاتفاق حقوق أطراف الاتفاق، على أن يتم تحديد المتطلبات كافة بتعليمات تصدرها الوزارة[٤].

والواقع أنَّ القانون وبعد أن اشترط، أن يكون التأسيس لحملة شهادة الدكتوراه أو الماجستير وبدرجة أستاذ مساعد، عاد في هذه الفقرة وتطلب الملاءمة المالية فقط، وكان الأجدر بالمشرع أما أن يلتزم وجهة نظر الدرجة العلمية او يسمح لحملة شهادة الماجستير او البكالوريوس بالتأسيس دون اشتراط اللقب العلمي طالما لم يشترطه في الجمعيات أو النقابات خاصة وأن القائمين على العمل في تلك الهيئات وعلى الاعم الاغلب لا يمتلكون أكثر من شهادة البكالوريوس [٥].

المادة (٥): أجازت هذه المادة لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير وبعد توصية من مجلس التعليم الأهلي الموافقة على منح الجهات الأجنبية المناظرة للجهات المنصوص عليها في (البند أولا / أ- ب) من المادة (٤) من هذا القانون والجامعات الأجنبية، إجازة تأسيس جامعة او كلية أو معهد مع مراعاة الاختصاصات التي تحتاجها عملية التنمية في العراق، على ان لا يقل عددهم عن العدد المحدد في القانون وبمرتبة أستاذ مساعد في الأقل.

ونعتقد إن هذه المادة وإن كانت تتلاءم مع المصلحة العامة بتوفير فرص التعليم إلا إننا نسجل عليها الملاحظات الآتية:

١. إنها منحت الجهات الأجنبية المناظرة المنصوص عليها في البند (أولا / أ-ب) من المادة (٤) الحق في التأسيس، وهذا الامر وإن كان مقبولاً، إلا انها في الشطر الأخير من (الفقرة اولاً البند ب) تطلبت فقط أن يكون الأجنبي بمرتبة أستاذ مساعد ومشهود له بالكفاءة العلمية، ولم تشترط فيه أن يكون من المتقاعدين او من غير الموظفين، خاصة وإن المادة (٤) المذكورة قد نصت على منح الجامعات الأجنبية أجازة تأسيس جامعة أو كلية أو معهد اهلي، مما يدلل على إن الجامعة الأجنبية قد تكون

٤- انظر: الفقرة أولاً وثانياً وثالثا ورابعا وخامساً من المادة (٩) من التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ والمشار اليها بالكتاب المرقم ت هـ أ ك / ٣٢ في ٤/ ١/ ٢٠١٧.

٥- أنظر: المادة (٥) من قانون الجامعات والكليات الاهلية رقم (١٣) لسنة ١٩٩٩ التي أعطت الحق في طلب تأسيس جمعيات أو كليات أهلية في النقابات المهنية والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام والمعروفة باهتمامها العلمي أو الثقافي أو التربوي، وأن يكون قد مضى على تأسيسها ما لا يقل عن خمس سنوات، كما أجازت تقديم طلب تأسيس جامعة لمجموعة من التدريسين من حملة شهادة الدكتوراه لا يقل عددهم عن (٩) على أن يكونوا من حملة شهادة الدكتوراه وبمرتبة لا تقل عن أستاذ مساعد من المتخصصين والمهنيين بالشؤون التربوية والتعليم.

جامعة حكومية رسمية، فتستعين بكوادرها من التدريسين الموظفين فضلا عن اننا نتحفظ، على منح الجامعات الأجنبية حق تأسيس جامعة أو كلية، ذلك إن تلك الجامعات هي مؤسسة فعلاً ولا تحتاج الى تأسيس، وكان من المفترض ان يشار الى حقها بفتح فروع للجامعات الأجنبية في العراق.

٢. المادة (٦): أختصت هذه المادة بإجراءات التأسيس، والكيفية التي يتم بها تقديم الطلب الخاص بالتأسيس [٦] والذي يحال من قبل الوزير الى مجلس الوزراء خلال (٦٠) يوما من تاريخ تقديم الطلب، على إن يبت في الطلب من قبل مجلس الوزراء بعد الإحالة خلال (٩٠) يوما من تاريخ التسجيل وبخلافه يعد الطلب مقبولاً [٧].

ومع قبولنا لنص المادة أعلاه من حيث تنظيم العملية الإجرائية، إلا إننا نتحفظ على ما جاء في الفقرة (ج) منها حيث نصت على إنه " في حالة رفض طلب التاسيس من قبل مجلس الوزراء فلطالب التأسيس حق التظلم لدى محكمة القضاء الإداري خلال (٣٠) يوما من تاريخ رفض الطلب ونعتقد إن هذا النص، معيب من ناحية الصياغة الفنية الدقيقة، ذلك إن المعروف طبقاً للقواعد العامة في القانون الإداري، إن التظلم يقدم الى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه.

في حين أنَّ المادة المذكورة، قد جعلت التظلم أمام محكمة القضاء الإداري [٨]، مما يدلل على أنَّ المقصود "بالتظلم" هنا، هو الطعن في قرار مجلس الوزراء أمام محكمة القضاء الإداري إذ إنه وبالرجوع الى قانون المرافعات المدنية، نجد أنَّه قد حدد التظلم في القرارات التي تصدر في الأوامر الولائية التي تصدرها المحاكم وفقاً لسلطتها الولائية، في حين إن محكمة القضاء الإداري تختص بالطعون التي يتم التظلم منها لدى الجهة التي أصدرت القرار.

ومن ثم نجد أنَّ المقصود بالتظلم المشار اليه، إنما هو رفع دعوى أمام محكمة القضاء الإداري وهي دعوى الإلغاء خلافا لما تطلبه القانون لرفع مثل هذه الدعوى، وهو ما يعد معيبا من حيث الصياغة الفنية القانونية الصحية.

المادة (٧): لا تعليق لدينا على إستيفاء الوزارة للرسم، عند منح إجازة التأسيس والذي يؤول الى خزينة الدولة، مع تحفظنا على أنَّ ذلك الرسم يحدد مقداره بقرار من مجلس الوزراء، ذلك إن المفترض الأساس هو تحديد الرسم مقدما لكل صنف او نوع من أنواع الكليات او الجامعات. خاصة وإنه لا يجوز

٦- حددت المادة (٦) أعلاه بناية الكلية أيضا والمكتبات والمختبرات وغيرها من المتطلبات الضرورية وفق الشروط التي تحددها الوزارة، على ان لا تقل مساحة الكلية عن (٧٥٠٠) سبعة الالف وخمسمائة متر مربع، ولكل قسم علمي (٢٥٠٠) الفين وخمسمائة متر مربع.

٧- انظر: الفقرة ثالثا البند (ب) من المادة (٦) من قانون التعليم العالي الأهلي.

٨- انظر: الفقرة (سابعاً / أ) من المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ في ٢٩ / ٧/ ٢٠١٣ والتي تنص على إنه " يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوما من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغا وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها – ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن امامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون".

إستيفاء أي رسم إلا بناءً على قانون، فضلاً عن أنَّ تحديد الرسم بهذه الكيفية قد يؤدي الى التفاوت بين ما يستقطع من رسم بين جامعة او كلية وأخرى.

المادة (٨): حددت الدراسات الأولية، في الجامعة او الكلية أو المعهد، صباحية أو مسائية واشترطت حصول المتقدم على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها، وحددت مدة الدراسة في الكلية (٤) سنوات على الأقل، وفي الدراسات العليا لا تقل عن سنتين لدراسة الماجستير وثلاث سنوات للدكتوراه ومدة سنتين للمعهد على الأقل.

وحسننا فعل المشرع، فهذا التحديد يتلاءم مع الدراسة في الجامعات الرسمية، خاصة وإن المادة (٩) قد أعطت للوزارة الموافقة على إستحداث برامج للدراسات العليا في الجامعة أو الكلية غير المرتبطة بجامعة أو المعهد وحسب حاجة البلد.

الفصل الثالث: الاشراف والتقويم

المادة (١٠) و (١١): اخضعت هاتين المادتين الجامعة أو الكلية أو المعهد الأهلي، الى إشراف وتقويم الوزارة، لضمان تنفيذ الأهداف.

وهو أمر مستحسن، خاصة وإن المادة (١٠) قد أكدت على ضرورة إتحاد الأساليب والصيغ المتعارف عليها في التقاليد الجامعية، واخضعت الدراسات الأولية والعليا في الجامعات أو الكليات أو المعاهد الاهلية، الى ذات التعليمات والضوابط المعمول بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، أما المادة (١١) فقد الزمت الجامعة أو الكلية أو المعهد الأهلي بتزويد الوزارة بالمحاضر والتقارير الفصلية والسنوية، ونسب النجاح والرسوب فضلا عن أي معلومات أخرى تخص العملية التربوية والتعليمية.

الفصل الرابع: مجلس التعليم العالي الأهلي[٩]

المادة (١٢/ أولا): أشارت هذه المادة الى تشكيل مجلس يسمى "مجلس التعليم العالي الأهلي" والذي هو اعلى هيئة علمية إدارية تقوم بالاشراف على التعليم الأهلي.

المادة (١٣): وقد بينت هذه المادة، آلية عمل المجلس وممارسته لمهامه ضمن خمس عشرة فقرة، ومن خلال متابعة تلك الفقرات لنا أن نسجل ملاحظات على الفقرة السادسة من المادة المذكورة وعلى النحو الاتي:

١- عبرت هذه الفقرة عن المصادقة على الترقيات العلمية لأعضاء الهيئة التدريسية من خلال لجان الترقيات بعد إقرارها من مجلس الجامعة او مجلس الكلية غير المرتبطة بجامعة، ولم يذكر في هذه الفقرة بأن تلك اللجان تشكل من قبل ذات الكلية أو الجامعة، مما يفتح الباب امام الاجتهادات في تفسير تشكيل هذه الكلية، لذا نقترح أن يعدل النص كالاتي:"المصادقة على الترقيات العلمية لأعضاء الهيئة التدريسية في التعليم الأهلي بعد إقرارها من مجلس الجامعة أو الكلية أو مجلس الكلية غير المرتبطة بجامعة او المعهد الأهلي من خلال لجان الترقيات العلمية المشكلة فيها".

٩- أنظر: أ.د محمد طاقه، تجربة مجلس التعليم الأهلي - العراق - الواقع والمستقبل، ندوة التعليم العالي الأهلي في عالم متغير - الواقع والمستقبل - بيروت - ٢٢-٢٣/ ٧/ ٢٠٠٩.

المادة (١٤): حددت بفقراتها إجتماعات مجلس التعليم العالي الأهلي، وكيفية تدوين محاضر الجلسات فيه، وإرسال المقترحات والتوصيات الى جهاز الاشراف والتقويم.

وهي عبارة عن مسائل تنظيمية تتفق مع آلية عمل المجلس ولا تعليق لنا عليها.

الفصـــل الخامس: تشـــكيلات الجامعة او الكلية أو الكلية غير المرتبطة بجامعة أو العهد الأهلي

الفرع الأول: الجامعة

المواد (١٥ –١٦ – ١٧ –١٨): حددت هذه المواد تشكيلات الجامعة، حيث أشترطت المادة (١٥) ان تشـكل الجامعة من ثلاث كليات على الأقل، ثم بينت المادة (١٦) تشـكيل مجلس الجامعة، ونـ صت على إنه أعلى هيئة علمية وإدارية فيها، ثم بينت المادة (١٧) مهام مجلس الجامعة [١٠].

اما المادة (١٨) فقد عنت بتعيين رئيس الجامعة بترشـيح من الجهة المؤسـسـة وموافقة الوزير لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

الفرع الثاني: الكلية

المادة (١٩): نـ صت على تشـكيل مجلس الكلية، وهو اعلى هيئة علمية وإدارية فيها كما أشـارت في فقراتها (٢–٣) الى تأليف مجلس الكلية واعضائه ومقرر المجلس.

المادة (٢٠): نـ صت هذه المادة الى المهام التي يمارسـها المجلس، وذهبت في التعداد الوارد فيها الى ان نـ صت في البند (ن) بإحالة الترقيات العلمية لأعضـــاء الهيئة التدريســـية الى لجنة الترقيات العلمية في الجامعات الحكومية لغرض التوصية بالترقية تمهيداً لرفعها الى مجلس الجامعة.

وهذا النص متناقض تماما مع ما تتطلبه قواعد العدالة، ذلك إن القانون قد أشـترط في رؤساء الأقسام ومعاوني العميد درجات والقاب علمية عالية، ولا نجد ما يضـر في تشـكيل لجنة الترقيات العلمية من قبل المذكورين، إذ إنهم ليس أقل خبرة أو كفاءة أو نزاهة من الكوادر التدريســـية الحكومية في الكليات الرسمية [١١].

ولا نجد ما يبرر أحالة تلك الترقيات، الى لجان الترقيات في الكليات الحكومية، فضـــلا عن أنَّ النص قد إستثنى التدريسيين في فروع الجامعات العالمية وفضلهم على أبناء البلد.

كما إن المادة (٢١) من ذات القانون، قد اوصـت بتشـكيل لجنة مركزية للترقيات العلمية، لاعضـاء الهيئة التدريسية في الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية.

ومن ثم فإن التدريسـي في الكليات الأهلية وفقاً لهذين النـ صين، يخضـع فيما يخص ترقيته العلمية من قبل لجنتين، احدهما في كلية حكومية، وأخرى مشـكلة في الوزارة، مع أنَّ الأعم الأغلب من التدريسـين في

١٠– انظر: المادة (٢) الفقرة ثامنا من التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي.

١١– أنظر بهذا الصدد أيضاً: د. محمد طاقة و د. راويه عبدالرحيم، فلسفة التعليم الأهلي في العراق، بحث، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثاني، كانون الثاني ٢٠٠٠، ص١٩ وما بعدها.

الكليات الاهلية، لا يقلون علمية او كفاءة او مقدرة علمية عن أقرانهم وزملائهم في الكليات الحكومية، بل إن البعض منهم، يفوقونهم كفاءة وقدرة علمية.

المادة (٢٢) بينت هذه المادة الكيفية التي يتم بها، تعيين عميد الكلية المرتبطة بجامعة لمدة (٤) سنوات وأشترطت وفقا لفقراتها الستة فيمن يعين عميداً، أن يكون عراقياً، وحاصلاً على شهادة الدكتوراه وبمرتبة أستاذ مساعد على الأقل، ومعروفاً برصانته العلمية، ولدية خدمة جامعية لا تقل عن خمس سنوات.

وما يؤخذ على فقرتها الرابعة، هو إنها أشترطت فيه ان يكون من ذوي الأخت صاص في دراسة أحد الأقسام أو الفروع العلمية للكلية.

ونعتقد أنَّ عدم الأختصاص في أحد الأقسام. لا يؤثر في الاختيار طالما، إنه مستوفي للشروط الأخرى ويمتلك قدرة وإمكانية إدارية، وله خبرة واسعة في مجال التعليم الجامعي، لذا نجد إن مثل هذا النص غير ضروري، ويعكر صفو وضوح المادة [١٢].

المادة (٢٣): بحثت في المهام التي يتولاها عميد الكلية، وكانت فقراتها مجملة في النصوص التي احتوتها ابتداءً من الفقرة الأولى التي جاءت بنودها بتعداد تلك المهام، في حين أنَّ الفقرة ثانيا أعطت العميد صلاحية تخويل بعض من مهامه الى معاونه او رئيس القسم أو رئيس الفرع.

واعطت الفقرة الثالثة منها، رئيس القسم صلاحية العميد في الجامعات التي تتكون من أقسام.

المادة (٢٤) حددت هذا المادة معاوني العميد، ولم تشترط فيهما، سوى كون العميد عضوا في الهيئة التدريسية، وأن لا تقل مرتبته العلمية عن "مدرس" وهو أمر مستحسن بعيدا عن التعقيدات والشروط التي تطلبها القانون في نصوص أخرى.

الفرع الثالث: الكلية غير المرتبطة بجامعة

المادة (٢٥/ أولا): تناولت هذه المادة في الفقرة الأولى، تشكيل الكلية الاهلية غير المرتبطة بجامعة مجلسا يسمى "مجلس الكلية" وهو اعلى هيئة علمية وإدارية فيها.

وتناولت الفقرة الثانية، تاليف مجلس الكلية، فأشار البند (ا) منها بأن عميد الكلية يكون رئيساً للمجلس، ثم إنتهت في الفقرة (ز) بممثل الهيئة التدريسية في الكلية.

وما يلاحظ على هذه المادة هو إن البند (هـ) منها اشترط في تأليف المجلس، ان يكون فيه "ممثل عن الجهة المؤسسة للكلية، ممن تتوافر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، في الجامعات الرسمية".

ويبدو في هذا البند تناقضاً واضحاً، مع ما تم إشتراطه في الهيئة المؤسسة، من أن يكون الأعضاء المؤسسين من المتقاعدين او من غير الموظفين.

ولا يخفى من أن إشتراط توافر صفة عضو الهيئة التدريسية في الجامعات الحكومية، إنما يضفي عليه صفة الموظف، ومن ثم لا نجد ما يبرر هذا الاشتراط، للتناقض الواضح في النص

١٢- أنظر للمزيد: د. مصعب عبد السلام طه، التعليم العالي الأهلي في العراق تجربة وآفاق، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي الثاني حول التعليم العالي الأهلي في العراق، تشرين الثاني، كلية الحدباء، جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص ٩.

المادة (٢٦): نصت هذه المادة على مهام واختصاصات مجلس الكلية وهي نفس مهام واختصاصات مجلس الجامعة المشار اليها في المادة (١٧) من القانون.

وهو تكرار غير مسوغ في صياغة النصوص، وكان على المشرع أن يشير في المادة (١٧) الى انَّ تلك المهام مناطة بمجلس الكلية، منعاً للتكرار.

المادة (٢٧): تنص هذه المادة الى مهام عميد الكلية غير المرتبطة بجامعة، وبينت بأنه يمارسها وفقاً لما منصوص عليه في المادة (١٨) من هذا القانون.

وقد بينا سابقا، بأن ما يؤخذ على هذه المادة، إنها جعلت تعيين العميد منوطة بالجهة المؤسسة وبموافقة الوزير خلافا لما بينته المادة الأولى والتي حددت مسؤولية الجهة المؤسسة القانونية تنتهي بإستكمال إجراءات التاسيس والاعتراف بها.

وكان الاجدر ان تناط مهمة تعيين العميد بمجلس الكلية المشكل، وبموافقة الوزير وإن كان إختياره لأول مرة يتم عن طريق الجهة المؤسسة، ذلك أنَّ مجلس الكلية بعد الاعتراف إنما يمثل الهيئة العليا في الكلية وهو الذي يعمل على رسم السياسة العامة في الكلية.

المادة (٢٨): تكلمت هذه المادة عن الكيفية التي يتم بها تأسيس المعاهد الاهلية واحالت ذلك الى أحكام المادة (٢٥) من هذا القانون، والتي سبق الإشارة اليها، وبالعودة لها. نجد إن ما يلاحظ عليها ما جاء في البند (هـ) بخصوص ممثل الجهة المؤسسة، ولا نجد مسوغا للعودة اليه، والاكتفاء بما تمت الإشارة اليه فيه.

الفرع الرابع: القسم او الفرع في الجامعة او الكلية غير المرتبطة بجامعة

المادة (٢٩): تتكون الكلية من اقسام او فروع علمية ويجوز ان تكون تشكيلات للبحوث العلمية وتشكيلات إدارة.

المادة (٣٠) أولا: نصت على القسم او الفرع العلمي واشترطت أن يضم عدداً من التدريسيين من حملة شهادة الدكتوراه أو الماجستير ممن هم على ملاك الكلية، وان لا يقل عددهم عن (٧) وأن يكون (٥) منهم على الأقل من حملة شهادة الدكتوراه وان يكون احدهم بمرتبة أستاذ مساعد.

وحسننا فعل المشرع بالنص على تحديد العدد الأقل بالنسبة الى حملة الشهادات من الماجستير والدكتوراه، مع اننا كنا نتمنى أن يكون العدد (٩) من بينهم أربعة من حملة شهادة الماجستير ليتسنى للقسم العمل بطريقة اكثر علمية، وتعم الفائدة اكثر[١٣].

وبعد ان نظمت الفقرة الثانية من المادة (٣٠) الآلية التي يتكون منها القسم او الفرع، وهي عملية تنظيمية جاءت المادة (٣١) وحددت المهام التي يتولاها ذلك القسم أو الفرع، وكان لنا المآخذ التالية على هذه المادة وهي:

١٣- أنظر: د عبدالرحيم مراد، تجربة مجلس التعليم الأهلي – العراق – الواقع والمستقبل، ندوة التعليم العالي الأهلي في عالم متغير – الواقع والمستقبل – بيروت – ٢٢-٢٣/ ٧/ ٢٠٠٩.

أولاً: جاء في البند (أ) ومن ضمن المهام "التوصية بما يحتاجه القسم من أعضاء الهيئة التدريسية والمحاضرين والمعينين ودعوة الأساتذة الزائرين.

وعبارة "الأساتذة الزائرين" مبهمة غير مفهومة، إلا إذا كان المقصود منها الاستعانة باساتذة من الكليات الأخرى، لغرض القاء المحاضرات، في مواد مهمة، ومن ثم لا حاجة لذكرها، لأن النص قد ذكر المحاضرين ابتداءً.

كما اننا نتحفظ على ما جاء في الشطر الأخير من البند (و)، الذي جعل من مهام القسم توجيه أعضاء الهيئة التدريسية لتحديث وتطوير المناهج الدراسية، خلافاً لما جاء في المادة (١٣) الخاص بمهام مجلس التعليم العالي الأهلي في الفقرة "خامسا" منها، التي تنص على إن من مهام المجلس المصادقة على المناهج الدراسية المقترحة من الجامعة او الكلية او المعهد بعد إقرارها من الهيئات القطاعية المختصة في الوزارة.

ومن ثم فإن الاجدر بالمشرع، أن ينص على أنَّ من مهام القسم، توجيه الأساتذة بكتابة توصياتهم فيما يخص تطوير المناهج لغرض رفعها الى الجهات القطاعية في الوزارة وعدم التوجيه لهم بتحديث المناهج لأنها خارجة عن نطاق اختصاص التدريسيين.

المادة (٣٢) أولا: بينت الكيفية التي يتم بها ترشيح رئيس القسم وأشترطت في فقرتها الثانية فيمن يتولى رئاسة القسم، او الفرع العلمي.

وبالعودة للفقرة الأولى نجد إنها احتوت على جوانب تنظيمية ادارية مقبولة.

اما الفقرة الثانية، فكنا نتمى على المشرع ان يضيف لها بنداً آخر، وهو ان يكون من شروط رئيس القسم، "غير محكوم علية بجنحة أو جناية وإنه حسن السيرة والسلوك" فالخدمة الجامعية والكفاءة الإدارية وحدها لا تكفي لمن يترأس قسما علميا في الكلية [١٤].

الفرع الخامس: الهيئة التدريسية

المادة (٣٣): تنص على تأليف الهيئة التدريسية، وهو تعداد نمطي معمول به في كل الجامعات بما فيها الجامعات العربية والعالمية مع اختلاف التسميات، ولا تعليق عليه.

الفصل السادس: الأحكام المالية

المادة (٣٤): تنص على الموارد المالية للجامعة او الكلية غير المرتبطة بالجامعة الاهلية أو المعهد الأهلي، وأشارت في فقراتها الاربع الى تلك الموارد، ولنا في هذا المقام وجهة النظر الآتية:

اولاً: نصت الفقرة الأولى منها الى مساهمة الجهة المؤسسة لها.

والمعروف ان الجهة المؤسسة إنما تساهم في الألقاب العلمية والشهادات، ونادراً ما تكون هي الجهة المستثمرة، ولذلك كان الأولى بالمشرع ان يذكر في نص المادة مساهمات المستثمر او الجهة المؤسسة إن كانت هي الجهة المستثمرة.

١٤- انظر: الفقرة (٤) من التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي لسنة ٢٠١٦ والتي أشترطت ذلك في العضو المؤسس، ولا نجد إن العضو المؤسس اكثر تأثيرا او أهمية في الجوانب العلمية والتربوية من رئيس القسم العلمي.

أما الفقرة الثانية، والتي ذكرت الأجور الدراسية من ضمن الموارد المالية فلا تعليق عليها فهي المورد الأساسي للكلية وهو امر مسلم به.

اما الفقرة ثالثا منها، فقد ذكرت من ضمن الموارد المنح والهبات والاعانات والوصايا والوقف وفقا للقانون.

ويلاحظ على هذا النص الغموض، فقد جاءت المنح والهبات والاعانات مطلقة، و نعتقد ضرورة أن تكون المنح والهبات والاعانات من الحكومة أو مؤسساتها التي تتقارب مع الكلية في أهدافها ويكون لها مع الجامعة او الكلية روابط مشتركة، او تكون تلك الهبات او المنح او الإعانات مشروعة، فضلاً عن انَّ النص لم يذكر فيما إذا كانت تلك الهبات او الإعانات تقدم من داخل العراق أم من خارجه، وكان المفترض ان يحدد ذلك تحديدا واضحاً.

اما الفقرة الرابعة فإنها أشارت الى أنَّ الموارد قد تكون ناجمة عن نشاطاتها المختلفة.

ونعتقد من جانبنا، يجب ان يكون النص من حيث الـ صياغة الفنية "الإيرادات الناجمة عن نشاطاتها العلمية والتربوية والثقافية المختلفة" لكي نكون امام نص اكثر تحديدا ووضوحا.

المادة (٣٥): أعطت للجامعة او الكلية غير المرتبطة بجامعة او المعهد، الحق في الاستثمار وهو امر مسلم به.

وقد اكدت التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي لعام ٢٠١٦ في المادة (١٢) منها كونها أجازت تأسيس الجامعات أو الكليات وفتح فروع للجامعات وفقا لاحكام قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

ومن جانبنا نتحفظ على البند أولا من المادة (١٢) من تلك التعليمات، ذلك إنها أعطت الحق بتملك الأرض للمستثمر الأجنبي، كما هو الحال عليه بالمستثمر العراقي، وهو أمر غير مقبول ولا مسوغ للأخذ به، ونعتقد وطبقا للطابع الوطني والذي هو من أهم اهداف القانون، أن يقتصر التمليك للمستثمر العراقي دون الأجنبي، ولا يقدح ذلك في حقوق المستثمر الأجنبي.

المادة (٣٦): حددت الرسوم التي تستوفيها الوزارة من الجامعات او الكليات والمعاهد الاهلية ب ٣٪ (ثلاثة بالمائة) من إجمالي الايراد السنوي للجامعة أو الكلية أو المعهد، كما أشارت في الفقرة الثانية الى توزيع صافي الوفر المالي بنسب محددة، إذ أنَّ البند (أ) من الفقرة ثانيا، ذكر بأن نسبة ما لا يزيد ٢٥٪ للجهة المؤسسة، إلا إنه أشترط ان لا تؤثر هذه النسبة على التزامات الجامعة او الكلية او المعهد.

ومن ثم فإن هذه النسبة قد تقل بكثير عما حدده، لأن تغطية نفقات توسيع وتطوير نشاطات الجامعة أو الكلية أو المعهد، ومسالة البحث العلمي أولى بكثير من النسبة الممنوحة للجهة المؤسسة خاصة وان تلك الجهة ليس غايتها الربح، بالقدر الذي يكون فيه هدفها تربويا علميا بعيدا عن النفعية والربحية والمكاسب الخاصة، ومن ثم فان على مجلس الكلية أن يأخذ في حساباته متطلبات والتزامات الكلية أولا.

المادة (٣٧): أعفت الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية، من الرسوم الكمركية فيما يخص إستيراد المواد والعدد والأجهزة واجزائها وموادها الاحتياطية، ووسائل الايضاح والكتب والمطبوعات المستوردة المقررة في خططها وبرامجها التي تخدم اغراضها.

ويبدو أنَّ هذا النص وإن كان حسناً وتبدو فيه لمسة المساعدة، لتلك الكليات والجامعات او المعاهد الاهلية، إلا إننا نقترح أيضا أن يضاف الى الشطر الأخير منه " خططها وبرامجها المعدة والمستقبلية التي تخدم اغراضها " ذلك ان البرامج المعدة قد تتغير تبعا للتطور الحاصل و الظروف ومن ثم تحتاج الى برامج ومواد أخرى تتلاءم حاجاتها المستقبلية.

الفصل السابع: العقوبات

المادة (٣٨) أولا: أعطت للوزير الحق بإنذار الجامعة او الكلية غير المرتبطة بجامعة او المعهد بإزالة المخالفة خلال (٩٠) يوما من تاريخ التبليغ بالإنذار، ثم عرجت في الفقرة الثانية منها بإعطاء الوزير صلاحية تعليق القبول في الجامعة او الكلية او المعهد او القسم العلمي لمدة لا تتجاوز ٣ سنوات عند مخالفة احكام أي من احكام هذا القانون، ونعتقد من جانبنا ان تلك العقوبة عامة شاملة ومن ثم يكون لها تأثير كبير ليس فقط على الجامعة او الكلية او المعهد بل على الطلبة الذين يرغبون في التقديم و القبول مما يؤثر على مستقبلهم الدراسي ونقترح ان تكون العقوبة بما لا يزيد عن سنة واحدة فهي كافية لردع المخالف كما انها قد لا تؤثر او تلحق الضرر الا بنسبة قليلة بالنسبة للطلبة الذين يرغبون في التقديم ولم تخدمهم الظروف اما البند(ب) فقد كان اكثر انسجاما مع العدالة حيث اعطى الـ صلاحية للوزير بغلق القسم او الفرع العلمي في حالة عدم إزالة المخالفة ولم يعطيه صلاحية غلق الكلية، الا انه مع ذلك علق هذا الغلق بإشتراط ان يكون هناك فرق جسيم للشروط المطلوبة في البند (ج)من الفقرة المذكورة ونعتقد ان معيار الخرق الجسيم هو معيار شخصي وغير موضوعي ذلك معرفة كون ذلك الخرق يعد جسيما من عدمه انما يعتمد على نوع الجامعة او الكلية او المعهد او القسم ومن غير الممكن تحديده لكل الجامعات او الكليات على السواء، فضلا عن عدم تحديد المشرع في هذا البند ما هي الشروط المقصود ان يكون فيها ذلك الخرق، بالنسبة للبند (د) من ذات الفقرة (فأنه علق غلق الجامعة او الكلية او المعهد بضرورة توصية الوزير الى مجلس الوزارة في حالة إزالة المخالفة بعد مرور مدة الإنذار ومرور مدة التعليق المذكور انفا و بالرجوع الى الفقرة ثانيا الخاصة (بتعليق القبول) نجد انها قد اشترطت التعليق عند مخالفة أي من احكام هذا القانون، وبالرجوع الى القانون رقم ٢٥ من ٢٠١٦ نجد انه قد تضمن ٥٨ مادة من بينها احكام ختامية تبدأ من المادة (٤١) وان احكام هذا القانون في القسم الكبير منها نـ صوص إجرائية وتنظيمية وموضوعية يحتوي الكثير منها على الغموض والابهام، ومن ثم فأن ايراد مثل هذا النص يفترض ان يكون اكثر وضوحا بتحديد الاحكام والـ صوص التي يكون من شأنه مخالفتها تعليق القبول مع الإبقاء على ضرورة توجيه انذار نهائي بإزالة المخالفة قبل رفع التوصية من قبل الوزير الى مجلس الوزراء؛ لان الأمر لا يخلو من التسبب بأضرار كبيرة قد تـ صيب العملية التعليمية بكاملها بما فيها التدريسيين والموظفين والعاملين والطلبة.

والامر نفسه ينطبق على الفقرة ثالثا من المادة (٣٨) التي أعطت الحق للوزير برفع توصية الى مجلس الوزراء بإلغاء إجازة الجامعة او الكلية او المعهد بعد انذارها، فهذه الفقرة لم تذكر ماهية الشروط المطلوبة، كما انها أعطته الحق بالتوصية على الغاء الاجازة في حال ثبوت خلل جسيم في نواحي علمية او تربوية او عدم الالتزام بالأهداف التي نشأت من اجلها مع ان هذه الفقرة لم توضح المقصود بالخلل الجسيم وما هو المعيار الذي يتم اتباعه لتحديد فيما اذا كان هذا الخلل جسيما من عدمه، اما الفقرة رابعا من المادة (٣٨) وهي التي تضمنت فرض عقوبة على الجامعة او الكلية او المعهد تتضمن الغرامة بعشرة اضعاف الحد الأعلى للأجور الدراسية المستوفاة من كل طالب تم قبوله خارج خطة القبول المحددة من قبل الوزارة بل وضاعفت الغرامة حسب نسبة تأثير المخالفة على العملية التعليمية والبنى التحتية المثبتة في ضوابط القبول او الإجراءات التي يترتب عليها فتح إجازة التأسيس.

وبالنظر الى هذه الفقرة مع انها قد اتخذت عقوبة الغرامة رادعا للحد من القبول خارج خطة القبول المحددة من قبل الوزارة الا انها قد غالت في مضاعفة تلك الغرامة بما لا ينسجم مع اهداف القانون العلمية والتربوية، فضلا عن ان مضاعفة الغرامة قد جاء عشوائيا مستندا الى نسبة تأثير المخالفة على العملية التعليمية، في حين ان معرفة نسبة تأثير المخالفة امر في غاية الـ صعوبة بل يكاد يكون مشوبا بالغموض التام، وذلك ان العملية التعليمية لا تتأثر بهذه الكيفية الا اذا تم الاعتماد على أساتذة من التدريسيين غير اكفاء وغير قادرين على إدارة العملية التعليمية بـ صورة صحيحة فضلا عن خرق المناهج التعليمية بطريقة غير قانونية، وهذا الامر غير ممكن لأن الكلية او الجامعة ستنهار تلقائيا دون الحاجة للنص عليها نتيجة لعزوف الطلبة على ارتيادها والتسجيل فيها، اما كون المخالفة من الجسامة بحيث تؤثر على الإجراءات التي يترتب عليها منح شهادة التأسيس فهذا امر غير مت صور الا اذا تم اعتماد أساليب خارج نطاق القانون كتزوير المستندات الرسمية الخاصة بالمؤسسين او السندات المثبته للعقارات التي تنشأ عليها الجامعة او الكلية وعندها تعد الجامعة او الكلية غير منشأة أصلا في نظر القانون ويطبق بحقها الفقرة(٤) من المادة (١٤) من التعليمات الخاصة بقانون التعليم الأهلي رقم(٢٥ لسنة ٢٠١٦) [١٥].

المادة (٣٩): أعطت الحق للوزير بناءً على توصية مسببة من مجلس التعليم العالي الأهلي حرمان عضو الهيئة التدريسية من التدريس في الجامعة او الكلية او المعهد لمدة مؤقتة او نهائية إذا ارتكب فعلا يتنافى مع القيم العلمية او التربوية، وللمتضرر حق الطعن أمام القضاء خلال (٣٠) يوما من تاريخ تبليغه.

ونعتقد أنَّ الصياغة الفنية لهذه المادة غير صحيحة، ذلك انَّ الحق في الطعن قد أعطاه المشرع للطعن في الاحكام وفقا لقانون المرافعات المدنية، وحيث ان القرارات التي تـ صدر من الوزارة وهي ليست قرارات قضائية، ومن ثم كان الاجدر بالمشرع ان يعطي حق اللجوء للقضاء وليس حق الطعن كما ورد في نص المادة.

١٥- تجدر الإشارة الى ان الفقرة (٤) من المادة (١٤) من التعليمات المذكورة قد أعطت صلاحية معالجة الشهادات الممنوحة قبل الاعتراف بها من قبل الوزارة من خلال تشكيل لجان مختصة وقد لا تكفي الغرامة كعقوبة رادعة في هذه الحالة ويصار الى مفاتحة المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق مرتكبي الجرائم وفقا لقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

المادة (٤٠ أولا) ذهبت هذه المادة الى إتخاذ الإجراءات بعد قرار مجلس الوزراء بإلغاء إجازة الجامعة او الكلية او العهد، واناطت مهمة إدارة الكلية أو الجامعة او المعهد بعد ذلك الى الوزارة وحسب نظامها الداخلي الى حين تخرج آخر دفعة من طلبتها، أو نقل الطلبة الى الجامعات أو الكليات او المعاهد الاهلية المماثلة، ومن ثم تؤول أموالها المنقولة وغير المنقولة بعد تصفية التزاماتها وديونها الى الجهة المؤسسة.

ولنا عن هذه الفقرة وفي هذا المقام الملاحظات الاتية:

أولا: فيما يخص نقل الطلبة الى الجامعات أو الكليات او المعاهد الاهلية المماثلة، فإن هذا الامر وإن كان ينطوي على صعوبة كبيرة، إلا إنه ومع ذلك يسبب أضرارا كبيرة تلحق بالجامعات أو الكليات أو المعاهد الاهلية المنقول اليها الطلبة، فهو يؤثر على خطة القبول ويحرم شريحة كبيرة من الطلبة من القبول، فضلا عن أنَّه يسبب حمل إضافي على الكلية أو الجامعة المنقول اليها الطلبة، كونها لم تكن قد خططت مسبقا للطاقة الاستيعابية من حيث المنشآة والتدريسيين والمستلزمات الأخرى.

كما انَّ ما ذهب اليه النص، بأنه تؤول أموال الكلية المنقولة وغير المنقولة بعد تصفية التزاماتها وديونها الى الجهة المؤسسة، قول من غير الممكن القبول به على إطلاقه.

ذلك ان الهيئة المؤسسة في الاعم الاغلب، لم تكن هي الجهة المالكة لتكل الأموال، سواء كانت المنقولة وغير المنقولة، وقد أكدت التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي لعام ٢٠١٦ في المادة (٥) الفقرة "ثانيا" بأنه "إذا كانت جهة التأسيس جمعية علمية أو نقابية مهنية مستوفية للشروط المنصوص عليها في القانون، يجوز أن يكون سند ملكية الأرض بإسمها أو باسم من تعاقدت معه من المستثمرين العراقيين، على أن يذكر ذلك في العقد المبرم بينهم، وتلتزم الجهة المذكورة باعلام الوزارة بأي تغيير، يطرأ على سند الملكية، ليتم إمهالها (٦) أشهر لمعالجة الموضوع... لذا نعتقد بأن هذا النص غير دقيق من الناحية القانونية الصحيحة.

وهو الامر الذي ينطبق على الفقرة ثانيا من المادة (٤٠) التي أشارت الى مسالة معالجة غلق القسم او الفرع العلمي.

اما الفقرة "ثالثاً" والمتعلقة بحل الجامعة أو الكلية أو المعهد لنفسها، بعد إنتهاء تخرج آخر دفعة من طلبتها بموافقة مجلس التعليم العالي الأهلي.

فهذا الامر وإن كان مقبولاً، ومنسجما مع المبادئ والقواعد العامة في القانون، إلا إننا نعتقد بانه يجب أن تقترن موافقة مجلس التعليم العالي الأهلي بمصادقة الوزير.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من القاء نظرة على النصوص القانونية، التي وردت في قانون التعليم العالي الأهلي يكون من المناسب أن نضع خاتمة تتضمن ما توصلنا اليه من مآخذ تتعلم بهذه النصوص ومن ذلك انَّ القانون يخلط بين عمل الهيئة والعمل الذي يقوم به المستثمر، ذلك أنَّ الأخير هو من يعمل على فتح المؤسسة التعليمية وانشائها وتوفير العقارات الخاصة بها وبناء المنشاءات عليها، فضلا عن توفير كافة المستلزمات لقيامها بعملها، وكان الأولى بالمشرع ان يوضح بنصوص صريحة الخلط الواضح بين عمل

الجهتين، لأنه وبعد أن جعل عمل المؤسس ينتهي بإستكمال إجراءات التأسيس عاد في المادة (٣٦) الفقرة الثانية منها، وذهب الى توزيع صافي الوفر المالي السنوي للجامعة أو الكلية على النحو الآتي:

ما لا يزيد عن ٢٥٪ للجهة المؤسسة على ان لا تؤثر على التزامات الجامعة او الكلية او المعهد، والواضح إنه كان يقصد بالهيئة المؤسسة (المستثمر)، وهذا اللبس في النصوص القانونية غير مبرر، وما يدلل على صحة ما نقول به هو إن المادة (٣٤) الفقرة الأولى من القانون والتي حددت الموارد المالية للجامعة أو الكلية او المعهد الأهلي، أشارت الى إن تلك الموارد قد تأتي من " مساهمة الهيئة المؤسسة) والمعروف إن الهيئة المؤسسة تساهم فقط بالألقاب العلمية والشهادات، ومن ثم نجد إن نص المادة (١) يحتاج الى تفسير لغموض المضمون وعدم دقة الصياغة القانونية

كما ان نصوص القانون قد اشترطت في "الجمعيات العلمية والنقابات المهنية" ان تكون الجمعية أو النقابة " ذات قدرة مالية على تهيئة متطلبات الجامعة او الكلية والانفاق عليها وجوزت الاتفاق مع الغير على تهيئة المتطلبات بما لا يتعارض مع التشريعات الداخلية النافذة، وان يضمن الاتفاق حقوق أطراف الاتفاق، على أن يتم تحديد المتطلبات كافة بتعليمات تصدرها الوزارة.

ويلاحظ انَّ القانون بعد أن اشترط، أن يكون التأسيس لحملة شهادة الدكتوراه أو الماجستير وبدرجة أستاذ مساعد، عاد في هذه الفقرة وتطلب الملاءمة المالية فقط، وكان الأجدر بالمشرع أما أن يلتزم وجهة نظر الدرجة العلمية او يسمح لحملة شهادة الماجستير او البكالوريوس بالتأسيس دون اشتراط اللقب العلمي طالما لم يشترطه في الجمعيات أو النقابات خاصة وأن القائمين على العمل في تلك الهيئات وعلى الاعم الاغلب لا يمتلكون أكثر من شهادة البكالوريوس.

وقد جوز القانون لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير وبعد توصية من مجلس التعليم الأهلي الموافقة على منح الجهات الأجنبية المناظرة للجهات المنصوص عليها في (البند أولا / أ- ب) من المادة (٤) من هذا القانون والجامعات الأجنبية، إجازة تأسيس جامعة او كلية أو معهد مع مراعاة الاختصاصات التي تحتاجها عملية التنمية في العراق، على ان لا يقل عددهم عن العدد المحدد في القانون وبمرتبة أستاذ مساعد في الأقل.

ونعتقد إنَّ هذه المادة وإن كانت تتلاءم مع المصلحة العامة بتوفير فرص التعليم إلا إن ما يؤخذ عليها إنها منحت الجهات الأجنبية المناظرة المنصوص عليها في البند (أولا / أ-ب) من المادة (٤) الحق في التأسيس، وهذا الامر وإن كان مقبولاً، إلا إنها في الشطر الأخير من (الفقرة اولاً البند ب) تطلبت فقط أن يكون الأجنبي بمرتبة أستاذ مساعد ومشهود له بالكفاءة العلمية، ولم تشترط فيه أن يكون من المتقاعدين او من غير الموظفين، خاصة وإن المادة (٤) المذكورة قد نصت على منح الجامعات الأجنبية أجازة تأسيس جامعة أو كلية أو معهد اهلي، مما يدلل على إن الجامعة الأجنبية قد تكون جامعة حكومية رسمية، فتستعين بكوادرها من التدريسين الموظفين فضلا عن اننا نتحفظ، على منح الجامعات الأجنبية و حق تأسيس جامعة أو كلية، ذلك انَّ تلك الجامعات هي مؤسسة فعلاً ولا تحتاج الى تأسيس، وكان من المفترض ان يشار الى حقها بفتح فروع للجامعات الأجنبية في العراق.

وذهبت نـ ـصوص القانون الى إنه " في حالة رفض طلب التاســـيس من قبل مجلس الوزراء فلطالب التأسـيس حق التظلم لدى محكمة القضـاء الإداري خلال (٣٠) يوما من تاريخ رفض الطلب ونعتقد إن هذا النص، معيب من ناحية الـ ـصياغة الفنية الدقيقة، ذلك ان المعروف طبقاً للقواعد العامة في القانون الإداري، ان التظلم يقدم الى الجهة التي أصـــدرت القرار المتظلم منه في حين إن المادة المذكور، قد جعلت التظلم أمام محكمة القضـــاء الإداري (٣)، مما يدلل على إن المقـ ـصود "بالتظلم" هنا، هو الطعن في قرار مجلس الوزراء أمام محكمة القضـــاء الإداري إذ إنه وبالرجوع الى قانون المرافعات المدنية، نجد إنه قد حدد التظلم في القرارات التي تـصدر في الأوامر الولائية التي تـصدرها المحاكم وفقاً لسـلطتها الولائية، في حين إن محكمة القضاء الإداري تختص بالطعون التي يتم التظلم منها لدى الجهة التي أصدرت القرار.

ومن ثم نجد انَّ المقـ ـصود بالتظلم المشـــار اليه، إنما هو رفع دعوى أمام محكمة القضـــاء الإداري وهي دعوى الإلغاء خلافا لما تطلبه القانون لرفع مثل هذه الدعوى، وهو ما يعد معيبا من حيث الصياغة الفنية القانونية الصحية.

أشارت نـصوص القانون الى إحالة الترقيات العلمية لأعضاء الهيئة التدريسية الى لجنة الترقيات العلمية في الجامعات الحكومية لغرض التوصية بالترقية تمهيداً لرفعها الى مجلس الجامعة.

وهذا النص متناقض تماما مع ما تتطلبه قواعد العدالة، ذلك إن القانون قد أشـترط في رؤسـاء الأقسـام ومعاوني العميد درجات والقاب علمية عالية، ولا نجد ما يضـر في تشـكيل لجنة الترقيات العلمية من قبل المذكورين، إذ إنهم ليس أقل خبرة أو كفاءة أو نزاهة من الكوادر التدريسية الحكومية في الكليات الرسمية.

ولا نجد ما يبرر احالة تلك الترقيات، الى لجان الترقيات في الكليات الحكومية، فضـــلا عن إن النص قد إستثنى التدريسيين في فروع الجامعات العالمية وفضلهم على أبناء البلد.

كما انَّ التعليمات الخاصـــة بقانون التعليم العالي الأهلي لعام ٢٠١٦ في المادة (١٢) منها أجازت تأسـيس الجامعات أو الكليات وفتح فروع للجامعات وفقا لأحكام قانون الاسـتثمار رقم (١٣) لسـنة ٢٠٠٦ المعدل.

ومن جـانبنا نتحفظ على البند أولا من المـادة (١٢) من تلك التعليمـات، ذلـك إنهـا أعطـت الحق بتملك الأرض للمستثمر الأجنبي، كما هو الحال عليه بالمستثمر العراقي، وهو أمر غير مقبول ولا مسـوغ للأخذ به، ونعتقد وطبقا للطابع الوطني والذي هو من أهم اهداف القانون، أن يقتصر التمليك للمستثمر العراقي دون الأجنبي، ولا يقدح ذلك في حقوق المســتثمر الأجنبي وقد أعطى القانون للوزير الحق بإنذار الجامعة او الكلية غير المرتبطة بجامعة او المعهد بإزالة المخالفة خلال (٩٠) يوما من تاريخ التبليغ بالإنذار وأعطاه صلاحية تعليق القبول في الجامعة او الكلية او المعهد او القسم العلمي لمدة لا تتجاوز ٣ سنوات عند مخالفة احكام أي من احكام هذا القانون، ونعتقد من جانبنا ان تلك العقوبة عامة شـــاملة ومن ثم يكون لها تأثير كبير ليس فقط على الجامعة او الكلية او المعهد بل على الطلبة الذين يرغبون في التقديم و القبول مما يؤثر على مسـتقبلهم الدراسـي ونقترح ان تكون العقوبة بما لا يزيد عن سـنة واحدة فهي كافية لردع المخالف كما انها قد لا تؤثر او تلحق الضرر الا بنسبة قليلة بالنسبة للطلبة الذين يرغبون في التقديم ولم تخدمهم الظروف ومع ذلك نجد إن هناك نـ ـصوصـــا كانت اكثر انســـجاما مع العدالة حيث اعطى

الصلاحية للوزير بغلق القسم او الفرع العلمي في حالة عدم إزالة المخالفة ولم يعطيه صلاحية غلق الكلية، الا انه مع ذلك علق هذا الغلق بإشتراط ان يكون هناك فرق جسيم للشروط المطلوبة ونعتقد ان معيار الخرق الجسيم هو معيار شخصي وغير موضوعي ذلك معرفة كون ذلك الخرق يعد جسيما من عدمه انما يعتمد على نوع الجامعة او الكلية او المعهد او القسم ومن غير الممكن تحديده لكل الجامعات او الكليات على السواء، فضلا عن عدم تحديد المشرع ما هي الشروط المقصود ان يكون فيها ذلك الخرق. وبالنظر الى هذه الفقرة مع انها قد اتخذت عقوبة الغرامة رادعا للحد من القبول خارج خطة القبول المحددة من قبل الوزارة الا انها قد غالت في مضاعفة تلك الغرامة بما لا ينسجم مع اهداف القانون العلمية والتربوية، فضلا عن ان مضاعفة الغرامة قد جاء عشوائيا مستندا الى نسبة تأثير المخالفة على العملية التعليمية، في حين ان معرفة نسبة تأثير المخالفة امر في غاية الـ صعوبة بل يكاد يكون مشوبا بالغموض التام، وذلك ان العملية التعليمية لا تتأثر بهذه الكيفية الا اذا تم الاعتماد على أساتذة من التدريسيين غير اكفاء وغير قادرين على إدارة العملية التعليمية بصورة صحيحة فضلا عن خرق المناهج التعليمية بطريقة غير قانونية، وهذا الامر غير ممكن لأن الكلية او الجامعة في ستنهار تلقائيا دون الحاجة للنص عليها نتيجة لعزوف الطلبة على ارتيادها والتسجيل فيها.

وذهبت نصوص القانون الى إنه، تؤول أموال الكلية المنقولة وغير المنقولة بعد تصفية التزاماتها وديونها الى الجهة المؤسسة، قول من غير الممكن القبول به على إطلاقه، ذلك إن الهيئة المؤسسة في الاعم الاغلب، لم تكن هي الجهة المالكة لتكل الأموال، سواء كانت المنقولة وغير المنقولة، وقد أكدت التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي لعام ٢٠١٦ في المادة (٥) الفقرة "ثانيا" بأنه "إذا كانت جهة التأسيس جمعية علمية أو نقابية مهنية مستوفية للشروط المنصوص عليها في القانون، يجوز أن يكون سند ملكية الأرض بإسمها أو باسم من تعاقدت معه من المستثمرين العراقيين، على أن يذكر ذلك في العقد المبرم بينهم، وتلتزم الجهة المذكورة باعلام الوزارة بأي تغيير، يطرا على سند الملكية، ليتم إمهالها (٦) أشهر لمعالجة الموضوع... لذا نعتقد بأن هذا النص غير دقيق من الناحية القانونية الصحيحة.

وهو الامر الذي ينطبق على اما الفقرة " ثالثاً " والمتعلقة بحل الجامعة أو الكلية أو المعهد لنفسها، بعد إنتهاء تخرج آخر دفعة من طلبتها بموافقة مجلس التعليم العالي الأهلي. الفقرة ثانيا من المادة (٤٠) التي أشارت الى مسالة معالجة غلق القسم او الفرع العلمي، فهذا الامر وإن كان مقبولاً، ومنسجما مع المبادئ والقواعد العامة في القانون، إلا إننا نعتقد بانه يجب أن تقترن موافقة مجلس التعليم العالي الأهلي بمصادقة الوزير.

المصادر

أولاً: الكتب والبحوث

١- ابرهيم خليل العلاف، دراسة لوضع التعليم الجامعي الأهلي في العراق حتى عام ٢٠٠٠، بحث مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، ٢٠٠٥.

٢- د. عبدالرحيم مراد، تجربة مجلس التعليم العالي الأهلي - العراق - الواقع والمستقبل - ندوة التعليم العالي الأهلي في عالم متغير، الواقع والمستقبل، بيروت، ٢٢-٢٣/ ٧/ ٢٠٠٩.
٣- د. محمد طاقة تجربة مجلس التعليم العالي الأهلي -العراق- الواقع والمستقبل- ندوة التعليم العالي الأهلي في عالم متغير، الواقع والمستقبل، بيروت، ٢٢-٢٣/ ٧/ ٢٠٠٩.
٤- د. محمد طاقة و د. راوية عبد الرحيم، فلسفة التعليم الأهلي في العراق، بحث، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثاني، كانون الثاني، ٢٠٠٠.
٥- د. محمد م صعب عبد السلام، التعليم العالي الأهلي تجربة وآفاق، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي الثاني حول التعليم العالي الأهلي في العراق، تشرين الثاني، كلية الحدباء، جامعة الموصل، ١٩٩٩.

ثانياً: القوانين والتعليمات

١- قانون الجامعات الاهلية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٩.
٢- قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.
٣- قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
٤- التعليمات الخاصة بقانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦.