بحوث مستقبلية (٢) ٢٠٠٠
ص ص (١١٩-١٣٣)

الجوانب التشريعية للجامعات الأهلية (الخاصة)
دراسة مقارنة في القانونين الأردني والعراقي

خالد الزعبي (*)
ليلى عبدالله سعيد (**)

الملخص

تضطلع الجامعات الأهلية بدور بارز ومهم في نشر الثقافة والعلوم وإعداد النشئ الواعي وتهيئتهم لحياة أفضل ومستقبل زاهر في ظل التطورات العلمية والمعلوماتية الواسعة . وقد أدى عجز الموارد المالية الحكومية في كثير من الدول عن تمويل التوسع الضروري في التعليم الجامعي إلى البحث عن مصادر تمويلية بديلة ، كان أبرزها إعطاء القطاع الخاص دوراً متميزاً في هذا المجال ، كان من ثماره الزيادة العددية في الجامعات الأهلية الخاصة . ومع نشأة التعليم الجامعي الخاص وازدهاره بات لزاماً على المشرع أن يتدخل لوضع القواعد القانونية التي تكفل تنظيم هذا الضرب من التعليم والارتقاء به نحو الأفضل من خلال وضع الضوابط القانونية والتعليمات لضمان نوعية جيدة من التعليم الجامعي ومستوى رفيع من الأداء للجامعات الأهلية . يتناول هذا البحث دراسة الجوانب القانونية للجامعات والكليات الأهلية ، وتسليط الضوء على الإطار القانوني الخاص بها في كل من القانونين العراقي والأردني من حيث التعريف بها وبيان طبيعتها القانونية ، وتأسيسها وتشكيلاتها وتمويلها ورقابة الدولة عليها .

المقدمة

إن حرية التعليم حق إنساني، وهو من الحقوق التي كرستها معظم الدساتير الحديثة، وان هذه الحرية كما هو معروف تستمد أهميتها البالغة من شدة تأثيرها في تحديد كيان الفرد طوال عمره، وأياً كان نوع هذا الحق سواء أكان حق الفرد في أن يُعلّم وينشر علمه وأفكاره على الناس واتصال هذا الحق بحرية الرأي أو حق الفرد في أن يتعلم بما يتناسب مع مواهبه واستعداده العقلي أم حقه في اختيار أستاذه ومدرسته وجامعته تحقيقا لمبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص.

وكفالة الدستور لحق التعليم تعدّ من أهم وأخطر وظائف الدولة فهو أداتها في تهيئة النشئ وإعدادهم لحياة أفضل ومستقبل زاهر ، ووسيلة ذلك أن يكون لكل مواطن الحق في أن يتلقى قدراً من التعليم يتناسب مع مواهبه وقدراته وأن يختار نوع التعليم الذي يراه أكثر اتفاقاً وميوله وملكاته وذلك وفقاً للقواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيماً لهذا الحق .

وقد كان لعجز الموارد المالية الحكومية في كثير من الدول عن تمويل التوسع المنشود في التعليم الجامعي، نتيجة ارتفاع كلفة التعليم العالي عامة وفي الكليات خاصة ، قد حدا بهذه الدول إلى البحث عن مصادر تمويلية بديلة كان من أبرزها إعطاء القطاع الخاص

(*) دكتوراه ، أستاذ ، جامعة الزيتونة ، المملكة الأردنية الهاشمية.
(**) دكتوراه ، أستاذ ، كلية القانون ــ جامعة الموصل .

تاريخ الاستلام : ١٩٩٩/٩/١٥
تاريخ قبول النشر : ٢٠٠٠/٥/٢٣

دورا أكبر في حقل التنمية البشرية والاستثمار على مستوى التعليم الجامعي نظرا لتزايد الطلب الاجتماعي على هذا التعليم وعدم القدرة الاستيعابية للجامعات الحكومية.

بناءً على ما تقدم، بدأت تجربة إنشاء الجامعات والكليات الأهلية مراعاة لاعتبارات كمية من اجل التوسع في الرصيد العلمي الاستراتيجي للدولة ولاعتبارات اقتصادية من أجل توفير العملات الأجنبية الصعبة التي كانت تنفق على الطلبة الدارسين في الجامعات الأجنبية في الخارج ، فضلاً عن احتمالات تعريض أولئك الطلبة إلى ضغوط اجتماعية وسياسية قد تنعكس سلبا على مثلهم واتجاهاتهم السلوكية.

ومع نشأة التعليم الجامعي الخاص أصبح لزاما على المشرع أن يتدخل بوضع القواعد القانونية التي تكفل تنظيم هذا الضرب من التعليم والارتقاء به نحو الأفضل من خلال وضع ضوابط قانونية لضمان نوعية جيدة من التعليم الجامعي ومستوى رفيع من الأداء للجامعات الأهلية (الخاصة) ويعتبر كلٌ من الأردن والعراق من الدول حديثة العهد في تجربة التعليم الجامعي الخاص حيث صدرت في كل منهما مؤخرا قوانين تنظم هذا النمط من التعليم وتأسست بمقتضاها العديد من الجامعات والكليات الأهلية، من أجل ذلك بات لزاما تناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة لغرض استغلال الجوانب القانونية للجامعات الأهلية وتسليط الضوء على الإطار القانوني الخاص بها في كل من القانونين الأردني والعراقي .

وسنتناول الموضوع مدار البحث وفقا للخطة الآتية :

- المبحث الأول : ماهية الكليات الأهلية
  - المطلب الأول : التعريف بالكليات الأهلية وأهدافها.
  - المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للكليات الأهلية.
  - المطلب الثالث: تأسيس الكليات الأهلية.
- المبحث الثاني: ضوابط عمل الكليات الأهلية.
  - المطلب الأول: تشكيلات الكليات الأهلية.
  - المطلب الثاني: تمويل الكليات الأهلية.
  - المطلب الثالث: الإشراف والرقابة الحكومية.
- خاتمة .

المبحث الأول
ماهية الكليات الأهلية

لأجل بيان المقصود بالكليات الأهلية والتعرف على ماهيتها لابد أولا من التعريف بالكليات الأهلية وأهدافها ثم بيان الطبيعة القانونية لها وأخيرا كيفية تأسيسها وسنتناول ذلك في مطالب ثلاثة متتابعة .

المطلب الأول
التعريف بالكليات الأهلية وأهدافها

كان من المألوف في حقل التعليم أن تكون المؤسسة التعليمية قد تم إنشاؤها وإدارتها من قبل الدولة كما أن العاملين فيها يعدون موظفين يقومون بخدمة عامة لمصلحة

مرفق عام تديره الدولة، وإذا كان ذلك يصح بالنسبة إلى الجامعات الحكومية فأن الأمر يختلف تماما بالنسبة إلى الجامعات الأهلية حيث يكون للأفراد من القطاع الخاص زمام المبادرة في تأسيسها وإدارتها.

وبالرجوع إلى قانون الجامعات الخاصة الأردني ذو الرقم (١٠٩) لسنة ١٩٩٩ نجد انه قد عرف الجامعة الخاصة (أو الأهلية) بأنها " كل مؤسسة للتعليم العالي لا تقل مدة الدراسة فيها عن أربع سنوات أو ما يعادلها وتمنح الدرجة الجامعية الأولى (البكالوريوس) على الأقل تؤسسها وتملكها وتديرها وتشرف عليها جهة غير حكومية"(*) .

أما قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي ذي الرقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ فلم يعرف الجامعات الأهلية إلا أنه أشار في المادة الثامنة منه إلى أن مدة الدراسة فيها أربع سنوات دراسية في الأقل صباحية أو مسائية .

وبالرجوع إلى تعريف المشرع الأردني نجد أن الكلية الأهلية تتسم بالسمات الآتية:

- أن لا تقل مدة الدراسة فيها عن أربع سنوات .
- أن تمنح شهادة البكالوريوس على الأقل .
- أن تؤسسها وتملكها جهة غير حكومية .
- أن تقوم هذه الجهة بإدارتها والأشراف عليها .

مما تقدم يتبين أن معيار التميز ما بين الجامعة الحكومية والأهلية هو التأسيس والإدارة في كل منهما حيث لا تضطلع الدولة بهذا الدور في الجامعات والكليات الأهلية. ويتبع ذلك اختلاف النظام القانوني المطبق على كل من النوعين ففي حين تخضع الجامعة الحكومية للقانون الخاص بها يسري على الجامعات الأهلية قوانين أخرى كقانون الجامعات والكليات الأهلية في العراق لسنة ١٩٩٦ وقانون الجامعات الأهلية الأردني المعدل لسنة ١٩٨٩ والقوانين الأخرى اللاحقة له.

وتستهدف الجامعات الأهلية أو الخاصة تحقيق ما يأتي :(**)

١. الإسهام في إحداث تطويرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والثقافية والتربوية والبحث العلمي بمختلف نواحي المعرفة النظرية والتطبيقية مستنيرة بالتراث العربي الإسلامي والتربية الوطنية والقومية الأصيلة.
٢. الالتزام بالخط الوطني المستند إلى وحدة الشعب والوطن بما ينمي جذوة الإيمان بالله والابتعاد عن أي منهج للإلحاد .
٣. دراسة مشكلات المجتمع ومواجهة ظروفه غير الاعتيادية بوصفها بيوت خبرة متخصصة في شتى المجالات وذات اهتمام خاص في تدريب الطلبة والأفراد على شغل المواقع القيادية في المجتمع .

(*) المادة (٢) من قانون الجامعات الخاصة الأردني ذي الرقم (٩) لسنة ١٩٩٩ وهو ذات التعريف الوارد في قانون الجامعات الأهلية الأردني الملغى ذي الرقم (١٩) لسنة ١٩٨٩.

(**) انظر المادة (٢) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي والمادة (٤) من قانون التعليم العالي الأردني ذي الرقم ٢٨ لسنة ١٩٨٥.

وقد لعبت الجامعات الأهلية منذ تأسيسها في الأردن وفي العراق دوراً مهماً في تقديم مساهمات مهمة في المجالات العلمية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية ، فعلى سبيل المثال فقد بلغ الاستثمار الرأسمالي للقطاع الخاص في الجامعات الأردنية حتى الآن ما يقارب ٢٠٠ مليون دولار وازداد عدد الطلبة فيها إلى ٣٠ ألف طالب أي ما يزيد عن ٤٠% من طلبة الجامعات الرسمية هناك. كما بلغ نسبة الطلبة الوافدين ما يقارب ٣٠% من مجموع الطلبة ويمثلون ٣٥ جنسية عربية وأجنبية.

أما في العراق فقد تأسست منذ العام ١٩٨٧ العديد من الكليات الأهلية بلغ عددها لحد الآن (٩) كليات تتركز في بغداد وبعض المحافظات كنينوى والبصرة وديالى والانبار تساهم في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقومية.(*)

المطلب الثاني
الطبيعة القانونية للكليات الأهلية

لكي تتمكن الجامعات والكليات الأهلية من تحقيق أهدافها المذكورة سلفاً وجب أن تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية التي تكفل لها الديمومة والاستقرار .

ويقصد بالشخص المعنوي مجموعة من الأشخاص أو الأموال ترمي إلى تحقيق غرض معين وتمنح الشخصية القانونية القدر اللازم لتحقيق هذا الغرض. (البكري ، البشير، ١٩٨٩: ٢٩٩) إذ لا تثبت الشخصية المعنوية لجماعة أو هيئة معينة إلا بعد الاعتراف بها من قبل السلطة المختصة في الدولة.(**)

وتطبيقاً لذلك تقرر المادة (٤) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي إن "للجامعة أو الكلية الأهلية شخصية معنوية واستقلالا ماليا وإداريا وتتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لتحقيق أهدافها."

كما قضت المادة (٥) من قانون الجامعات الخاصة الأردني بأن " تتمتع الجامعة الخاصة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة أن تقاضي وتقاضى ولها حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وإبرام العقود بما في ذلك عقود البيع والرهن والاقتراض وقبول التبرعات والهبات والوصايا وإجراء سائر التصرفات القانونية على أن لا يتعارض ذلك كله مع أهدافها".

من النصين المتقدمين يتضح أن للجامعات الخاصة أو الأهلية شخصية معنوية مقيدة بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها .

وإذا كان تمتع الجامعة الأهلية بالشخصية المعنوية أمراً لا يعتريه أدنى شك إذ أنه مقرر بنصوص قانونية صريحة إلا أن التساؤل الذي يثار في هذا الصدد هو ضمن أي نوع

(*) وهذه الكليات هي: كلية المنصور الجامعة، كلية التراث الجامعة، كلية الرافدين الجامعة، كلية المعارف الجامعة، كلية الحدباء الجامعة، كلية شط العرب الجامعة، كلية اليرموك الجامعة، كلية المأمون الجامعة، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة.

(**) انظر المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي.

من أنواع الشخصيات المعنوية تعدّ الجامعات الأهلية ؟ وهذا التساؤل ضروري بغية معرفة الأحكام القانونية الواجبة التطبيق على الجامعات والكليات المذكورة .

وإذا كان من السهولة بمكان استبعاد الكليات الأهلية من نطاق الأشخاص المعنوية العامة لأن الأخيرة تشمل الدولة وفروعها، فإن الأمر يتفق بالنسبة إلى الأشخاص المعنوية الخاصة وهي الشركات والجمعيات والمؤسسات .

فالشركة " عقد يلتزم به شخصان أو اكثر بأن يساهم كل منهم في مشروع اقتصادي بتقديم حصة من مال أو عمل لاقتسام ما ينشأ عنه من ربح أو خسارة"(*) وبذلك يتبين أن القصد من الشركة تحقيق ربح مادي للشركاء وهذا ما يتنافى مع الأسس والأهداف التي ترم إلى تحقيقها الكليات والجامعات الأهلية والتي بيّنها القانون .(**)

أما الجمعية فهي " جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية لغرض غير الربح المادي ويشمل ذلك النوادي والمنظمات والهيئات وكل ما يدخل مفهومه تحت هذا التعريف".(***)

يتضح من التعريف إن الجمعية تهدف إلى غرض محدد يتمثل بالنفع العام سواء أكان هدفها خيريا أم دينيا أو علميا أم ثقافيا مادام الغرض مشروعا وبالتالي يمكن أن تتخذ الكليات الأهلية صفة الجمعية ويؤيد ذلك قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي إذ يجيز منح الجمعيات العلمية إجازة تأسيس الجامعة أو الكلية الأهلية بشروط معينة سبق بيانها .

أما المؤسسة فتُعرّف بأنها " شخص معنوي ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية دون قصد إلى أي ربح مادي"(****) يتضح من ذلك أن المؤسسة تقوم على رصد المال فهي مجموعة من الأموال بخلاف الجمعية التي هي تجمع من الأشخاص ، وان كانا يتفقان في أن كليهما لا يسعيان إلى تحقيق الربح المادي. (المصدر السابق : ٢١٣)

وقد حسم المشرع العراقي مسالة الطبيعة القانونية للكليات الأهلية بنص صريح مبينا أنها " تعتبر من المؤسسات ذات النفع العام" (*****)، وبالتالي فأن الكليات الأهلية في العراق تتخذ شكل المؤسسة وتسري عليها أحكام المؤسسات المنصوص عليها في المواد (٥١ - ٦٠) من القانون المدني بالقدر الذي لا يتعارض مع القوانين الخاصة بها .

أما المشرع الأردني فلم يبين الشكل الذي تتخذه الجامعات والكليات الأهلية (الخاصة) بالرغم من أنه منحها الشخصية الاعتبارية بموجب نص المادة (٥) من قانون الجامعات الخاصة. وبالتالي يمكن أن تتخذ أي نوع من الأنواع المبينة آنفا بمعنى أن الجامعات الأردنية الأهلية يمكن تأسيسها بوصفها شركة أو جمعية أو مؤسسة. ويلاحظ في

(*) المادة (٤ ف آ) من قانون الشركات العراقي المرقم ٢١ لسنة ١٩٩٧

(**) انظر ما تقدم بصدد أهداف الكليات الأهلية، ص١٢١-١٢٢.

(***) المادة (١) من قانون الجمعيات العراقي المرقم (١) لسنة ١٩٦٠.

(****) المادة (٥١) من القانون المدني العراقي .

(*****) المادة (٤) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

التطبيق أن جميع الجامعات الخاصة في الأردن تمتلكها شركات مساهمة إما محدودة أو عامة وذلك بموجب القانون الأردني الذي يبيح للمستثمرين إنشاء مثل هذه الجامعات كشركات تجارية يحكمها قانون خاص هو قانون الشركات وتنشأ بموجب رخصة من وزارة الصناعة والتجارة وبعد أن يتم قبول تسجيل الشركة يبدأ تطبيق أحكام قانون الجامعات الأهلية.(*)

وجدير بالإشارة أن أول جامعة خاصة أنشئت في الأردن عام ١٩٩٠ هي جامعة عمان الأهلية وتمتلكها شركة مساهمة خاصة محدودة المسؤولية .

إن الأسلوب المتبع في الأردن لا يخلو من محاذير ذلك أنه قد يعرض الجامعات في أحيان كثيرة لمخاطر ناتجة عن تدخل قوى المال في شؤونها مما يتعين إيجاد ضوابط قانونية تكفل إقرار علاقة متوازنة بين قوى المال وإدارة الجامعة.

المطلب الثالث
تأسيس الجامعات والكليات الأهلية

لكي يعترف المشرع بالجامعة أو الكلية الأهلية كشخص معنوي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري يجب أن يكون تأسيسها قد تم وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وبالشروط التي رسمها لهذا الغرض .

ففي الأردن ، يكون تأسيس الجامعات الأهلية وترخيصها منوطا بمجلس التعليم العالي والذي يتكون من وزير التعليم العالي رئيسا وعضوية ومدراء التربية والتعليم والتخطيط والثقافة ورؤساء الجامعات الأردنية بحكم وظائفهم ومن ممثلين عن كليات المجتمع وثمانية أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص . يقدم طلب تأسيس الجامعة الخاصة إلى المجلس المذكور مرفقا بالبيانات والوثائق وسائر الضمانات التي يقررها ، ويصدر المجلس قراره بشأن الطلب خلال مدة لا تزيد على ستة شهور .(**)

ولا يتم ترخيص الجامعة الأهلية إلا بعد استيفائها لمعايير الاعتماد العام والخاص المحددة بالقرار ١٢٨٩ في ١٩٩٦/١٠/٢٨ الصادر عن مجلس التعليم العالي، والتي وضعت لغرض النهوض بمستوى التعليم العالي وتنويع حقول التخصص بما يتناسب وحاجات المجتمع وسوق العمل. وتشمل معايير الاعتماد العام المجالات الآتية:

التنظيم العلمي: ويتضمن مجالس الجامعة وأعضاء الهيئات التدريسية وفنيي المختبرات ونسبة الطلبة ونظام الدراسة .

التنظيم الإداري: يشمل الوصف الوظيفي لإدارة الجامعة والهياكل التنظيمية لها .

(*) انظر بصدد إجراءات تأسيس الشركة المساهمة في الأردن: د. فوزي محمد سامي، شرح القانون التجاري الأردني ، جـ٤، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧، ص ٣٧، وما بعدها .

(**) المادة (٧) ف آ من قانون الجامعات الخاصة الأردني .

المباني والمرافق: وتشمل أرض الجامعة وقاعات التدريس وقاعات المحاضرات والمختبرات والمشاغل والمكتبة وسكن الطلبة والملاعب الرياضية والوسائل التعليمية.. الخ .

الأدوات والتجهيزات والمصادر التعليمية: كمحتويات المكتبة وقاعاتها والتصنيف.

أما معايير الاعتماد الخاص فيشمل المجالات الآتية :

- تجهيزات المختبرات والمشاغل والوسائل التعليمية
- الكتب والمراجع
- المؤهلات العلمية والخبرات لأعضاء هيئة التدريس .

وتشرف على هذه الاعتمادات لجنة عليا برئاسة وزير التعليم العالي ، كما تؤلف لجان متخصصة للجامعات الأهلية التي تطلب عادة منحها اعتمادا لزيادة عدد الطلبة أو منحها اعتمادا خاصا لأحد التخصصات الموجودة لديها.(*)

أما قانون الجامعات والكليات الأهلية في العراق فقد بين كيفية تأسيس الجامعات الأهلية حيث أجاز لأعضاء الهيئة التدريسية من حملة شهادة الدكتوراه أو ممن هم بمرتبة أستاذ مساعد في الأقل من المختصين والمهتمين بشؤون التربية والتعليم لا يقل عددهم عن (٩) تقديم طلب تأسيس الجامعة أو الكلية الأهلية على وفق شروط يصدرها مجلس الوزراء.(**)

ويقدم طلب تأسيس الجامعة أو الكلية إلى وزير التعليم العالي والبحث العلمي مشفوعا بتعهد طالبي التأسيس بتوفير المستلزمات المادية والبشرية والعلمية مرفقا بالنظام الداخلي الذي يبين في الأقسام العلمية وعدد أعضاء الهيئة التدريسية وأسماء مرشحي مجلس الجامعة أو الكلية وشروط القبول والمناهج الدراسية وقواعد خدمة العاملين فيها.(***)

ويقوم الوزير بإحالة طلب التأسيس مشفوعا برأيه إلى مجلس الوزراء خلال تسعين يوما لاتخاذ القرار بقبول الطلب أو رفضه ، وينبغي ان يكون قرار الرفض مسببا ويعد باتا لا يمكن الطعن فيه. أما إذا لم تتم إحالة الطلب بعد انقضاء المدة المذكورة جاز لطالب التأسيس خلال ثلاثين يوما من انتهائها الاعتراض لدى مجلس الوزراء ويكون قراره بشأن ذلك باتا.(****)

(*) انظر الفقرة سادسا من القرار المرقم ١٢٨٩ لعام ١٩٩٦ المشار إليه سابقا .

(**) الفقرة ثالثا من المادة (٥) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي ١٩٩٦.

(***) الفقرة أولا م/(٦) من القانون أعلاه.

(****) الفقرة ثانيا م/٦ من القانون.

وينبغي على طالبي التأسيس توفير المستلزمات المطلوبة كافة لإنشاء الكلية الأهلية خلال مدة سنة من تاريخ موافقة المجلس وبخلاف ذلك تعد إجازة التأسيس ملغاة.(*)

وجدير بالذكر أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يمنح إجازة تأسيس الجامعة أو الكلية الأهلية بناء على اقتراح وزير التعليم العالي إلى النقابات المهنية المعنية بالعلم والتربية والجمعيات العلمية والمؤسسات المعروفة باهتمامها العلمي أو التربوي شريطة أن يكون قد مضى على تأسيسها مدة لا تقل عن (٥) سنوات وان يكون لها نشاط ملحوظ في مجال النشر والتأليف ولها إسهامات واضحة وإيجابية في الحياة الوطنية وفي تطوير التعليم العالي والبحث العلمي من خلال مشاركتها في المؤتمرات والندوات العلمية والتربوية.(**)

أما حاجة القطر إلى الجامعات والكليات الأهلية فتقوم وزارة التعليم العالي في العراق بالتنسيق مع هيئة التخطيط بتعديدها على وفق الخطة المركزية للتعليم العالي وتقديم تقرير مفصل بذلك إلى مجلس الوزراء.(***) أما في الأردن فيتولى مجلس التعليم العالي صلاحية إنشاء مؤسسات التعليم العالي وأسس قبول الطلبة فيها.(****)

المبحث الثاني
ضوابط عمل الجامعات والكليات الأهلية

لكي تقوم الكليات الأهلية بأداء وظيفتها لابد من وجود تنظيم علمي وإداري لها يتمثل بإيجاد تشكيلات معينة داخل الكلية يضاف إلى ذلك ضرورة رفد الكلية بالموارد المالية اللازمة بإيجاد مصادر دائمية للتمويل وأخيرا فأن الدولة قد تمارس نوعا من الرقابة على أعمال الكليات الأهلية بما يكفل تحقيق أغراضها . وسنتناول النقاط الثلاث المتقدمة في المطالب الآتية :

المطلب الأول
تشكيلات الجامعات والكليات الأهلية

نقصد بتشكيلات الجامعة أو الكلية الأهلية الهياكل التنظيمية الداخلية والوظيفية التي تقوم بإدارة الكلية الأهلية .

ففي القانون الأردني أحالت المادة الثامنة من قانون الجامعات الخاصة في تحديد مجالس الجامعة الخاصة وشروط تعيين رئيس الجامعة والعمداء ورؤساء الأقسام ورتب هيئة التدريس إلى تعليمات يصدرها مجلس التعليم العالي لهذه الغاية .

(*) الفقرة ثالثا م/٦ من القانون.

(**) انظر المادة الخامسة من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

(***) انظر المادتين (١) و(٣١) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

(****) المادة (٤) من قانون التعليم العالي الأردني المرقم ٢٨ لسنة ١٩٨٥. و م/٤ من قانون الجامعات الخاصة لسنة ١٩٩٩.

وقد أقرت تلك التعليمات للجامعات وجوب تشكيل مجالسها على النحو الآتي : (*)

١. **مجلس الأمناء :** ويتألف من (١٥) عضوا يعينهم مجلس التعليم العالي وهم رئيس الجامعة وعضوان اثنان ينسبهما رئيس مجلس التعليم العالي واثنا عشر عضوا من ذوي الرأي والخبرة فيهم رئيس مجلس الأمناء وتكون مدة عضوية مجلس الأمناء أربع سنوات قابلة للتجديد ويعد أعلى هيئة في الجامعة الخاصة يقوم برسم السياسة العامة للجامعة ومراقبة تنفيذها .

٢. **مجلس الجامعة :** يتألف من رئيس الجامعة ونائب أو نواب الرئيس والعمداء وعضو هيئة التدريس تنتخبه الهيئة التدريسية لكل كلية والمدير المالي ومدير المكتبة وأحد طلبة الجامعة يختاره رئيس الجامعة لمدة سنة واحدة وعضوين من المجتمع المحلي يختارهما رئيس الجامعة ويعنى المجلس بتنظيم عمل الجامعة وإدارة شؤونها وعلاقتها مع المؤسسات المختلفة العامة والخاصة .

٣. **مجلس العمداء:** يتألف من رئيس الجامعة ونائب أو نواب الرئيس والعمداء وينظر في الشؤون الدراسية والوظيفية للتدريسيين من إعارة وندب وترقيات ومنح الدرجات العلمية .

٤. **مجلس الكلية:** يتألف من عميد الكلية رئيسا ونواب العميد ورؤساء الأقسام وعضو الهيئة التدريسية المنتخب من قبلها لمدة عام واحد ويقوم بإقرار الخطة الدراسية وشروط القبول وسير الدراسة في الكلية وإجراءات الامتحانات والبحث العلمي .

٥. **مجلس القسم :** ويتألف من رئيس القسم وجميع أعضاء هيئة التدريس ويعنى بتنسيق المواد الدراسية وتقديم الاقتراحات إلى مجلس الكلية حول الخطط الدراسية وإبداء الرأي في المواضيع ذات العلاقة بالقسم .

أما في القانون العراقي فقد حدد الفصل الثالث من قانون الجامعات والكليات الأهلية تشكيلات الجامعة الأهلية وهي مماثلة لما في القانون الأردني عدا مجلس الأمناء ومجلس العمداء حيث لا نظير لهما في القانون العراقي وعلى النحو الآتي :

١. **مجلس الجامعة :** وهو أعلى هيئة علمية وإدارية فيها ويتألف من رئيس الجامعة رئيسا ومساعد رئيس الجامعة وعمداء الكليات وممثل عن وزارة التعليم العالي وممثل عن نقابة المعلمين وأحد الخبراء من ذوي الاختصاص وممثل الاتحاد الوطني لطلبة العراق وممثل واحد عن الجهة المؤسسة للجامعة.(**)

٢. **مجلس الكلية:** ويتألف من عميد الكلية رئيسا ورؤساء الأقسام العلمية ومعاون العميد وخبير مختص وممثل عن نقابة المعلمين وممثل عن الاتحاد الوطني لطلبة العراق.(***)

(*) انظر البند سابقا من القرار المرقم ١٢٨٩ لسنة ١٩٩٦ المشار إليه آنفا .

(**) المادة (١١) من القانون أعلاه .

(***) المادة (١١) من القانون أعلاه .

٣. **مجلس القسم أو الفرع :** وهو الوحدة العلمية الأساسية في التعليم الجامعي الأهلي ويديره رئيس القسم ويتكون من عدد من التدريسيين لا يقل عن ٥٠% من أعضاء مجلس القسم العلمي في الجامعات الرسمية ولا يقل عن أربعة تدريسيين من حملة شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها.(*)

وينفق كلٌ من القانونين العراقي والأردني في وجوب ان يكون رئيس الجامعة برتبة أستاذ ويعين من قبل وزير التعليم العالي بناء على ترشيح الجهة المؤسسة في العراق أو من قبل مجلس التعليم العالي في الأردن بناء على تنسيب من مجلس الأمناء ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.(**)

ويشترط القانون الأردني فيمن يعين عميداً ان يكون ممن يحملون رتبة الأستاذية ويعين بتنسيب من رئيس الجامعة وقرار مجلس الأمناء لمدة سنتين قابلة للتجديد.(***) فيما يجيز القانون العراقي ان يكون عميد الكلية بمرتبة أستاذ مساعد في الأقل ومن حملة شهادة الدكتوراه ويعين بقرار من مجلس الجامعة مدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.(****)

بقي أن نشير إلى أن الهيئة التدريسية للجامعة الأهلية وكما هو الحال في الجامعات الرسمية تتألف من :

١. الأساتذة ٢. الأساتذة المساعدين ٣. المدرسين ٤. المدرسين المساعدين .

ويشترط فيهم توافر ذات شروط عضو الهيئة التدريسية للجامعات الرسمية وتعتمد قواعد الترقيات العلمية المعمول بها في الجامعات الرسمية.(*****)

وقد أجاز القانون للجامعات والكليات الأهلية الاستعانة بأعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات الرسمية وهيئة المعاهد الفنية وموظفي الدولة والمتقاعدين لإلقاء المحاضرات أو الإفادة من خبرتهم على أن تستحصل موافقة الجهات التي ينتسبون إليها بالنسبة إلى غير المتقاعدين.(******)

أما في القانون الأردني فقد أوجب قرار مجلس التعليم العالي المرقم ١٢٨٩ المشار إليه تطبيق أنظمة الجامعة الأردنية وتعليماتها على تعيين أعضاء هيئة التدريس وترقيتهم ورتبهم وهذا يماثل ما عليه الحال في القانون العراقي حيث اتجه القانونان إلى مساواة أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأهلية بالجامعات الحكومية .

(*) المادة (٢٣) من القانون.

(**) انظر المادة (١٤) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي البند ثانيا من القرار رقم ١٢٨٩ لسنة ١٩٩٦ الصادر عن مجلس التعليم العالي الأردني .

(***) البند ثالثا من القرار ١٢٨٩ لسنة ١٩٩٦.

(****) المادة (١٧) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

(*****) المادة (٢٤) من القانون أعلاه.

(******) المادة (٢٥) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

والشائع في التطبيق أن يتم تعيين التدريسيين في الكليات الأهلية بموجب عقد بين التدريسي والكلية.(*)

المطلب الثاني
تمويل الكليات الأهلية

إن من مقومات تمتع الكلية الأهلية بالشخصية المعنوية أن يكون لها ذمة مالية مستقلة عن ذمم الأشخاص المؤسسين لها ولاشك أن قيام الكليات الأهلية بأداء نشاطاتها تحقيقا للأغراض التي أنشئت من أجلها يستلزم موارد مالية لا يستهان بها تنفق على مباني الكلية ومرافقها الإدارية والعلمية والأدوات والتجهيزات والمصادر التعليمية فضلا عن رواتب ومكافآت التدريسيين والإداريين والفنيين والأنشطة الأخرى كالمؤتمرات والإيفادات والندوات.. الخ .

وبديهي أن لا تكفي رؤوس الأموال المخصصة من قبل المؤسسين لتغطية هذه النفقات الضخمة الأمر الذي يستوجب تعدد مصادر التمويل وتطبيقا لذلك يقرر قانون الجامعات الخاصة الأردني لعام ١٩٩٩ أن الواردات المالية للجامعة تتألف من المصادر الآتية :

- الرسوم الجامعية والأجور والبدلات الخاصة بالخدمات الجامعية التي تقدمها للطلاب ولغيرهم.
- ريع استثمار الأموال العائدة للجامعة .
- التبرعات والهبات والمنح والوصايا والأوقاف .
- الواردات المتحققة من أي خدمات أكاديمية أو علمية أو استشارية تقدمها للغير.
- ما يتأتى لها من مطبوعاتها ومنشوراتها .
- أية مصادر أخرى يوافق عليها مجلس التعليم العالي.(**)

وبالمثل يقر القانون العراقي مبدأ تنوع مصادر التمويل للجامعات الأهلية التي تتكون من :

- مساهمة الجهة المؤسسة لها.
- الأجور الدراسية
- المنح والهبات والإعانات والوصايا والوقف
- الإيرادات الناجمة عن نشاطاتها المختلفة.(***)

(*) انظر على سبيل المثال المادة (١٤) من النظام الداخلي لكلية الحدباء الجامعة.

(**) المادة (٩) من القانون المذكور .

(***) المادة (٢٦) من قانون الجامعات والكليات الأهلية ١٩٩٦.

وقد أجازت المادة (٢٧) من قانون الجامعات والكليات الأهلية للجامعات المذكورة استثمار أموالها فيما ينسجم مع أهدافها والقصد من ذلك أن لا تتحول إلى مؤسسات تجارية غايتها جني الأرباح .

وبغية توجيه مصادر التمويل نحو الغاية المخصصة لها أوجب القانون الأردني على الجامعة الخاصة أن تمسك دفاتراً وقيوداً مالية منتظمة وفقا للأصول المحاسبية وتكون الحسابات والتقارير الختامية خاضعة للتدقيق من قبل مدقق حسابات قانون مرخص تعينه الجامعة لهذا الغرض.(*)

وبالمثل أخضع القانون العراقي حسابات الجامعات والكليات الأهلية لتدقيق ديوان الرقابة المالية.(**)

وبالنظر للغاية العلمية السامية التي تستهدفها الجامعات الأهلية فقد أعفاها المشرع العراقي من ضريبة الدخل كما أعفى أيضا إستيراداتها من المواد والعدد والأجهزة والمواد الاحتياطية ووسائل الإيضاح والكتب والمطبوعات من الرسوم الكمركية.(***)

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٣٧) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي أوجبت إنشاء صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات الأهلية تنظم أحكامه وقواعده بنظام يصدر لهذا الغرض .

وينبغي مراعاة عدم المغالاة في فرض الأجور الدراسية الباهظة على الطلبة الدارسين في الجامعات الأهلية وإنما الاستعانة قدر الإمكان بالموارد الأخرى للتمويل ووضع ضوابط تكفل عدم حيادة الجامعات الأهلية عن أهدافها العلمية ذات النفع العام .

الشائع في التطبيق أن الأجور الدراسية تحدد من قبل مجلس الكلية سنويا و تستحصل دفعة واحدة عند تسجيل الطالب .(****)

المطلب الثالث

الإشراف والرقابة الحكومية

وضع المشرع نصب عينيه عند رسمه للإطار القانوني الخاص للجامعات والكليات الأهلية منحها الاستقلالية والمرونة العلمية الكافية للتطور والإبداع بما يؤمن تحقيق أهدافها ويجعلها نمطا خاصا للتعليم العالي والبحث العلمي. هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ينبغي ضمان مستوى علمي رصين لخريجيها وضمان مستوى رفيع من الأداء ونوعية جيدة من

(*) المادة (١٠) من قانون الجامعات الخاصة الأردني .

(**) المادة (٣٦) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي .

(***) المادة (٣٠) من القانون أعلاه .

(****) انظر المادة (٢١) من النظام الداخلي لكلية الحدباء الجامعة المعمول به اعتبارا من ١٩٩٦/١٢/٨.

التعليم الجامعي ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إخضاعها لإشراف ورقابة الدولة علميا وإداريا.(*)

فمن الناحية الإدارية مر بنا أن تأسيس الجامعات والكليات الأهلية منوط بموافقة الجهة الحكومية ممثلة بمجلس الوزراء في العراق ومجلس التعليم العالي في الأردن وذلك بتوافر شروط وضمانات معينة كالمستلزمات المادية والبشرية والعلمية.(**) وبالمثل فان للدولة سحب إجازة الكلية الأهلية وإغلاقها عند حدوث خلل أو مخالفة جسيمة تستوجب ذلك، وفي ذلك تقتضي المادة (٢٤) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي بأن لوزير التعليم العالي غلق القسم أو الفرع العلمي في حالة مخالفته للشروط المطلوبة ويكون قراره باتا، كما إن للوزير التوصية إلى مجلس الوزراء بسحب إجازة الجامعة أو الكلية عند حدوث خلل جسيم في النواحي العلمية أو التربوية أو عدم الالتزام بالأهداف التي أنشئت من أجلها وذلك بعد تنبيهها وإنذارها ويكون قرار مجلس الوزراء بسحب الإجازة باتا . وعند سحب الإجازة تتولى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إدارة الكلية على وفق نظامها الداخلي إلى حين تخرج آخر وجبة من طلبتها أو نقلهم إلى الجامعات الرسمية .

وبالمثل يقرر المشرع الأردني لمجلس التعليم العالي ولاية التأكد من تحقيق الجامعة الخاصة لأهدافها ومراعاتها لتعليمات الترخيص والاعتماد وله في حالة مخالفة الجامعة للقوانين والأنظمة والتعليمات وقف قبول الطلبة فيها أو إغلاقها وسحب ترخيصها.(***) كما أعطى قانون الجامعات الخاصة الأردني مجلس التعليم العالي صفة الولاية والوصاية الإدارية على الجامعات الأهلية من حيث :

- الموافقة على إنشاء أنواع الدراسات في الجامعة .
- الموافقة على خطط الجامعات وتحديد أولوياتها .
- إقرار حقول التخصص في مختلف المستويات .
- إقرار أسس قبول الطلبة .
- الموافقة على قبول التبرعات والمنح والهبات المقدمة للجامعات .
- الموافقة على اتفاقيات التعاون الثقافي والتكنولوجي بين الجامعات المحلية والأجنبية.(****)

ومن ناحية الإشراف العلمي، فيقرر القانون العراقي خضوع الجامعات والكليات الأهلية إلى إشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من الناحيتين العلمية والتربوية وللوزارة - من أجل تحقيق ذلك - الاعتماد الأساليب والصيغ المتعارف عليها في التقاليد الجامعية بما يؤمن المستويين العلمي والتربوي المطلوبين(*****)، كما أوجب القانون على

(*) انظر الأسباب الموجبة لقانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي المرقم ١٣ لسنة ١٩٩٦.

(**) انظر آنفا ص١٢-١٣ من هذه الدراسة.

(***) الفقرة (ب) من المادة /٧ من قانون الجامعات الخاصة الأردني .

(****) المادة (٦) من القانون أعلاه .

(*****) المادة (٩) من قانون الجامعات والكليات الأهلية العراقي.

الجامعات تزويد الوزارة بجميع المتطلبات التي تمكنها من أداء مهامها وعلى وجه الخصوص محاضر مجلس الجامعة أو الكلية والتقارير الفصلية والسنوية عن المسيرة العلمية والتربوية فضلا عن أية معلومات أخرى تطلبها الوزارة.(*)

أما في القانون الأردني فتلتزم الجامعة الخاصة بمسك السجلات الأكاديمية التي يقررها مجلس التعليم العالي وتنظمها وفقا لتعليماته وقراراته ، كما ينبغي أن تقدم تقريرا سنويا إلى المجلس عن أعمالها خلال السنة الماضية وعن خططها للسنة المقبلة على أن يقدم التقرير خلال مدة لا تتجاوز اليوم الأول من شهر آذار من السنة التالية للسنة التي يتعلق بها التقرير.(**)

هذا وقد مر بنا آنفا أن مالية الجامعة الأهلية تخضع أيضا لرقابة الدولة من حيث الإيرادات والنفقات بما يكفل حسن التصرف فيها وعدم ضياعها أو هدرها.

مما تقدم يتضح أن المشرع في كل من العراق والأردن يسعى جاهدا إلى إقامة موازنة دقيقة بين متطلبات الرصانة العلمية التي تستوجب وضع الجامعات تحت الإشراف العلمي للدولة بما يؤمن تحقيق أهدافها ورفع كفاءة أدائها.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث الجوانب التشريعية للجامعات والكليات الأهلية في الأردن والعراق ووقفنا على ما تقوم به من دور إيجابي وفعال من أجل التوسع في الرصيد العلمي الاستراتيجي للدولة عن طريق إعداد أعلى المستويات في المجالات العلمية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية والتي تسهم في الوفاء بالاحتياجات العلمية المستقبلية لعملية التطوير والتنمية الوطنية الشاملة .

ولهذا كله نرى أن الجامعات الأهلية أصبحت ضرورة اجتماعية ووطنية تفرضها الظروف الراهنة وسياسات الخصخصة السائدة في العالم، وبالرغم من أن هذه التجربة لا تزال في بلادنا في بداية عهدها وأن الكثرة الغالبة من الجامعات الخاصة لم يتاح السنوات الأولى من عمرها ، فمن المتوقع أن تقل كفاءتها في الأداء عن الجامعات الحكومية، وهذا ما يتطلب دعما وتشجيعا مستمرا لها ومد جسور التعاون بينها وبين مختلف المؤسسات التربوية والعلمية في الدولة. ولكي لا تتحول الجامعة الأهلية (الخاصة) إلى مكان لبيع الشهادات العلمية فلابد من وضع ضوابط قانونية لضمان نوعية جيدة من التعليم الجامعي ومثال ذلك شروط الاعتماد العام والخاص المعمول بها حاليا في الأردن، كما أنه ينبغي وضع معادلة بين مؤسسي الجامعة الأهلية وبين قياداتها الأكاديمية ، والغاية من ذلك هو إزالة الشعور لدى بعض الطلبة بأن الجامعة الأهلية قائمة على أساس الرسوم التي يدفعونها وبالتالي فمن حقهم النجاح والتخرج مضمون والشهادة مضمونة .

(*) المادة (١٠) من القانون أعلاه.

(**) انظر المادتين (١٠ و١١) من قانون الجامعات الخاصة الأردني .

وعلى الجامعة الأهلية الخاصة وضع نظام خاص للحوافز لأعضاء الهيئة التدريسية يوفر لهم الاستقرار الأكاديمي والاقتصادي والاجتماعي ويحفزهم على القيام بالبحوث العلمية كما يؤدي في الوقت ذاته إلى جذب الكفاءات العالية للعمل فيها .

لقد آن الآوان بعد انقضاء هذه السنوات من انطلاق التعليم الجامعي الخاص ان نقف وقفة تقويم وتمحيص لهذه التجربة ومعالجة جوانب القصور فيها وإمدادها بالحلول التي تكفل ديمومتها وازدهارها خدمة للمجتمع وتعزيزاً لتطوره وتقدمه .

المصادر

أولاً : الكتب القانونية

- البكري ، عبدالباقي ، البشير ، زهير ، المدخل لدراسة القانون ، طبع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، مطبعة بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٨٩ .
- سامي ، فوزي محمد ، شرح القانون التجاري الأردني ، طبع مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ .

ثانياً : القوانين

- القانون المدني العراقي ذو الرقم (٤٠) لسنة ١٩٥١م.
- القانون المدني الأردني ذو الرقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦م.
- قانون التعليم العالي الأردني ذو الرقم (٢٨) لسنة ١٩٨٥م.
- قانون الجامعات الأردني المعدل ذو الرقم (١٩) لسنة ١٩٨٩م.
- قانون الجامعات الأهلية الأردني ذو الرقم (٩) لسنة ١٩٩٩م.
- قانون الجامعات الأهلية العراقي ذو الرقم (١٣) لسنة ١٩٩٦م.
- قانون الجمعيات العراقي ذو الرقم (١) لسنة ١٩٦٠م.
- قانون الشركات العراقي ذو الرقم (٢١) لسنة ١٩٩٧م.
- قرار مجلس التعليم العالي ذو الرقم (١٢٨٩) في ١٩٩٦/١٠/٢٨م.
- النظام الداخلي لكلية الحدباء الجامعة المعمول به اعتباراً من ١٩٩٦/١٢/٨م.