

تاريخ الـبرسال (2018-10-11). تاريخ قبول النشر (2018-11-07)

\*1 د. بهاء الدين مسعود خويرة اسم الباحث الأول:

2 د. أحمد طارق البشتاوي اسم الباحث الثاني:

كلية الحقوق-جامعة فلسطين الأهلية-  
فلسطين

<sup>1</sup> اسم الجامعة والبلد (للأول)

كلية القانون-جامعة النجاح الوطنية-  
فلسطين

<sup>2</sup> اسم الجامعة والبلد(للثاني)

\* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address:

[bahaa\\_kh@paluniv.edu.ps](mailto:bahaa_kh@paluniv.edu.ps)

## الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية "الأطر القانونية والفوائد العملية في ضوء التشريع الفلسطيني"

### ملخص توضيحي:

تُقدم الدراسة محاولة أكاديمية تأصيلية تسعى لتبيان الأطر القانونية والفوائد العملية لتحقيق الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، وذلك عبر التحليل القانوني المعمق لركيزتين رئيسيتين: الأولى ترتبط بالنواحي القانونية النظرية لاختصاص القضاء الإداري بالنظر في القرارات الصادرة عن مؤسسات تعليمية لا تندرج ضمن وصف السلطة الإدارية، خاصة أن المشرع الفلسطيني قدم معطيات قانونية متميزة في هذا المجال، من حيث توسيع نطاق الرقابة القضائية؛ لتشمل قرارات مؤسسات التعليم العالي كافة، سواء كانت هذه المؤسسات حكومية أم غير حكومية، وما ترتب على ذلك من إعادة النظر في مفهوم القرار الإداري الذي تأثر في ذاتيته المنفردة وتكليفه الطبيعي بوصفه عملاً قانونياً تستخدمه السلطة الإدارية لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها. أما الركيزة الثانية فتتموضع حول تقديم بعض الأفكار العملية المركزة لتقييم موقف المشرع الفلسطيني حينما أتاح لصاحب المصلحة الحق في الطعن بإلغاء قرار مؤسسة التعليم العالي غير الحكومية أمام محكمة العدل العليا (محكمة القضاء الإداري في فلسطين)، من منطلق التساؤل عما إذا كانت السياسة التشريعية المرسومة في هذا الإطار لها ما يبررها من الناحية الواقعية أم لا؟ وهل جاء اعتمادها كبديل عن ممارسة السلطة الإدارية لدورها الأصيل في الإشراف على مرفق التعليم العالي الذي يعد من المرافق الأساسية في الدولة؟

**كلمات مفتاحية:** (القرار الإداري، التعليم العالي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القانون الإداري)

Judicial Review on the Decisions of the Non-Governmental Higher Education Institutions "Legal Frameworks and Practical Benefits in Light of the Palestinian Legislation"

Demonstrative Abstract:

The present study provides an original academic attempt that attempts to demonstrate the legal frameworks and practical benefits to achieve judicial review on the decisions of the non-governmental higher education institutions through deep legal analysis for two main pillars. The first one is related to the theoretical legal aspects of the jurisdiction of administrative judiciary in respect to decisions made by educational institutions that do not fall within the description of administrative authority, especially since the Palestinian legislator has presented outstanding legal data in this area, in terms of expanding the scope of judicial supervision, so as to include the decisions of all institutions of higher education whether they are governmental or non-governmental institutions, and the consequent reconsideration of the concept of administrative decision which has been affected in its individuality and natural adaptation as a legal act used by the administrative authority to exercise its activity and achieve its objectives.

The second pillar focuses on presenting some concentrated practical ideas to assess the position of the Palestinian legislator, when he has granted the related party the right to appeal the annulment of the decision of the non-governmental higher education institution before the Supreme Court of Justice (Administrative Court of Palestine), from the perspective whether the legislative policy drawn up in this framework is justified in the real aspect or not; and if it adopted as an alternative to the exercise of administrative authority for its original role in supervising the higher education facility, which is considered one of the basic facilities in the country.

**Keywords:** administrative decision, higher education, judicial review over administration works, administrative law.

## المقدمة:

يعتبر التعليم العالي الآلية الفعالة لإحداث التغيير الشامل في أي بلد من العالم، فهو من أهم مرتكزات التنمية البشرية، يتعلق بإعداد الكفاءات المتخصصة في مختلف حقول المعرفة ومجالاتها المتعددة، فيقدر ارتفاع جودة التعليم الجامعي ونوعيته، بقدر ما نضمن جودة مخرجات هذه الكفاءات، وهذا يستلزم بطبيعة الحال، الاهتمام الحثيث والمستمر بالمحاور والعوامل المتصلة بالعملية التعليمية كافة، التي تتعلق بالأستاذ الجامعي، والطلبة، والمناهج الجامعية، وإدارة المؤسسات التعليمية، وهي عوامل تتفاعل وتتداخل معاً لتؤثر على جودة ونوعية التعليم الجامعي سلباً أم إيجاباً<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت أهداف قطاع التعليم العالي قد رسمت تشريعياً في مجالات محددة بعينها؛ تدور إجمالاً حول التعليم والبحث العلمي وخدمة المجتمع المحلي<sup>(2)</sup>، فإن التعليم العالي خارج هذا الإطار التقليدي يعد انعكاساً للإبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع، ويلعب دوراً بالغ الحيوية في عملية الحراك الاجتماعي والقانوني<sup>(3)</sup>.

وبالتزامن مع أهمية دور مؤسسات التعليم العالي في تحقيق أهداف التعليم العالي سواء تلك المقننة تشريعياً أو تلك التي تفرضها التطورات المتسارعة للعصر المتغير الذي نعيشه، فإن الالتزام بحكم القانون يبقى العنصر الثابت الذي يضبط وينظم كل عمل بشري، لذلك كان وما زال مبدأ المشروعية عماد الدولة القانونية وأساس تقدمها وقوتها، مهما كانت الأيدلوجية أو المذهب الذي تعتقه الدولة وتؤمن به، ومهما تنوعت مجالات الأنشطة المجتمعية وأهدافها، فهذا المبدأ يتعلق بشكل أساس بخضوع السلطة العامة للقانون في أوسع معانيه، أي جميع القواعد القانونية الوضعية التي تجسد النظام القانوني للدولة، أيأ كان مصدرها أو شكلها، سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وسواء أكانت داخلية أم خارجية، مع مراعاة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية، الأمر الذي يعني أن تخضع كل قاعدة قانونية لقواعد قانونية تعلوها رتبة، فإذا لم تنقيد السلطة العامة بها تكون أعمالها معيبة وعرضه للإبطال.

ومؤسسات التعليم العالي، بدءاً من الجامعات والكليات الجامعية ومروراً بكليات المجتمع والمؤسسات ذات الطبيعة الخاصة (كالجامعات المفتوحة)، يفترض أن تدار جلها على أساس حكم القانون، لا سيما أنها تتميز بتكوين النخب التي سوف تحتل مواقع قيادية في المجتمع والدولة، وتساهم في تطوير المعرفة القانونية عبر طرائق متعددة ومتنوعة<sup>(4)</sup>، ولها تأثير دقيق في رسم السياسات والإستراتيجيات الشمولية للدولة، فما يصيب مؤسسات التعليم العالي من تدهور قيمي وعلمي وبحثي هو نتاج طبيعي لما يفرزه المجتمع من سلبيات في مواجهة العديد من القضايا المجتمعية، لذلك قيل حقاً أن العلاقة بين الجامعات والمجتمع هي علاقة جدلية في أساسها<sup>(5)</sup>، وهو ما يفسر انعكاس آثار نشاط أي مؤسسة تعليمية على مرفق التعليم ذاته، بأجزائه ومكوناته الكلية، الموضوعية منها والشكلية.

لكن بعض المؤسسات التعليمية قد تعاني من ضعف حكم القانون أو ضعف ثقافة القانون، لدرجة أن أصبحت مجالات التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها لدى بعض المؤسسات الأكاديمية في البلدان النامية عموماً من المسائل الشائعة الحدوث، بالرغم من وجود دوائر قانونية ومستشارين قانونيين وبرامج قانون وكليات حقوق داخل هيكلية هذه المؤسسات<sup>(6)</sup>، وهذا ما يستتج من الغموض الحاصل حيال طبيعة الأعمال والتصرفات التي تتخذ لتسيير العملية التعليمية، مما جعل اعتماد الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات التعليم العالي أسلوباً مقبولاً ومستساغاً لدى الكثيرين.

(1) انظر: (Volkwein, James Fredricks and Zhou, Ying, 152).

(2) انظر: (الخطيب، نعمان، ص308).

(3) (الفتي، إسماعيل، ص429).

(4) انظر: (الأمين، عدنان، ص73).

(5) انظر: (بدران، شبل، ص6).

(6) انظر: (الأمين، عدنان، ص74).

### مشكلة الدراسة:

ليس من المعهود دائماً أن تمتد رقابة القضاء الإداري نحو إلغاء قرارات صادرة عن أشخاص معنوية لا تندرج ضمن مفهوم السلطة الإدارية العامة، لكن الحكمة التشريعية قد ترتتي أن هنالك أسباب توجب هذا التطور لغايات من المفترض حتماً أن تنصب نحو الصالح العام، لكن المشكلة أن يتم ولوج هذا الطريق دون تخطيط مسبق ودراسة متأنية لناحية خصوصية المجال الذي أصبح تحت رقابة القضاء، وكذلك طبيعة المشكلات الناتجة عن البيئة المستهدفة لهذا المجال. وهنا يمكن تجسيد مشكلة الدراسة الرئيسية حينما أجاز المشرع الطعن بإلغاء قرارات مؤسسات التعليم العالي كافة دون تمييز في أن هذه المؤسسة أو تلك لا زالت تعيش ضمن حياة القانون الخاص سواء من حيث تأسيسها أو من خلال تعاملاتها القانونية وتنظيمها الإداري. والمشكلة تزداد تعقيداً حينما يتم تركيز النظرة نحو الرقابة الإدارية التي تمارسها أجهزة إدارية مختلفة للإشراف على مؤسسات التعليم العالي، فهذه رقابة لا تولد بمعزل عن الرقابة القضائية، لأننا أمام متكاملين، أولهما يمنع حدوث الخلل وثانيهما يعالج الخلل الواقع، وعدم تنظيم علاقتهما في مجال شؤون مؤسسات التعليم العالي غير حكومية بالتحديد، سيجعل من فكرة الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي مجرد إجراءات شكلية لا فائدة جوهرية تنبع منها، والمشكلة تظل قائمة إذا لم يتم تدارك خصوصية وطبيعة العمل داخل الإدارات الأكاديمية خاصة في ظل الإشكالات المتصلة بالأنظمة الداخلية النازمة لعملها ولشؤون المتعاملين معها، وهي إشكالات ستنتج عقبات جدية أمام مجريات العمل القضائي الموكل له مهمة ترسيخ مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق وحريات المجتمع الأكاديمي.

### أهداف الدراسة:

ينصب الهدف الشمولي في هذه الدراسة المتخصصة حول معالجة جانب محدد من الإشكالات القانونية الناتجة عن انعقاد اختصاص القضاء الإداري في النظر بقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، واختيار هذه المؤسسات أمراً منطقياً؛ لأن المؤسسات الحكومية لا تثير من ناحية الرقابة القضائية أي مشاكل قانونية مستعصية كما سيتبين لاحقاً. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، كان لا بد من توضيح كيفية إدارة هذه المؤسسات وتبيان أسس إنشائها وتنظيمها، عبر دراسة وتحليل الإطار القانوني لها لكي يكون بالإمكان تحديد طبيعة ولاية اختصاص القضاء الإداري في هذا المجال، دون أن يغيب عن البال معالجة التعقيدات القانونية والعملية الناتجة عن ممارسة القضاء الإداري لمهمة فحص مشروعيات قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

### منهج الدراسة:

انطلاقاً من توضيح الإطار القانوني لتنظيم مؤسسات التعليم العالي والأسس القانونية لإنشائها، سيتم إتباع المنهج التحليلي التأسيلي عبر التحليل القانوني لطبيعة النتائج القانونية والعملية المترتبة على تحقق الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، وذلك في إطار تقديم قراءة علمية مركزة لتقييم مبررات السياسة التشريعية التي انتهجها المشرع في القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون التعليم العالي والآثار المترتبة عليها في ضوء الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية ذات الصلة. وبناءً على ذلك، سيتم تبيان الأطر القانونية ومناقشة وتحليل الفوائد العملية لاعتماد أسلوب الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من خلال إتباع التقسيم الثلاثي الآتي:

المبحث الأول: الإطار القانوني العام لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لاختصاص القضاء الإداري بالنظر في قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

المبحث الثالث: نظرة تقييمية حيال إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري.

## المبحث الأول: الإطار القانوني العام لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين.

تقررت الأحكام القانونية العامة التي تنظم مؤسسات التعليم العالي في فلسطين ضمن تشريع عام واحد هو القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن التعليم العالي<sup>(1)</sup>، وهو تشريع يحمل الطابع الاستثنائي، لكونه صادر عن رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وهو ما يستوجب عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذا القرار بقانون وإلا زال ما كان له من قوة القانون<sup>(2)</sup>.

وبمنأى عن مناقشة توافر حالة الضرورة من عدمها في هذا التشريع؛ لكون الخوض في هذه المسألة يقتضي مد نطاق الدراسة إلى مجال يتجاوز خصوصيتها، فإن أهم ما يلاحظ إزاء هذا القرار بقانون هو إلغاءه بالأسلوب الصريح للقانون رقم 11 لسنة 1998 بشأن التعليم العالي<sup>(3)</sup>، وهو أسلوب أحدث بعض الفجوات والثغرات التي كان من الممكن تلافيها في حالة عدم إلغاء القانون القديم بهذا الأسلوب، خاصة فيما يتعلق بتصنيف مؤسسات التعليم العالي وكيفية إدارتها، ولعل هذه المسألة لم تكن بحسبان المشرع في ظل تركيز الاهتمام نحو إنشاء مجلس التعليم العالي وتحديد صلاحياته والقواعد الناظمة لعمله، وكذلك تنظيم عمل الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية.

وبدون إنكار ما لهذا التنظيم من نتائج محمودية في إزالة جزء كبير من الالتباس الذي كان يحيط بعمل هذين الجهازين؛ نتيجة وجودهما قبل سريان قانون التعليم العالي الجديد دون توافر الأساس القانوني السليم لإنشائهما وتنظيم أوضاعهما في قانون التعليم العالي الملغى، إلا إن تشكيل مجلس التعليم العالي من عدد غير قليل من الأعضاء؛ يثير المخاوف حول قدرته في عملية صنع القرارات اللازمة واتخاذها في الوقت المناسب<sup>(4)</sup>، كما أن منح هذا المجلس الشخصية الاعتبارية المستقلة يعطيه مجالاً واسعاً في ممارسة التصرفات المتصلة بالإشراف على قطاع التعليم العالي بشكل قد يؤدي إلى التداخل أو التقاطع مع صلاحيات وزارة التعليم العالي، وهو ما سوف يتبين لاحقاً عند البحث في تقييم مسلك المشرع اتجاه إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري.

أما التنظيم القانوني للهيئة المشار إليها فلا يزال يتسم بكثير من الغموض؛ لأنه بموجب المادة (2/38) من قانون التعليم العالي الجديد ينبغي أن يصدر نظام عن مجلس الوزراء يتعلق بتنظيم الهيئة وآلية عملها وطبيعة مهامها، ولعدم صدور هذا النظام لغاية كتابة هذه الأسطر، فإن القرار رقم (2) لسنة 2002 الصادر عن وزير التعليم العالي يبقى السند القانوني النافذ بشأن نظام عمل الهيئة<sup>(5)</sup>، وهو صدر كما يتبين من ديباجة القرار بموجب المادة (28) من قانون التعليم العالي الملغى، التي كانت تعطي الوزارة صلاحية الانظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون، وهنا يكمن الخلل من الناحية الدستورية، لأن الوزير لا يملك نهائياً صلاحية إصدار أنظمة تنفيذية، فهذا اختصاص محجوز لمجلس الوزراء فقط وفقاً لنص المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (البديل المؤقت للدستور الفلسطيني)<sup>(6)</sup>، إضافة إلى أن قرار الوزير المذكور لم يأت لغايات تنفيذ ما ورد في

(1) المنشور في العدد (142) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2018/04/22، صفحة (4).

(2) نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

(3) نص المادة (45) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(4) فوفقاً لنص المادة (6) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي يتشكل مجلس التعليم العالي برئاسة وزير التربية والتعليم العالي وما مجموعه أربعة وعشرون عضواً، مقسمين على اعتبارات مختلفة.

(5) قرار وزاري رقم (2) لسنة 2002 بشأن نظام الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي، الصادر بتاريخ 2002/05/08،

للاطلاع عليه بالكامل، انظر الموقع الإلكتروني للهيئة: <http://www.aqac.mohe.gov.ps/pdf/policies/2002.pdf>

(6) والتي جاء نصها على النحو الآتي: "المجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات الإجراءية اللازمة لتنفيذ القوانين".

القانون، وإنما جاء بإنشاء أحكام قانونية مستقلة لم تستند أو ترتبط بقانون التعليم العالي الملغى الذي لم يرد فيه أي نص يشير، من قريب أو من بعيد، لوجود الهيئة أو تنظيم عملها أو حتى التطرق لمسماها.

على أية حال، وتركيزاً على موضوعنا المبدئي، فإن قانون التعليم العالي الجديد يصنف مؤسسات التعليم العالي من حيث التأسيس إلى<sup>(1)</sup>: "أ- حكومية وتنشأ بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني وتنظم شؤونها بموجب أحكام التشريع الخاص بها. ب- عامة: المؤسسة غير الهادفة لتحقيق الربح. ج- خاصة: ربحية وغير ربحية، المسجلة وفقاً لقانون الشركات".

وانطلاقاً من هذا التصنيف، ولكي يكون مدار البحث أكثر تحديداً في معالجة الجوانب القانونية الجوهرية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية؛ كمدخل لا مفر منه لفتح أبواب النقاش حول الرقابة القضائية على أعمالها، فإن التركيز هنا سيقصر على موضوعي التنظيم الإداري لمؤسسات التعليم العالي، والأسس القانونية لإنشائها، وذلك كما سيرد الآن في المطلبين الآتيين:

**المطلب الأول: التنظيم الإداري لمؤسسات التعليم العالي:**

خصص المشرع الفلسطيني لكل مؤسسة تعليم عال ملامح أساسية لكيفية إدارتها، جاءت بصورة أجمالية ومقتضبة، دون أن يحدث حدوداً واضحة المعالم للفرقة بين مؤسسات التعليم العالي المختلفة، مع أن الآمال كانت معقودة في أن يتلافى التشريع الجديد القصور الذي كان قائماً في التشريع القديم، وأن يتجاوز جانباً من الأوضاع الواقعية المربكة والممارسات الخاطئة المعمول بها لدى بعض مؤسسات التعليم العالي لا سيما العامة والخاصة منها.

ففي إطار مؤسسات التعليم العالي الحكومية أوجد القانون الجديد تحديداً تشريعياً لكيفية إدارتها وفق قواعد ارتأى المشرع أنها ملائمة لأوضاعها الإدارية والتنظيمية، فبين في المادة (34) بأن إدارة المؤسسة الحكومية تتم من خلال مجلس أمناء الجامعة الحكومية ورئيسها، يُعينون من قبل رئيس الدولة (رئيس السلطة الوطنية) لمدة ثلاثة سنوات تجدد لمرة واحدة فقط بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وبترشيح من وزير التعليم العالي، وتحدد صلاحيات رئيس المؤسسة الحكومية ومجالسها وسائر شؤونها بموجب أحكام النظام الأساسي للجامعات الحكومية المعمول به<sup>(2)</sup>.

والملاحظ هنا أن المشرع أنهى وجود المجالس الاستشارية التي كانت تنشئها مؤسسات التعليم العالي الحكومية بموجب القانون الملغى، وهو توجه يقربها من أوضاع مؤسسات التعليم العالي العامة، وينسجم مع واقع بعض المؤسسات الحكومية القائمة قبل نفاذ القانون الجديد، كجامعة الاستقلال مثلاً، وهي إحدى مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية الحكومية\_ المنشئة بموجب القرار بقانون رقم 10 لسنة 2013<sup>(3)</sup>، والتي وجد فيها مجلس أمناء حتى في ظل سريان قانون التعليم العالي القديم الذي لم يُخول مؤسسات التعليم العالي الحكومية الحق في تشكيل هذا المجلس، بل كان يعطيها صلاحية اختيارية بتشكيل مجلس استشاري فقط، وفقاً لما كانت تراه مناسباً لأنظمتها الداخلية وأوضاعها الإدارية والمالية.

لكن الأمر الملفت في القرار بقانون بشأن جامعة الاستقلال أن المشرع حصر إشراف وزارة التعليم العالي على الجانب الأكاديمي فقط، دون الجوانب الإدارية والمالية والقانونية<sup>(4)</sup>، وهذا يخالف العمود الفقري لفكرة الجامعات الحكومية (الرسمية) التي حرص المشرع على أن تكون جوانبها الإدارية والمالية والقانونية تحت إشراف وزارة التعليم العالي، في حين أن الواقع

(1) نص المادة (1/17) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(2) انظر: قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2009 بشأن النظام الأساسي للجامعات الحكومية، المنشور في العدد 83 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/11/01، صفحة 75.

(3) الذي منحها المشرع الشخصية الاعتبارية العامة المستقلة والأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها (المادة 2 من القرار بقانون المذكور).

(4) وهو ما يستنتج من خلال نص المادة (4) من القرار بقانون بشأن جامعة الاستقلال، والذي جاء فيه: "تشرف الوزارة (وزارة التعليم العالي) على الجامعة أكاديمياً، وتحافظ على تميزها وتساعد في توفير الموارد المالية لتمويل نشاطها...". وبشأن تبعية الجامعة تنص المادة (2/2) من نفس القرار بقانون: "تتبع الجامعة القائد الأعلى للقوات الفلسطينية"، (وهو رئيس دولة فلسطين).

العملي الذي نشاهده يُشير إلى أن التبعية الثلاثية لجامعة الاستقلال المذكورة تكاد تكون لوزارة الداخلية الفلسطينية عوضاً عن وزارة التعليم العالي، ربما لكون الطابع العسكري هو السمة الغالبة بالنسبة لمهام وصلاحيات هذه المؤسسة. ومن ناحية متشابهة في قراءة المشهد الإداري ومختلفة من حيث طبيعة المؤسسة ونشأتها، أكد المشرع بالنسبة لمؤسسات التعليم العالي العامة بأن من يتولى مسؤوليتها هو: "مجلس أمناء" يتم تشكيله وتحدد مهامه بموجب نظام داخلي يصدر عن المؤسسة<sup>(1)</sup>. ويعد مجلس الأمناء في جامعة النجاح الوطنية مثالاً حياً للجامعات العامة، وهو مجلس يتكون من ستة عشر عضواً يتم اختيارهم من قبل مؤسسي الجامعة دون تدخل السلطات العامة في ذلك، وهذا ما يستخلص من قراءة النظام الأساسي لجامعة النجاح الوطنية الذي يمثل سند إنشائها وأساس وجود شخصيتها القانونية<sup>(2)</sup>، لكن جرت العادة أن يصدر رئيس السلطة الوطنية قراراً بتشكيل مجلس أمناء الجامعات العامة الفلسطينية، وهذا ما حصل بشأن جامعة النجاح الوطنية بصدر القرار رقم (17) لسنة 2000 بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة النجاح<sup>(3)</sup>، والقرار رقم (54) لسنة 2008 بشأن إعادة تشكيل المجلس المذكور<sup>(4)</sup>. والحقيقة أن هذه القرارات تثير جدلاً بيناً بشأن مشروعيتها؛ لكون رئيس السلطة الوطنية لا يملك دستورياً مثل هذه الصلاحية، خاصة أن سلطاته ومهامه التنفيذية وردت في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على سبيل الحصر الضيق<sup>(5)</sup>، أما صلاحيات السلطة الإدارية اتجاه مجلس الأمناء في الجامعات العامة؛ فتتحدد (فقط) في قانون التعليم العالي الجديد بتبليغ الوزارة بقرار تشكيل مجلس الأمناء وتحديد مهامه بموجب نظام داخلي يصدر عن مؤسسة التعليم العالي المعنية، مما يعني أن تشكيل مجلس الأمناء وإعادة تشكيله يتم بقرار يصدر عن مؤسسي المؤسسة استناداً للنظام الأساسي المنشئ لها، أما في حالة تعذر تشكيل المجلس فإن المشرع أعطى وزير التعليم العالي صلاحية تعيين لجنة إشراف مؤقتة لحين إتمام عملية التعيين بالطرق الطبيعية<sup>(6)</sup>.

ومما يؤكد عدم فاعلية القرارات الرئاسية المذكورة في ولادة الشخصية القانونية لمؤسسات التعليم العالي العامة، ومن بينها جامعة النجاح الوطنية بطبيعة الحال، هو أن مثل هذه القرارات تعد أفعالاً كاشفة لمراكز قانونية قائمة وليست منشئة لآثار قانونية جديدة، لأن مجلس أمناء جامعة النجاح تكون في العام 1977، وأشار النظام الأساسي للجامعة المذكورة لكيفية تعيين أعضاء هذا المجلس، مبيناً حالات ملء الشواغر فيه عند سقوط العضوية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو غيرها، وفقاً لإجراءات محددة؛ مما يجعل قرار رئيس السلطة الوطنية بتشكيل أو إعادة تشكيل مجلس الأمناء ليس سوى إجراء شكلياً ثانوياً جاء بصيغة التوكيد وبأسلوب الكشف عما هو مقرر بالأصل، دون أن يحمل صفة القرار الإداري من الناحية القانونية الخالصة، وإن حمل هذه الصفة في أسوأ الحالات؛ فإنه يعد من وجهة نظرنا قراراً معيباً بعبء عدم الاختصاص الجسيم، وهو عيب يجعل القرار محل الطعن منعداً، ليس فقط بسبب عدم صدوره من الجهة التي حددها المشرع، وإنما لأنه يتضمن اعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بأية صلة، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه يترتب على توافر هذه

(1) المادة (30) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(2) المنشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.najah.edu/ar/about/nnu-offices/human-resources/regulations/1>

(3) المنشور في العدد (34) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2000/09/30، صفحة (48).

(4) المنشور في العدد (75) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2008/06/15، صفحة (98).

(5) وهذا ما توضحه المادة (38) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بقولها: "يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون"، وتؤكد المادة (63) من القانون ذاته حينما قررت أن: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا... وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

(6) تنص المادة (30) القرار بقانون بشأن التعليم العالي بأنه: "1- لكل جامعة عامة مجلس أمناء يتم تشكيله وتحدد مهامه بموجب نظام داخلي يصدر عن المؤسسة. 2- تحدد مدة مجلس الأمناء ثلاث سنوات، تجدد لمرة واحدة فقط. 3- تبليغ الوزارة بتشكيل مجلس الأمناء، ويحق للوزير تعيين لجنة إشراف مؤقتة في حال تعذر تشكيله".

الحالة انعدام القرار وليس بطلانه، بحيث لا يتقيد مثل هذا القرار بميعاد الطعن القانوني<sup>(1)</sup>؛ لكونه لا يرتب أي أثر قانوني سليم. وبالانتقال لتسليط الضوء على إدارة مؤسسات التعليم العالي الخاصة، والإشكالات التطبيقية المرافقة لها، فإنه يُستمد بوضوح من أحكام قانون التعليم العالي الجديد (المادة 31 منه) أن إدارة شؤون هذه المؤسسة تتم من خلال مجلس إدارة، وليس مجلس أمناء، على أن تحدد اختصاصات وصلاحيات هذا المجلس طبقاً لأنظمة خاصة لا تتعارض مع أحكام القانون. وتعد الجامعة العربية الأمريكية أول جامعة خاصة تأسست في فلسطين، وهي كذلك أول جامعة خاصة أثارت تناقضاً في هيكلية إدارتها؛ لكونها أنشئت هيئة إدارية أطلقت عليها مسمى "مجلس أمناء الجامعة العربية الأمريكية"، وذلك بالتزامن مع وجود مجلس إدارة لهذه الجامعة<sup>(2)</sup>، وهو إجراء أطلق مؤشرات الإرباك والحيرة بشأن الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة، جاعلاً التساؤل قائماً حول مبررات تمسك بعض مؤسساتنا التعليمية بجانب من الصفات التي تبعتها عن موقعها الإداري ووضعها القانوني المُنظم من المشرع؟!.

وأياً كان الأمر، فإن القراءة العلمية لأوضاع مؤسستي التعليم العالي العامة والخاصة في فلسطين، يجعلنا في جميع الأحوال أمام تعليم "تعليم عالي خاص"، أو كما يُشار في عدد من الدول إلى تعبير "التعليم غير الحكومي" أو "التعليم الأهلي" بدلاً من مصطلح التعليم الخاص، باعتبار أن التعليم الخاص يرتبط في الذهن مباشرة بالاستثمار الاقتصادي الهادف للربح، وهو أمر لا يمكن تعميمه على مؤسسات التعليم العالي كافة الممولة من القطاع الخاص، لأن الأهداف المفترضة للتعليم العالي الخاص تتركز في سد الفجوات بإتاحة فرص التعليم الجامعي لمن لم يستطع الالتحاق بالتعليم الحكومي، وإمكانية تدريس بعض التخصصات التي لا يقدمها التعليم الحكومي، وكذلك توفير كفاءات يحتاجها سوق العمل في تخصصات معينة، هذا بالإضافة طبعاً إلى تحقيق قدر من العائد الربحي<sup>(3)</sup>.

وبالرغم من تفرقة المشرع الفلسطيني بين المؤسستين المذكورتين (العامة والخاصة) من زاوية تحقيق الربح من عدمه، لكنها تفرقة طالما أثارت خطأً وتداخلًا كان بالإمكان الاستغناء عنها، وهي تفرقة لا وجود لها في كثير من النظم القانونية البعيدة عنا أو حتى القريبة منا، كما في التشريعات الأردنية مثلاً التي صنفت مؤسسات التعليم العالي إلى مؤسسات رسمية (حكومية) ومؤسسات خاصة فقط<sup>(4)</sup>.

#### المطلب الثاني: الأساس القانوني لإنشاء مؤسسات التعليم العالي:

رجوعاً لتصنيف المشرع لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية من حيث التأسيس (الإنشاء)، فقد تمت الإشارة إلى أن مؤسسات التعليم العالي الحكومية تنشأ بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني، أما مؤسستا التعليم العالي العامة والخاصة فلم يتضمن القانون الجديد أي حكم أو قاعدة موضوعية تُبين كيفية إنشاء هاتين المؤسستين، عدا الإجراء المنصوص عليه في المادة (1/18) بشأن الحصول على ترخيص مسبق بإنشاء المؤسسة أو فتح فروع لها والذي يتم بموجب موافقة وزير التعليم العالي

(1) وهي مدة السنتين يوماً التي ينبغي رفع دعوى الإلغاء خلالها أمام محكمة العدل العليا والمنصوص على التقيد بها في المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001: "يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا سنتين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن...".

(2) للتحقق من ذلك، انظر الموقع الإلكتروني الخاص بالجامعة العربية الأمريكية: <https://www.aaup.edu/ar/About-AAU/Board-of-Trustees>

(3) (بابكر، عبد الباقي عبد الغني، ص452).

(4) فالمتتبع للتشريعات الأردنية في مجال التعليم العالي؛ يجد تحديداً واضحاً في القواعد القانونية المنظمة للجامعات (بنوعها: الرسمية والخاصة) من جهة، ولتقبة مؤسسات التعليم العالي من جهة أخرى، وهذه القواعد منها ما يكون عاماً لا يصدر بشأن مؤسسة تعليمية بعينها، ومنها ما يكون قانوناً خاصاً يصدر لمؤسسة معينة، وهي كل جامعة أردنية رسمية (المسماة لدنيا بالجامعة الحكومية)؛ لأن الجامعة الرسمية تعد شخصية اعتبارية مستقلة، وهذه الشخصية لا تثبت إلا بقانون خاص يُعطيها الوجود القانوني. انظر: (الخطيب، نعمان، ص311). وانظر في التشريع الأردني: قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2008، وقانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.

بناءً على تنسيب من الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية، دون أن يبين المشرع طبيعة الجهة التي تُقدم طلب الترخيص. وهو أمر قد يُفهم منه أن المشرع أجاز لأي شخص أو هيئة أن تنشئ أو تفتتح مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي العامة أو الخاصة، وتباشر تدريس برامج تعليمية فيها بعد الحصول على التراخيص اللازمة بذلك، وهو إجراء يتعارض مع ما تتمتع به مؤسسات التعليم العالي من شخصية اعتبارية منحها إياها قانون التعليم العالي الجديد في المادة (16) منه، لتستقل إدارياً ومالياً في القيام بمهامها وتحقيق أهدافها، فمن المفترض وجود مؤسسين أو شركاء تربطهم علاقة قانونية معينة (جمعية أو شركة) يتحدون من أجل غاية محددة، وهي إنشاء مؤسسة تعليم عال غير حكومية وفق نظام تأسيس موثق ومعتمد لدى الجهات الإدارية المختصة، فينشأ عن هذا الوجود الجماعي مصالح مشتركة تتجسد قانوناً بكيان مستقل عن الأفراد المكونين له، والمنتفعين به، لتبدأ بعد ذلك إجراءات الاعتماد، بنوعيه: الاعتماد العام والذي يتم بموجبه إقرار الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية بأهلية المؤسسة المرخصة للتقدم بطلبات اعتماد لكلياتها وبرامجها، والاعتماد الخاص والذي يتم بموجبه إقرار الهيئة المذكورة بأهلية البرنامج التعليمي، واعتماده ليدرس في المؤسسة<sup>(1)</sup>. وبهذا المعنى فإن الاعتماد العام هو اعتماد مؤسسة Institution بكل عناصرها المادية والفنية والإدارية والبشرية، أما الاعتماد الخاص فهو اعتماد تخصص أو برنامج Program بمقوماته الأكاديمية والفنية والبشرية<sup>(2)</sup>.

وبالتالي، فإن مؤسستا التعليم العالي العامة والخاصة يتشابهان من حيث أداة الإنشاء، والتي تتم بموجب قرار صادر عن وزير التعليم العالي، ولكنهما يختلفان من حيث أداة التنظيم، ومرد ذلك أن مؤسسة التعليم العالي العامة من المفترض أن تتخذ شكلاً غير تجاري كجمعية مثلاً أو مؤسسة مدنية غير ربحية، في حين يتبلور وجود مؤسسة التعليم العالي الخاصة عبر صيغة استثمارية تتحدد وفقاً لقانون الشركات، أي شركة تجارية مساهمة (شركات الأموال)، سواءً تجسدت بصورة شركة مساهمة عامة محدودة أو بهيئة شركة مساهمة خصوصية محدودة<sup>(3)</sup>، ولعل هذا السبب هو الذي دعا المشرع للنفرة بينهما (مؤسستي التعليم العامة والخاصة) من زاوية اشتراط وجود مجلس أمناء للمؤسسة العامة ومجلس إدارة للمؤسسة الخاصة. وإذا كانت هذه المعطيات تُزيل بعض جوانب الالتباس بين المؤسستين المذكورتين، فإن الإشكالية الجوهرية للإنشاء تبقى مرافقة لوجود مؤسسات التعليم العالي الحكومية، لكون هذه المؤسسات تعد وفقاً للتكييف القانوني الذي ندرسه؛ شخصاً من أشخاص القانون العام، وهو ما يستلزم إضفاء صفة المؤسسات العامة عليها (اللامركزية المرفقية أو المصلحية)، وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، يتبين بجلاء ضرورة أن يتولى القانون\_ دون غيره من الأدوات القانونية الأخرى\_ مهمة تنظيم المؤسسات العامة، سنداً لنص المادة (9/69-أ) منه التي أعطت السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) الاختصاص: "بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون". وهو ما يعني أن كل هيئة أو مؤسسة عامة على حدة بحاجة لقانون لتنظيمها أو لتعديل أوضاعها أو لإلغائها كليةً.

ومن الواضح أن التنظيم الدستوري المتقدم يلقي بشبهة عدم الدستورية على قانون التعليم العالي بشأن الحكم المتعلق بإعطاء مجلس الوزراء الفلسطيني صلاحية إنشاء مؤسسات التعليم العالي الحكومية بموجب قرار وليس بموجب قانون، كما أن ربط هذه المؤسسة بوزارة التعليم العالي إدارياً ومالياً يخالف أبسط مقومات قيام فكرة المؤسسات العامة التي منحت الشخصية المعنوية من المشرع؛ لكي تستقل إدارياً ومالياً عن السلطة الإدارية المركزية، لا أن تلحق بها برابطة التبعية والخضوع.

(1) انظر المادة (16) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(2) (الخطيب، نعمان، ص325).

(3) راجع نص المادة (8) من قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 النافذ في أراضي الضفة الغربية.



ولعله من الغريب في الأمر أن يظل المشرع الفلسطيني متمسكاً بالإطار التشريعي الموحد لمؤسسات التعليم العالي، مع أن الأمر بحاجة لصدور تشريعات متعددة لتنظيم أهداف التعليم العالي المتنوعة وتحديد أجهزته المختلفة والآليات التي يتبناها في تحقيق مستلزمات البناء والتطوير، لا سيما أن مؤسساتنا التعليمية العالية بأمر الحاجة إلى تنظيم تشريعي مستقل محكوم بمبادئ قانونية واضحة تضمن تحقيق التناسق بشأن الفروق الجوهرية بين مختلف المؤسسات وتحديداً العامة منها والخاصة، وهو ما سنعكس على كيفية التعامل مع الأعمال القانونية الصادرة عنها عندما تكون محلاً للطعن القضائي بإلغائها.

### المبحث الثاني: التنظيم القانوني لاختصاص القضاء الإداري بالنظر في قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

يتمثل القضاء الإداري الفلسطيني لغاية الآن في محكمة وحيدة تسمى محكمة العدل العليا، مقرها الدائم العاصمة (القدس) وتتعدّد مؤقتاً في مدينتي غزة ورام الله حسب مقتضى الحال<sup>(1)</sup>، تنظر في المنازعات والدعاوى الإدارية المنوطة بها من المشرع، وتصدر بشأنها أحكاماً قطعية لا تقبل المراجعة أو الاعتراض لدى أية جهة أخرى أو بأي طريق من الطرق<sup>(2)</sup>. ومن المعروف أن القضاء الإداري المقارن يختص بنظر أنواع متعددة من الدعاوى<sup>(3)</sup> أهمها: دعاوى الإلغاء: وهو قضاء موضوعي يوجه إلى ذات القرار الإداري، بحيث لا تمتد سلطة القاضي فيه إلى أبعد من حدود البحث في مشروعيته القرار والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للقانون، دون أن يرتب بحكمه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات. وهذا هو القضاء الغالب الذي تمارسه محكمة العدل العليا الفلسطينية في نظر الدعاوى المرفوعة إليها<sup>(4)</sup>، وهو عين الاختصاص المقرر للمحكمة اتجاه النظر في القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي.

والقرار الإداري بمفهومه القانوني يعد من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، ويمثل الأداة الفعالة لتنفيذ وإتمام وسائل النشاط الإداري الأخرى، البشرية منها (الموظفين العموميين) والمادية (الأموال العامة). إذ تعتبر القرارات الإدارية من الموضوعات المحورية في إطار القانون الإداري، ولا يكاد يوجد موضوع من موضوعات القانون الإداري إلا ويشير فكرة القرار الإداري<sup>(5)</sup>، كما يعتبر بنفس الوقت من أكثر الموضوعات التي يبرز فيها مواطن الاختلاف في منهج البحث والتفكير بين علماء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة.

(1) نص المادة (8) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، المنشور في العدد (40) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2002/05/18، صفحة (9).

(2) ويرجع ذلك بطبيعة الحال لكون محكمة العدل العليا محكمة أول درجة وآخرها، مما يجعلنا أمام قضاء إداري فلسطيني على درجة واحدة في التقاضي، وبذلك فإن أحكام محكمة العدل العليا بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة إزاء الجميع، وذلك لاتصالها باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها في منطوقها، فلا تجوز العودة لإثارة النزاع مرة أخرى حتى لا تتزعزع الأوضاع والحقوق التي استقرت بصدور الحكم. انظر في ذلك: (كنعان، نواف، القضاء الإداري، ص383)، وكذلك: (خويرة، بهاء الدين، ص1362) وانظر في القضاء: حكم محكمة العدل العليا رقم: 2005/76 بتاريخ 2005/09/13، وكذلك: حكمها رقم: 2001/11، بتاريخ 2005/10/03.

(3) انظر: (خويرة، بهاء الدين، ص1371-1372).

(4) تُعرّف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وكما يرى غالبية الفقه الإداري فإن دعوى الإلغاء تنتمي للقضاء الموضوعي الذي لا تمتد سلطة القاضي فيه إلى أبعد من حدود البحث في مشروعيته ذات القرار الإداري والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للقانون، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات، خلافاً لمنازعات القضاء الكامل (أو الشامل)، الذي لا تقتصر سلطة القاضي في المنازعات الناتجة عنه على بحث مشروعيه العمل الإداري والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للقانون، وإنما تتسع لتشمل الحكم للمدعي بحقوقه الذاتية التي تُنكرها عليه الإدارة العامة أو تنازع في مداها، والقاضي بذلك يُبين ما يجب على الإدارة عمله أو الامتناع عنه، ويحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن عمل الإدارة من خلال تصحيح المركز القانوني للطاعن. انظر: (الحو، ماجد راغب، ص265)، وكذلك: (كنعان، نواف، القضاء الإداري، ص173).

(5) انظر في موضوع القرار الإداري بالتفصيل: (كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص235-307)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، ص199-278)، وكذلك: (القبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج2، ص17-94).

فبينما يتناول علماء القانون الإداري القرارات الإدارية من حيث الجوانب القانونية البحتة كتلك المتعلقة مثلاً بشروط صحة القرار، وكيفية تنفيذه، ومدى جواز سحبه أو إلغائه، وكيفية التظلم منه إدارياً أو الطعن به قضائياً، نرى علماء الإدارة يركزون على الجوانب العملية والفنية التفصيلية لعملية اتخاذ القرارات من حيث المراحل التي تمر بها هذه العملية، وكيفية إنجازها بالشكل الذي يضمن الوصول إلى قرارات رشيدة وفعالة، بغية الوصول إلى أنجع الوسائل والأساليب التي تكفل الاستفادة القصوى من الطاقات البشرية والمادية المتاحة، مستعينين في ذلك بمفاهيم وافتراضات منسوبة لعلوم مختلفة، كعلم النفس، وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي، وعلوم أخرى، كعلم الرياضيات والاقتصاد والمحاسبة والإحصاء...<sup>(1)</sup>.

وهذا الاختلاف الذي حرصنا على إبرازه؛ لكونه ليس مألوفاً داخل المجتمع الجامعي غير الحكومي، لا يعني أن يغفل رجل الإدارة الجوانب القانونية للقرار الإداري؛ لأنه مُطالب دائماً بحكم وضعه الوظيفي بالإلمام بالقواعد القانونية المتعلقة بعمله بشكل عام، وفي اتخاذه للقرارات الإدارية بشكل خاص، حتى يكون قراره سليماً متفقاً مع الأحكام القانونية النافذة، بعيداً عن الطعن به أمام القضاء. وبالمقابل فإن رجل القانون بحاجة إلى معرفة الإشكالات العملية والفنية التفصيلية المتصلة بالعمل الإداري، ليتمكن من تكييف العلاقات الناتجة عنها تكييفاً قانونياً سليماً، أو التوصية بوضع القواعد القانونية اللازمة لعلاجها أو تعديل النصوص النافذة، بما يكفل حسن سير العمل الإداري بانتظام واطراد<sup>(2)</sup>.

ويعلم كل متخصص في مجال القانون الإداري، أن القرار لا يعتبر إدارياً ما لم يتمتع بعناصر وخصائص قانونية محددة<sup>(3)</sup>، من بينها\_ أو بالأحرى ما يهمنها منها الآن\_ أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية عامة، سواء كانت هذه السلطة سلطة إدارية مركزية أو لا مركزية.

وعلى هذا النحو استقر الفقه والقضاء الإداريين على تعريف القرار الإداري أيّاً كان نوعه على أنه: "عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة..."<sup>(4)</sup>.

(1) انظر: (كنعان، نواف، اتخاذ القرارات الإدارية...، ص73)، ومؤلفه: (القانون الإداري، الكتاب الأول، ص122-123)، وكذلك: (الطهراوي، هاني علي، ص43)، وينبغي التوضيح أن استقلال كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري لا يعني انفصالها التام، فبينهما تقابل وتكامل يؤثر ويتأثر بالجانب الآخر، لهذا يقال وبحق أن: "أية دراسة إدارية تتناول الجانب الفني دون الجانب القانوني، أو تتناول الجانب القانوني دون الجانب الفني، تفترق حقاً إلى الأصالة العلمية والإثقان والإفادة". (عبد الهادي، بشار، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، ص5)، وانظر تفصيلاً في العلاقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري، مؤلف سيادته: (التفويض في الاختصاص، ص26-31).

(2) انظر: (الطهراوي، هاني علي، ص43-44)، وكذلك: (كنعان، نواف، اتخاذ القرارات الإدارية...، ص73).

(3) وهي خصائص بحاجة إلى شرح مطول نوردتها بالذكر، ونحيل بشأن تفصيلاتها إلى أي مؤلف في مجال القانون الإداري (ضمن موضوعات وسائل النشاط الإداري): 1- القرار الإداري عمل قانوني. 2- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية. 3- القرار الإداري عمل قانوني يُصدر من جانب واحد. 4- القرار الإداري يصدر بإرادة الإدارة العامة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة. 5- أن يكون القرار الإداري نهائياً مُحدثاً للأثار القانونية.

(4) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 6/1146 ق س 8، ص777، بتاريخ 1954/02/28، وكذلك: حكم المحكمة الإدارية المصرية في الدعوى رقم 12/674، ق س12، ص1236، بتاريخ 1967/09/02، وكذلك: حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 84/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص50، وحكمها رقم 2005/271، بتاريخ 2005/09/26، وكذلك: حكمها رقم 2005/271، بتاريخ 2005/09/26، ومن الأحكام الحديثة للقضاء الإداري الأردني: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (2017/320)، رقم القرار (59)، وانظر في القضاء الإداري الفلسطيني: حكم محكمة العدل العليا رقم 97/37، بتاريخ 1999/11/21، وحكمها: رقم 2013/82، بتاريخ 2013/10/08. وانظر في الفقه: (نواف، كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص237)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، ص199-200)، وكذلك: (القبيلات، حمدي، ج2، ص19-20)، وكذلك: (الشوبكي، عمر محمد، ص190).

ويلاحظ من التعريف السابق أن العمل الصادر عن الهيئات الأهلية، كالمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، لا يعتبر قراراً إدارياً، وهذا حال القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي العامة والخاصة، أما مؤسسات التعليم العالي الحكومية فتعتبر قراراتها قرارات إدارية لكون هذه المؤسسات تتخذ في نشأتها وطريقة إدارتها أسلوب المؤسسات العامة (الهيئات العامة)<sup>(1)</sup>، وهو أسلوب يندرج ضمن إطار التنظيم الإداري للسلطة الإدارية العامة الوطنية، المعروف بالإدارة اللامركزية المصلحية (المرفقية) الذي يقوم على إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية (مؤسسة عامة) يمنحها القانون الشخصية المعنوية العامة، لتستقل مالياً وإدارياً عن السلطة الإدارية المركزية، ضمن نشاط معين من النشاطات العامة، يُحدد في سند إنشائها وفقاً لمبدأ أو قاعدة تخصيص الأهداف؛ من منطلق أن المؤسسة العامة تتخصص بأداء نشاط محدد، يهدف إلى إشباع بعض المصالح أو بعض الحاجات المتخصصة<sup>(2)</sup>.

وقد كانت معظم اجتهادات محكمة العدل العليا مستقرة على أن قرارات مؤسسات التعليم العالي المتصفة بالصفة النهائية\_ وهي الصفة اللازمة لاكتساب العمل القانوني وصف القرار الإداري\_، ليست محلاً للطعن بها بالإلغاء أمام قضاء المحكمة باستثناء قرارات مؤسسات التعليم العالي الحكومية<sup>(3)</sup>، وهو اجتهاد يتفق مع المنطق القانوني السليم، استناداً لنفس الاعتبارات التي أوردناها قبل قليل بشأن صدور القرار من سلطة إدارية عامة، وهي مسألة تتمحور ببساطة حول شرط شكلي أولي لرفع دعوى الإلغاء؛ وهو أن يكون محل الطعن منصباً على قرار إداري؛ وإلا فإن دعوى الإلغاء سترد شكلاً لعدم الاختصاص دون الحاجة إلى الدخول في موضوع الدعوى وأساسها.

والجدير بالتأمل والاستغراب أن هنالك أحكاماً لمحكمة العدل العليا قد يُستنتج منها خضوع قرارات مؤسسات التعليم العالي (العامة) لرقابة الإلغاء، وهذا ما حصل تحديداً بشأن جامعتي الأزهر في غزة والقدس المفتوحة اللتان تعتبران من قبيل الجامعات العامة وفقاً للتصنيف المعتمد من الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية<sup>(4)</sup>، لكن هذه الأحكام لم تذهب بقبولها الطعن إلى ممارسة رقابة الإلغاء بالصورة المعروفة التي تتركز سلطة القاضي فيها على فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء دون أن تمتد إلى غير ذلك<sup>(5)</sup>.

وبالإضافة إلى ما سبق فقد أصدرت محكمة العدل العليا حكماً بشأن جامعة النجاح الوطنية<sup>(6)</sup> ردت فيه الدعوى بسبب خلل في الخصومة، بأن تم رفع الدعوى على غير مصدر القرار الإداري، وهو أمر من الصعب أن يُستخلص منه تقرير المحكمة لمبدأ

(1) نذكر من قبيل مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية الحكومية: جامعة الاستقلال التي أشرنا إليها سابقاً، وكذلك جامعة الأقصى في غزة التي نشأت كمعهد للمعلمين عام 1955 تحت إدارة الحكومة المصرية (إبان الحكم المصري للقطاع)، وتطور المعهد إلى كلية جامعية للتربية عام 1991، عُرفت بكلية التربية الحكومية، إلى أن تحولت عام 2000 إلى أول جامعة حكومية عُرفت باسم "جامعة الأقصى".

(2) (انظر: شطناوي، علي خطر، القانون الإداري الأردني، ص172).

(3) انظر: حكم محكمة العدل العليا رقم: 2010/444 بتاريخ 2011/05/16، وكذلك: حكمها رقم: 2010/536، بتاريخ 2014/05/28، وحكمها رقم: 225 (دعوى رقم 2005/109) بتاريخ 2006/04/30.

(4) وهو ما ورد في الموقع الإلكتروني للهيئة المذكورة: [http://www.aqac.mohe.gov.ps/aqac/?page\\_id=831](http://www.aqac.mohe.gov.ps/aqac/?page_id=831)

(5) ففي حكمها في الطلب رقم 2001/38 بتاريخ 2001/09/11 حكمت المحكمة العليا بإجابة المستدعي إلى طلبه بتعديل معدله في شهادته الجامعية الصادرة عن المستدعي ضدها (جامعة القدس المفتوحة) المتعلقة بنتيجة المستدعي لكون معدله فيها 75,04% وبالتالي تعديل تقديره إلى درجة جيد جداً، وفي حكمها في الطلب رقم 2004/94 بتاريخ 2006/03/20 حكمت محكمة العدل العليا بإلزام المستدعي ضدها (جامعة القدس المفتوحة) بتسليم المستدعي شهادة تخرجه من الجامعة.

(6) في الدعوى رقم 2005/4، قرار رقم: 4، بتاريخ 2005/01/18.

ثبوت اختصاصها في النظر بقرارات المؤسسات المذكورة (العامة)، فيما لو تم رفع الدعوى على المصدر الحقيقي للقرار الإداري<sup>(1)</sup>.

على أية حال، فإن الوضع المتقدم يُشير إلى اجتهاد يُغلب مبدأ عدم جواز الطعن بإلغاء قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية أمام محكمة العدل العليا، خاصة أن بقية الأحكام المخالفة لهذه التوجه لم تقو على ترسيخ اجتهاد يمكن التعويل عليه أو الركون بجانبه، وهذا الوضع ظل قائماً إلى حين صدور القرار بقانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001<sup>(2)</sup>، حيث تم إجراء تعديل وذلك بأسلوب الإضافة على الفقرة الثانية من المادة (33) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:

"تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: ... 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الانظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول، والجمعيات ذات النفع العام"<sup>(3)</sup>.

فبموجب هذا التعديل الجوهري أصبحت قرارات مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية كافة تندرج بشكل صريح لا لبس فيه، ضمن خانة القرارات الإدارية، وكأنها (أي القرارات) صادرة من سلطة إدارية عامة، سواءً أكانت مؤسسات تعليم عالي حكومية أو عامة أو خاصة.

ولكن ينبغي القول من ناحيتنا أن هذا المسلك لا يؤدي بأي حال من الأحوال إلى تغيير الطبيعة القانونية لمؤسستي التعليم العالي العامة والخاصة على حد سواء، اللتان تعدان لغاية الآن من أشخاص القانون الخاص، ولتبرير هذه النتيجة الدقيقة خاصة بالنسبة للجامعات العامة التي يثور اللبس والغموض بشأن تكييفها القانوني، نورد الأسباب الآتية التي تؤيد وجهة نظرنا:

أولاً: إن الأشخاص المعنوية العامة تستمد شخصيتها المعنوية من القانون الذي ينشئها، ويعترف لها بهذه الصفة، دون الاكتفاء بجعل بعض أو كل قراراتها ضمن خانة القرارات الإدارية، أو باستخدام تعبيرات لفظية شكلية لا تدل منطقاً وعقلاً على المفهوم القانوني المبتغى من وراء النص التشريعي.

وبناءً على ذلك، فإنه لا يمكن أن تتحول مؤسسات التعليم العالي العامة إلى شخص معنوي عام دون إفصاح المشرع بذلك صراحة من خلال طريقة وأداة إنشائها، وهو ما لم يفعله المشرع الفلسطيني في قانون التعليم العالي، سواءً في القانون القديم رقم (11) لسنة 1998 أو في القرار بقانون الجديد رقم (6) لسنة 2018.

ثانياً: إن الاجتهاد القضائي الغالب المستمد من أحكام محكمة العدل العليا لم يذهب إلى التقرير أو التأكيد بشكل واضح وصريح على أن الجامعات العامة غير الحكومية تعد من أشخاص القانون العام، وإن كانت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها ناقشت أسباب الطعن الموضوعية لدعوى الإلغاء للتحقق من مشروعية القرار الإداري المطعون فيه الصادر عن بعض الجامعات العامة، بشكل أوحى ظاهرياً بأن التعامل يتم مع شخص من أشخاص القانون العام، وهذا حصل تحديداً في حكم صدر بشأن جامعة الأزهر في غزة (التي تعد من الجامعات العامة في فلسطين)، حيث قضت المحكمة في هذا الحكم: برفض طلب

(1) حيث وردت العبارات الآتية في حيثيات هذا الحكم: "تجد محكمتنا أن الجهة التي أصدرت القرار المشكو منه هي مجلس أمناء جامعة النجاح وليس رئيس مجلس الأمناء وأن دور رئيس جامعة النجاح قد اقتصر على تبليغ المستدعي مضمون القرار المشكو منه الصادر عن مجلس أمناء الجامعة، في حين أن المستدعي وجه الخصومة ضد رئيس مجلس الأمناء ورئيس الجامعة، وعلى ضوء ما تقدم... فإن عدم توجيه الدعوى ضد مجلس أمناء جامعة النجاح الذي أصدر القرار الطعين يجعل الدعوى مقامه على غير ذي خصم مما يستوجب ردها".

(2) المنشور في العدد 108 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2014/07/15، صفحة (35).

(3) كانت صياغة النص قبل التعديل على النحو الآتي: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: ... 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الانظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية".

المستدعي؛ لكون القرار الصادر عن جامعة الأزهر بتشكيل لجنتين لدراسة ملف المستدعي قد قام على سببه، واستخلص استخلاصاً سائغاً من واقع صور المستندات والوثائق المعتمدة لدى عمادة القبول والتسجيل بالجامعة المذكورة<sup>(1)</sup>.  
لكن وبمنظرة شمولية في عدد غير قليل من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا يتبين أنها رفضت بشكل قاطع إضفاء صفة الشخصية المعنوية العامة على الجامعات العامة غير الحكومية، وليس أدل على ذلك حكمها الصادر بشأن جامعة النجاح الوطنية، (وهي جامعة عامة) قالت فيه: ومن الرجوع للنظام الأساسي لجامعة النجاح الوطنية يتبين أنها مؤسسة تعليمية أهلية يقوم على أمورها ويشرف عليها مجلس أمناء، وأن لها شخصية معنوية مستقلة إدارياً ومالياً، وتؤكد المحكمة بأن تلقي هذه المؤسسة جزءاً من الدعم المخصص للتعليم العالي لا يغير من حقيقة كونها مؤسسة أهلية، كما أن إصدار رئيس السلطة الوطنية قراراً بتشكيل مجلس أمناء الجامعة وتعيين رئيس له دون وجود سند من القانون لهذا القرار لا يجعل من مؤسسة أهلية شخصاً من أشخاص القانون العام، طالما أن المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 أوجبت لاعتبارها كذلك أن تنظم بقانون، وخلصت المحكمة بالنتيجة: إن جامعة النجاح الوطنية ليست من أشخاص القانون العام، ومن غير الجائز قانوناً أن تعتبر مؤسسة تنشأ بهذه الطريقة من أشخاص القانون العام<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً:** إن التعبير الشكلي الذي استخدمه المشرع الفلسطيني بشأن مؤسسات التعليم العالي العامة عندما وصفها باللفظ بأنها: "عامة"، لا يعني أن تغييراً قانونياً جذرياً طرأ على طبيعتها القانونية، فالمشرع لم يقصد من ذلك سوى التفرقة في المعاملة بشكل أساس من حيث النشأة والتبعية (الإدارية والمالية) والهدف الربحي بشكل ثانوي، بين مؤسسات التعليم العالي العامة من جهة، ومؤسسات التعليم العالي الخاصة من جهة ثانية، ومؤسسات التعليم العالي الحكومية من جهة ثالثة، وهي تفرقة لا تعكس، بأي حال من الأحوال، رغبة لدى المشرع بجعل مؤسسات التعليم العالي العامة من عداد أشخاص القانون العام<sup>(3)</sup>.

وبتدقيق الحقائق فإن هذا التأصيل القانوني لطبيعة مؤسستا التعليم العالي العامة والخاصة بكونها تنتمي لطائفة الأشخاص المعنوية الخاصة؛ يتفق مع المعيار المختلط لتعريف الإدارة العامة، الذي يقوم على الجمع بين المعيارين، العضوي (الشكلي) والوظيفي (الموضوعي)، فالأول يقصد به: مجموع الهيئات أو المنظمات أو الأجهزة التي تتولى مباشرة النشاط الإداري داخل الدول، والثاني ينصرف إلى النشاط الإداري ذاته مادياً كان أم قانونياً الذي تضطلع به الهيئات المذكورة، كتطبيق القوانين وإشباع حاجات المواطنين والمحافظة على النظام العام... الخ<sup>(4)</sup>، وبما أن القانون الإداري يحكم هذين المعنيين للإدارة كسلطة عامة، فإن ارتباط فكرة المرفق العام بنشاطات مؤسسات التعليم العالي؛ يحكم كونها تتعامل مع موضوع ذي أهمية عامة وهو موضوع التعليم العالي، لا يجعل منها مؤسسات عامة تمارس سلطة عامة بالمعنى المتفق عليه فقهاً وقضاءً<sup>(5)</sup>.

**المبحث الثالث: نظرة تقييمية حيال إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري.**

سنحاول في هذا المبحث إيراد بعض الأفكار العلمية والعملية لتقييم موقف المشرع حينما أتاح لصاحب المصلحة إمكانية الطعن بإلغاء قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية أمام محكمة العدل العليا، من منطلق التساؤل عما إذا كانت السياسة

(1) حكم محكمة العدل العليا (المنعقدة في غزة) في الطلب رقم 2004/46، بتاريخ 2005/03/10.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم: 2010/444 بتاريخ 2011/05/16، وانظر في نفس التوجه: حكمها رقم: 2010/536، بتاريخ 2014/05/28، وحكمها رقم: 2011/347 بتاريخ 2013/04/24، وحكمها رقم: 2009/368 بتاريخ 2013/05/29، وحكمها رقم: 225 (دعوى رقم 2005/109) بتاريخ 2006/04/30، وحكمها رقم: 2011/347 بتاريخ 2013/04/24، وحكمها رقم: 2009/368 بتاريخ 2013/05/29.

(3) انظر خلافاً لما نقول به، (عمرو، عدنان، ص182-183)، حيث يرى: "...علماً بأنها (أي مؤسسات التعليم العالي العامة) بعد إضفاء الصفة العامة عليها بمقتضى قانون التعليم العالي لعام 1998 لم تعد تختلف عن سلطة النقد أو مؤسسة المواصلات والمقاييس وغيرها من المؤسسات والهيئات العامة".

(4) انظر: (بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، ص22)، وكذلك: (قبيلات، حمدي، ج1، ص18-20)، وكذلك: (كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، ص15-16).

(5) انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/497، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (1) لسنة 2005، ص101.

التشريعية المرسومة في هذا المجال لها ما يبررها من الناحية الواقعية أم لا؟ وهل تغني هذه السياسة كبديل عن ممارسة السلطة الإدارية لدورها الأصيل في الإشراف على مرفق من المرافق الأساسية في الدولة المعني بشؤون التعليم العالي، وحتى ولو لم تكن الإدارة بذاتها القائمة على إدارة وتسيير هذا المرفق بشكل مباشر؛ لتعلق الأمر بنشاط مؤسسات تعليمية غير حكومية لا تنتمي لأشخاص القانون العام<sup>(1)</sup>.

ومن أجل تثبيت نقطة الانطلاق في الطرح التقييمي لمسلك المشرع حيال إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري؛ ينبغي التسليم بقاعدة جوهرية أو فكرة أصيلة في مجال الإدارة الأكاديمية تتعلق بالإدراك المنطقي بأن مؤسسات التعليم العالي تعتبر نوعاً فريداً من المنظمات الإدارية والمهنية، ذات أهداف معقدة وغامضة ومشتتة، وهياكل تسلسلية متميزة، ومسؤولية ومهام خاصة، يسلكون من يتحملون تنفيذها سبلاً مختلفة لاتخاذ القرارات ووضع السياسات التنظيمية المناسبة<sup>(2)</sup>، ذلك ستجد مؤسسة التعليم العالي نفسها مطالبة باستمرار بتمثيل أدوار مختلفة، وتحديات متنوعة، نتيجة لخصوصية الدور المناط بها.

وبناءً على هذا الإدراك العقلاني؛ فإن مبررات واقعية وأفكار مستحدثة ستظهر في الأفق لتؤيد بقوة أهداف السياسة التشريعية المفضية لفتح مجال الطعن بقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية أمام القضاء الإداري، وهو توجه وُلد، بدون شك، آثاراً دقيقة ونتائج متباينة خاصة لنواحي المسؤوليات والمهام المرتبطة بدوام سير مرفق التعليم العالي بانتظام واطراد.

**المطلب الأول: المبررات الواقعية للسياسة التشريعية المتعلقة بإخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري:**

في إطار قراءة مفردات السياسة التشريعية بشأن إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري، يتبين أنها تدور ضمن تناقضات ضخمة قوامها أو مرتكزها من وجهة نظرنا إيجاد التوازن الدقيق بين التزام مؤسسات التعليم العالي بالخضوع لمبدأ سيادة القانون من ناحية، والمحافظة على ضمان الاستقلال الأكاديمي والإداري لإدارة هذه المؤسسات من ناحية أخرى.

(1) هنالك عدة أساليب لإدارة المرفق العام تختلف تبعاً لتنوع وتعدد الصور والأنماط المختلفة للمرافق العامة، من أهمها: 1- أسلوب الإدارة المباشر: ويعني باختصار أن تتولى الإدارة العامة مركزية كانت أم لا مركزية القيام بالنشاط الإداري بنفسها ولحسابها وبأموالها وموظفيها، مستعينة في ذلك بوسائل القانون الإداري وامتيازاته، متحملة مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير. 2- أسلوب المؤسسات العامة (اللامركزية الإدارية المرفقيه): ويقوم على منح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية ضمان استقلاله المالي والإداري. 3- أسلوب امتياز المرافق العامة: ويعني أن تعهد الإدارة العامة مركزية كانت أم لا مركزية إلى شخص من أشخاص القانون الخاص بإدارة وتشغيل مرفق عام تحت إشرافها ورقابتها لمدة محدودة، ويتم استخدام هذا الأسلوب بموجب عقد إداري يُسمى عقد الامتياز. 4- أسلوب الاقتصاد المختلط: ويأخذ غالباً صورة شركات الاقتصاد المختلط، بحيث يُدار المرفق العام بواسطة شركة تجارية، يساهم فيها كل من السلطة العامة والأفراد، وتتخذ صورة شركة مساهمة عامة تخضع لأحكام القانون التجاري، ويتم إنشائها بقانون أو بناءً على قانون، وتخضع لجميع المبادئ التي تحكم المرافق العامة، وتتم رقابة السلطة الإدارية على عمل المرفق العام الذي تديره هذه الشركة من خلال اشتراك ممثلي الحكومة في مجلس إدارة الشركة، بحيث يكون لهؤلاء الممثلين الكلمة الأخيرة في مجلس إدارة الشركة بامتلاكهم قدرة تصويتية مميزة (السهم الذهبي). انظر للمزيد حول طرق إدارة المرفق العام: (كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، ص349-360)، وكذلك: (قبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج1، ص314-334)، وكذلك: (الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، ص276-291)، وكذلك: (بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، ص363-386).

ومن المعروف أن الدولة حينما تدير مرفق التعليم العالي تديره إما من خلال أسلوب الإدارة المباشرة وهو الدور الذي تضطلع به وزارة التعليم العالي، أو من خلال إتباع أسلوب المؤسسات العامة، كما هو حال الجامعات الحكومية (الرسمية)، التي يمنحها المشرع شخصية معنوية عامة، وتتمتع باستقلاليين إداري ومالي.

(2) (فيكتور بالريبيدج وآخرون، ص121).

والمنفت للنظر أن المشرع الدستوري الفلسطيني حرص على حماية مفردات كلا المتناقضين وإكسابهما صفة القواعد الدستورية ومرتبتهما، فنص في المادة (6) من القانون الأساسي المعدل بأن: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"، وجاء في المادة (3/24) من ذات القانون بالتأكيد على أن: "يكفل القانون استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، ويضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وتعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها".

ومن أجل تحقيق صيغة التوازن المنشودة، كان لا بد من استباق هذه الخطوة بدراسة متأنية للإبعاد القانونية والعملية المحتملة للتطبيق كافة، واستيفاء بعض الإجراءات القانونية الوقائية لتفادي مشقة المعالجة القضائية المتأخرة التي قد تنطوي على مخاطر ومحاذير كان بالإمكان تجنبها.

ولعل التركيز على الإعداد الصالح لهيئات التدريس هو الضمان الأول لكفالة أداء المؤسسة الأكاديمية لواجباتها ونهوضها بمسؤولياتها الخطيرة على الوجه المطلوب، خاصة أن قدرة المؤسسة على أداء رسالتها؛ مرتبطة بصلاحيات الأستاذ الجامعي وتقديره لواجبه بكل صدق وأمانة، وبنفس الوقت توفير الحرية العلمية وضمان تحققها؛ لتجنب تأثير السلطة الحاكمة على التعليم العالي، واستبعاد علم الدولة الموجه نحو أغراض سياسية بحتة<sup>(1)</sup>. وهذا لا يتعارض نهائياً مع التوجه الداعي لإيجاد أسس وضوابط واضحة للترخيص والاعتماد، وكذلك وضع ضوابط للأشراف والمتابعة وضمان جودة الأداء الأكاديمي والإداري لمؤسسات هذا النوع من التعليم، مع إعطاء الأهمية القصوى لمسألة متابعة الأداء، وهو أمر يتطلب إنشاء آليات للتقويم والاعتماد الأكاديمي، وذلك لضمان التزام القائمين على المؤسسة بتنفيذ الالتزامات التي جاءت بسند الإنشاء والترخيص<sup>(2)</sup>.

وفي ظل صعوبة معرفة الأسباب الموجبة لسياسة المشرع حيال إخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري، فإن ما حصل من تطور تشريعي في اختصاص محكمة العدل العليا يعكس بشكل أو بآخر حرص المشرع على ضبط عملية إصدار القرارات الإدارية داخل تلك المؤسسات، ربما من منطلق بعض المبررات الآتية أو كلها:  
أولاً: تكشف الحقائق العلمية والعملية عن اختلاف إدارة مؤسسات التعليم العالي عن أساليب إدارة التنظيمات الإدارية الأخرى، إضافة إلى وجود تباين في أنماط وأساليب الإدارة فيما بين التنظيمات الجامعية ذاتها في ضوء الإشكالات المرافقة لتطبيق أنظمة مؤسسات التعليم العالي وتعليماتها، وهو ما يجعل عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق الإدارة الأكاديمية عملية مركبة ومعقدة.

ويبدو في ظل هذه المعطيات الدقيقة أن أسلوب الرقابة القضائية؛ سيكون من أكثر الأساليب ملائمة وتفضيلاً للمتخاصمين، خاصة أنه من المتيسر على القاضي الإداري إدراك الأصول التي تضبط منظومة العمل داخل الإدارات الأكاديمية، ولديه القدرة المتميزة في إيجاد أسس التوازن بين المصالح غير المتكافئة، من منطلق حرصه على التوفيق بين المصلحة العامة التي تستهدفها السلطة الإدارية وحماية المصالح الخاصة للأفراد.

ثانياً: لقد أثر التنظيم الإداري لمؤسسات التعليم العالي والأساس القانوني لإنشائها بأشكال متفاوتة على كيفية التعامل مع الأعمال القانونية الصادرة عن هذه المؤسسات، مما جعل الرقابة الإدارية تعيش في حالة أزمة حقيقية في تحديد المفهوم القانوني لمصطلح الإشراف الذي منحه المشرع للسلطات الإدارية من أجل مراقبة قطاع التعليم العالي بشكل عام ومؤسسات التعليم العالي بشكل خاص، ولعل ذلك يعزى بالدرجة الأولى إلى كون مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لا تعتبر هيئات أو مؤسسات عامة بالمفهوم المحدد للسلطات الإدارية اللامركزية (المرفقية)، وبالتالي فإن فكرة الوصاية الإدارية التي تُمارس بشكل منضبط ومحدد في مواجهة هذه الهيئات لا يمكن تفعيلها بصدد مؤسسات التعليم العالي المذكورة، أضف إلى ذلك أن

(1) (شطناوي، علي خطر، القانون الإداري الأردني، ص173).

(2) انظر: (بابكر، عبد الباقي عبد الغني، ص454).

السلطة الإدارية لا يجوز لها\_ كأصل عام\_ التدخل أو التعقيب على القرارات الأكاديمية والإدارية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي؛ لكونها (أي السلطة الإدارية) لا تعتبر رئيساً إدارياً لرئيس المؤسسة أو لأعضاء هيئة التدريس والمجالس واللجان المشكلة في المؤسسة والعاملين الإداريين فيها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرارات النهائية التي تصدر من الجهات الإدارية المختصة بشأن ممارسة عملية الإشراف على أعمال مؤسسات التعليم العالي، تعتبر قرارات إدارية بالمعنى القانوني المعترف؛ ما دامت تتوفر فيها صفة القرارات الإدارية وخصائصها المعروفة.

ثالثاً: يبدو أن إفلات قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من الرقابة القضائية قبل صدور القرار بقانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية، أثار جملة من التساؤلات حول ضمانات تطبيق حكم سيادة القانون إزاء التصرفات والأعمال التي تقوم بها هذه المؤسسات في ظل الحالات الواقعية المتزايدة التي زادت في ترسيخ هذا الاعتقاد، خاصة في ظل افتقار مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية لآليات التطبيق الشامل لأسلوب الحوكمة في هيكلها الإدارية، وهو أسلوب إداري حديث حظي باهتمام واسع وملحوظ في السنوات الأخيرة، وأصبح معياراً أساسياً يقاس به جودة التعليم العالي في الوقت الحاضر.

رابعاً: لا يخفى على كل متخصص في مجال التعليم العالي أن مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وكذلك العربية، تواجه العديد من التحديات التي تعرقل تطور المسيرة التعليمية، كالتحديات المالية، وكيفية تقليص الفجوة بين الجانبين العملي والنظري بغية تلبية احتياجات سوق العمل، وارتفاع معدلات البطالة بين خريجي الجامعات، وإشكالية متابعة التطورات العالمية لا سيما على صعيد الأساليب التكنولوجية الحديثة، علاوة على مواكبة التطورات العلمية الحديثة في مجال البحث العلمي وأدواته.

فنتيجة لهذه العوامل التي تواجهها العملية الأكاديمية برمتها، وغيرها من الأسباب الأخرى التي يمكن أن تثار في هذا المجال، كان من المنطقي أن يفكر المشرع في بسط الرقابة القضائية على قطاع التعليم العالي غير الحكومي؛ لكي لا يظل هذا القطاع خارج سرب الخطط الإستراتيجية المنبثقة عن السياسة العامة المحددة من الدولة لتسيير مرفق التعليم العالي، والتي تنفذ ضمن الأدوات القانونية والآليات التشريعية المرسومة في النظام القانوني الفلسطيني ككل.

لكن المسألة هنا ستأخذ منحاً متميزاً ومختلفاً عن سائر المنازعات الإدارية التي تكون السلطة الإدارية العامة طرفاً فيها؛ لكون العلاقات المتصلة بين الدولة ومحاور العملية التعليمية بوصفها علاقات ناتجة عن طبيعة عمل مرفق التعليم العالي، ستكون محلاً للتقدير والموازنة في نظر القاضي الإداري، وهي علاقات تُشير بدورها إلى بعد فلسفي مختلف عن الأسلوب التقليدي المتبع إزاء مراقبة مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام، لأنه إذا كان من المفترض أن تكون أهداف مؤسسات التعليم العالي واضحة ومحددة في تطوير التعليم العالي والبحث العلمي وخدمة المجتمع المحلي، إلا أنه لا يمكن تجاهل الأهداف الاقتصادية والمالية والربحية لبعض المؤسسات التعليمية، خاصة الجامعات والكليات الجامعية الخاصة التي أنشئت واقعياً من أجل تحقيق هذه الغاية<sup>(1)</sup>، وهي غاية ليست ببعيدة عن مؤسسات التعليم العالي العامة، لا سيما في ظل تنامي الرغبة لدى غالبية مؤسسات التعليم العالي في المحافظة على أوضاعها المالية وزيادة أرباحها بصورة مطردة.

لذلك يُقال أن علاقة الطالب بالمؤسسة التعليمية لا يمكن اختزالها بالوصف الشائع: "طالب خدمة تعليمية ومقدمها بمقابل"، فهذا نهج مرفوض حينما يتصل الأمر بالتعليم، باعتباره الرافد الأساس في بناء الشخصية الوطنية الواعية التي ستصبح مرتكز تحقق نهضة المجتمع وتقدمه<sup>(2)</sup>، وهو ما يتفق مع ما تؤمن به أدبيات الدول ذات الدور الحضاري الفاعل من التأكيد على أن مؤسسات التعليم العالي هي مؤسسات إنتاجية فكرياً ومنهجياً، وأن الاهتمام بالإدارة الاقتصادية للتعليم العالي ليس معناه فقط تركيز النظر على القيمة الاقتصادية له<sup>(3)</sup>، أضف إلى ذلك ما يثار من هواجس ومخاوف جدية لدى بعض المهتمين بشؤون التعليم العالي من

(1) انظر بنفس المعنى: (الخطيب، نعمان، ص308).

(2) انظر: (الحوت، محمد صبري، ص227).

(3) انظر في الإدارة الاقتصادية للتعليم: (الحوت، محمد صبري، ص224-226)، وكذلك: (Alam, Gazi Mahabubul, pp. 890-906).



ظاهرة الانفتاح الذي يشهده التعليم العالي غير الحكومي، لا سيما فيما يخص بعض القضايا الجوهرية مثل: تكافؤ الفرص والعدالة المجتمعية وضمان جودة التعليم ونوعيته<sup>(1)</sup>، وهو ما يجعل التساؤل يظل قائماً حول مساهمة مؤسسات التعليم العالي غير الحكومي وقدرتها في تخفيف العبء والضغط على أنظمة التعليم العالي الوطنية؟!.

**المطلب الثاني: الآثار المترتبة على السياسة التشريعية المتعلقة بإخضاع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري:**

إن تنوع أنشطة الدولة وتزايدها في العديد من المجالات؛ فرض عليها التخلي عن إدارة بعض مرافقها العامة بصورة مباشرة، كمرفق التعليم العالي، لتحقيق المرونة على مستوى أساليب التسيير والنجاح على مستوى الأهداف المنشودة، ولكن مهما كان شكل أسلوب إدارة مرفق التعليم العالي؛ فلا بد للدولة في جميع الأحوال أن تزود القائم على تسيير هذا المرفق بالوسائل والسلطات الضرورية حتى يتمكن من القيام بالمهام المفوضة على أحسن وجه، مع احتفاظها بسلطة الإشراف على هذا التسيير<sup>(2)</sup>، وهذا عين ما أورده المشرع الدستوري الفلسطيني في المادة (2/24) من القانون الأساسي المعدل حينما صرح بأشد ألفاظ العموم وأكثرها استغراقاً بأن: "تشرف السلطة الوطنية على التعليم كله وفي جميع مراحل ومؤسساته وتعمل على رفع مستواه".

ومن هذا المنطلق فإن وزارة التعليم العالي تعتبر من الناحية القانونية الجهة الرسمية المشرفة على عمل مؤسسات التعليم العالي كافة، وقانون التعليم العالي الجديد بين مهامها وصلاحياتها ولكن بشكل متقاطع وأحياناً متداخل مع صلاحيات كل من: مجلس التعليم العالي والهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية<sup>(3)</sup>.

فمن ناحية الخطوط العريضة في رقابة الإشراف تختص الوزارة بتنفيذ سياسية التعليم العالي، ومتابعة مؤسسات التعليم العالي وبرامجها وأنظمتها الأكاديمية، والخدمات التي تقدمها، وجودة أدائها ومخرجاتها، وكذلك النظر في طلبات الترخيص بإنشاء مؤسسة تعليم عال المرفوعة إليها من هيئة الاعتماد، وتختص الوزارة أيضاً بتوفير مصادر الأموال اللازمة في إطار الموازنة العامة للدولة؛ لاستكمال تغطية النفقات الخاصة بمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي وصرفها وفقاً للسياسات التي يحددها مجلس التعليم العالي<sup>(4)</sup>.

ومن ناحية أخرى حوّل المشرع مجلس التعليم العالي صلاحيات جوهرية تدرج ضمن عمليتي الإشراف والرقابة، من ذلك: إقرار السياسة العامة للتعليم العالي وتطويرها، واتخاذ التوصيات المناسبة لتطوير أداء مؤسسات التعليم العالي<sup>(5)</sup>، بالإضافة إلى اختصاص المجلس بفرض الإجراءات التأديبية على أي مؤسسة تعليم عال تخالف أحكام القانون أو الانظمة الصادرة بموجبه، وذلك ضمن عقوبات تأديبية محددة، تدرج بدءاً بإنذار المؤسسة بإزالة المخالفة خلال المدة التي يحددها المجلس، أو اتخاذ عقوبات أقسى بناءً على تسبب هيئة الاعتماد والجودة والنوعية، كإلغاء اعتماد برنامج أو أكثر أو إيقاف القبول إيقافاً دائماً أو مؤقتاً أو إيقاف الدعم المالي للمؤسسة<sup>(6)</sup>.

(1) انظر في ذلك: (بابكر، عبد الباقي عبد الغني، ص453)، وكذلك: (Marginson, Simon, pp.307-333).

(2) (القدر، سامي، ص624).

(3) وهي أجهزة إدارية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، فالمجلس بموجب قانون التعليم العالي الجديد اكتسب هذه الشخصية كما ذكرنا في موضع متقدم من البحث، والهيئة مُنحت هذه الشخصية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (م.و/س/ف) لعام 2012، والمتاح على الموقع الإلكتروني للهيئة: <http://www.aqac.mohe.gov.ps/pdf/policies/establish.pdf>

(4) انظر نص المادة (5) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(5) انظر نص المادة (7) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(6) انظر نص المادة (29) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي، والملاحظ أن من النتائج المترتبة على تطبيق بعض هذه العقوبات (مثل إيقاف القبول إيقافاً دائماً)؛ سيؤدي في نهاية الأمر إلى إغلاق المؤسسة، وهو إجراء منع المشرع بنفس القانون الجديد ترتيبه إلا بموجب حكم قضائي وليس بقرار من

والغريب في الأمر أن المشرع في قانون التعليم العالي الجديد أعطى رئيس مجلس التعليم العالي بعض الصلاحيات المخولة دستورياً للوزراء فقط، وذلك حينما أسند لرئيس المجلس في نص المادة (9) "صلاحية إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون"، مع أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (الاسمى مرتبة) حصر في المادة (70) صلاحية إصدار التعليمات لكل وزير في إطار وزارته.

أما بشأن متابعة أداء مؤسسات التعليم العالي من الناحيتين المالية والإدارية، فقد نصت المادة (28) من قانون التعليم العالي الجديد بأن: "تلتزم المؤسسة (أي مؤسسة التعليم العالي) بتقديم التقارير التالية للمجلس للاطلاع عليها: 1- التقارير السنوية للموازنات والحسابات الختامية للمؤسسة. 2- التقارير السنوية التي تصدرها المؤسسة والجهات الحكومية المختصة حول أدائها".

والمفرد بموجب هذا النص أن صلاحية المجلس تقتصر على مجرد الاطلاع على التقارير المذكورة دون توافر صلاحية فحصها أو تدقيقها للنظر في ملاءمتها مع مقتضيات الجودة والتطوير باستثناء ما يتمخض عن تلك التقارير من مخالفة واضحة لأحكام قانون التعليم العالي والأنظمة المرتبطة به، فيأتي دور المجلس بفرض العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون، والتي تم الإشارة إليها قبل قليل، أما مسألة مراقبة جودة الأداء وثبات مستوياته منذ ولادة المؤسسة وأثناء حياتها، فإنها عملية فنية تدخل ضمن مهام هيئة الاعتماد والجودة والنوعية وذلك ضمن اختصاصها: بتقييم المؤسسة وبرامجها الأكاديمية بشكل دوري...<sup>(1)</sup>، والحقيقة أن هذه العملية لا تنتج أي أثر قانوني ملزم في مواجهة مؤسسة التعليم العالي، إلا إذا ترجمت أفعالها كمخالفة تستوجب العقاب التأديبي، فعندئذ يعود دور المجلس في اتخاذ الإجراءات التأديبية.

إجمالاً، يمكن استخلاص حجم الترابط في الاختصاصات الموكلة للأجهزة الإدارية المشرفة على مؤسسات التعليم العالي، وتداخل مهامها في مباشرة عملية الإشراف والآثار الناتجة عنها، وإذا كانت هذه المعطيات تبعدنا ظاهرياً عن مناقشة جوهر المشكلة التي أعلننا الرغبة في معالجتها، وهي أثر اعتماد أسلوب الرقابة القضائية على سير مرفق التعليم العالي، غير أن مناقشة أساليب تنظيم الإشراف الإداري؛ سيلقي بظلاله على مرفق التعليم العالي ذاته، مما سيؤثر بالتالي على طبيعة المنازعات المثارة أمام القضاء الإداري وكيفية التعامل معها، وهو ما يثير التخوف بشأن اعتماد الرقابة القضائية كبديل عن ممارسة السلطة الإدارية لدورها الأصيل في الإشراف على مرفق التعليم العالي، لكن المعضلة أن الرقابة القضائية أيضاً ليست بأفضل حال من الرقابة الإدارية، فهناك عقبات لا يستهان بها أمام طريق الحفاظ على سيادة القانون وحماية حقوق المتعاملين مع الإدارات الأكاديمية التي تملك سلطة إصدار القرارات الإدارية (سلطة التقرير)<sup>(2)</sup>.

المجلس. نص المادة (26) من قانون التعليم العالي الجديد: "... ولا يجوز وضع اليد على أموال المؤسسة أو إغلاقها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بموجب حكم قضائي".

(1) فإلى جانب مهام واختصاصات كل من الوزارة والمجلس، أسند المشرع للهيئة الوطنية مهمة الارتقاء بجودة ونوعية التعليم من خلال تقييم المؤسسة وبرامجها الأكاديمية بشكل دوري واعتماد البرامج الأكاديمية وتطبيق ضمن معايير الاعتماد العام والخاص وتطوير نظام ضمان الجودة ومتابعة تطبيقه في المؤسسة. انظر نص المادة (38) من القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(2) لا يملك أي موظف في الجهاز الإداري سلطة إصدار القرارات الإدارية، فهي مسألة منوطة في الغالب بالموظفين العاملين بالإدارات العليا في الهرم الوظيفي، أما إذا صدر قرار عن موظف لا يملك سلطة التقرير، أي ليس من طبيعة عمله إصدار قرارات إدارية قط، فإن هذا القرار يعد منعماً لا وجود له ولا أثر يترتب عليه من الناحية القانونية، لكونه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وهو ما يطلق عليه في هذه الحالة: "اغتناب سلطة التقرير". انظر: (كنعان، نواف، القضاء الإداري، ص295)، وكذلك: (شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ص745).

فعملياً تصدر مؤسسات التعليم العالي العديد من القرارات لتسيير عملها وفقاً لحاجتها، وهذه القرارات تتخذ صوراً وأشكالاً متعددة<sup>(1)</sup>، منها ما هو مسبوغ بالصفة الإدارية ومنها ما لا يعد قراراً إدارياً لانقضاء خاصية معينة من خصائص القرار الإداري، ومسألة التمييز بين الحالتين تدق في مجال إدارة العمل الأكاديمي لسببين رئيسيين مرتبطين مع بعضهما البعض ارتباطاً لا يقبل التجزئة:

السبب الأول: يرتبط بخاصية متميزة في القرار الإداري وهي: "نهائية القرار"، أي يجب أن يكون القرار عملاً قانونياً نهائياً مرتباً لآثاره في المركز القانوني الموجه نحوه، دون حاجة للتصديق أو التعقيب عليه من جهة إدارية أعلى<sup>(2)</sup>، والسبب الثاني ناتج عن الإشكالات المرافقة لتطبيق الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، خاصة لجهة اختلافها وتعددتها، مصاحباً هذا التعدد تنوعاً لمستوى هذه المؤسسات وأنماطها، وتعديل قواعد سير العمل فيها باستمرار دون تحقق العلم المفترض من قبل المخاطبين بها، سواء كانت قرارات تنظيمية أو قرارات فردية.

فالممارسات الفعلية تشير إلى عدم توافر المعرفة الكافية في كيفية تطبيق هذه الأنظمة من قبل المخاطبين بها، بل وتجاهل تطبيقها في الكثير من الأحيان من قبل المؤسسة ذاتها، وهي مؤشرات تدل على ضعف الرقابة الإدارية المفروضة من الدوائر الرسمية المختصة التي تفنقر أو لا تباشر على أقل تقدير الآليات القانونية الملائمة بما يمكنها من ممارسة مهامها بدقة ووضوح، وهو الأمر الذي يستدعي إيجاد منظومة تشريعية محكمة أو تطوير ما هو قائم منها؛ لتراقب هذه المؤسسات وتنظم أوضاعها على مستويات التشريع كافة بدءاً بالقانونين فالأنظمة والتعليمات.

ولتحديد ما نقول به من الناحية العملية، فإن كثيراً من القرارات الصادرة من الإدارات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي لا يمكن تأكيد قابليتها لأن تكون محلاً للطعن القضائي بالإلغاء؛ لكونها إما بحاجة لإجراءات شكلية سابقة لتكوين المركز القانوني المراد تنظيمه، أو لأنها مجرد أعمال مادية لا تحدث الأثر المعتبر قانوناً، أو بسبب كونها قرارات توكيدية قررت لمجرد التذكير بآثار القرار الإداري الأصلي دون أن تأتي بجديد، وهناك حالات ليست بقليلة استبعدت من ميدان دعوى الإلغاء باعتبارها إجراءات إدارية تخلو من الأثر القانوني التنفيذي، من أمثلتها: الإجراءات التمهيدية، والنصائح الإدارية والتوصيات والرغبات أو الاقتراحات، والآراء الاستشارية التي تبديها اللجان، والتنسيبات الإدارية، وإجراءات تنظيم المرفق العام وتسييره، وإجراءات التنظيم الداخلي، وغيرها من الإجراءات التمهيدية أو الإعدادية التي يصعب حصرها بدقة<sup>(3)</sup>.

وفي ظل الإشكالات اللصيقة بالأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي؛ ستظهر معضلات جديّة أمام القضاء لمعرفة طبيعة العمل المطعون فيه، فيما إذا كان نهائياً أم لا، مما سيجعل مسألة الاطلاع على هذه الأنظمة خطوة أولية؛ لتتمكن المحكمة من فرض ولايتها في الفصل في المنازعة المعروضة عليها، وبالتالي الخروج بحكم قضائي أقرب ما يكون إلى محجة الصواب.

(1) يمكن تصنيف القرارات الجامعية استناداً لمستوى الجهة التي تصدر القرارات (الجامعات العامة أنموذجاً) على النحو الآتي: 1-القرارات الصادرة عن مجالس الجامعات: كالقرارات الصادرة عن مجلس الأمناء بشأن إقرار الموازنة أو تعيين أعضاء الهيئة التدريسية، وكذلك قرارات مجلس العمداء كإقرار الخطط والبرامج الدراسية واتخاذ القرارات اللازمة بموجب أنظمة الجامعة، والقرارات التي يتخذها مجلس الجامعة مثل تعليق الدراسة عند الضرورة. 2-القرارات الصادرة عن رئيس مجلس الأمناء: وهي قرارات تتمركز حول تنفيذ قرارات مجلس الأمناء. 3-القرارات الصادرة عن رئيس الجامعة: وهي تتعلق غالباً بضبط سير العملية التعليمية. 4-القرارات الصادرة عن مجالس الكليات: وهي تصرفات تتخذ شكل التوصيات عادة. 5-القرارات الصادرة عن العمداء ورؤساء الأقسام كل في حدود اختصاصه. 6-القرارات الصادرة عن اللجان المتخصصة: كلجنة شؤون الموظفين، ولجان الضبط واللجان الأكاديمية وغيرها. 7-القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي والذي يمارس صلاحيته بتأديب من ثبت ارتكابه لمخالفة مسلكية أو قصر أو أهمل في أداء واجباته أو خالف أنظمة الجامعة وتعليماتها. انظر في ذلك: (شديد، إسلام زياد مقال، ص 68-73).

(2) انظر: (كنعان، نواف، القضاء الإداري، ص 194)، وكذلك: (الشوبكي، عمر محمد، ص 199 وما بعدها).

(3) انظر: (شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، ص 404-424).

والخطير في الأمر، أن المشرع أجاز لكل مؤسسة تعليم عال أن تستقل بوضع أنظمتها الداخلية التي تنظم شؤونها الأكاديمية والإدارية والمالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون التعليم العالي الجديد<sup>(1)</sup>، دون ضرورة أن تقتزن هذه الأنظمة بمصادقة وزارة التعليم العالي كما كان يشترط المشرع في القانون القديم الملغى<sup>(2)</sup>، ولعل هذا الأمر سيعكس حالة من التشويش والإرباك في إدراك واستيعاب مضمون السياسة العامة التي تنتهجها كل مؤسسة أكاديمية في سد احتياجات مرفق التعليم العالي، لا سيما في حالة عدم وجود خطة إستراتيجية واضحة المعالم تبيّن الأهداف العامة والخاصة التي ينبغي تحقيقها في هذه المجالات الدقيقة والحساسة والمعقدة.

وبهذا يمكن القول أن المشرع قد تسرع في إضفاء صفة القرارات الإدارية على الأعمال الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، لأنه لم يراع طبيعة الأعمال الجارية في منظومة العمل الأكاديمي في هذه المؤسسات، وغموض تحديد التكيف القانوني لتصرفاتها من حيث كونها نهائية أو مجرد أعمال تحضيرية أو أعمال لا ترتب بالمجمل الأثر اللازم لإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية المستهدفة، خاصة أن مدلول شرط النهائية الواجب توافره في القرارات القابلة للطعن بالإلغاء كان وما زال محل خلاف فقهي تباينت بشأنه الآراء بين مؤيد ومعارض<sup>(3)</sup>، والواقع أن البحث في هذه النقطة الجوهرية له أهمية لا يستهان به، لأن تبيان التكيف القانوني الصحيح الذي يقوم على أسس قانونية سليمة سيمكن المؤسسات المذكورة من تحاشي مشكلات قانونية لا تزال تواجهها، ويمهد الطريق أمام أصحاب الشأن في اللجوء إلى القضاء الطبيعي الذي حدده المشرع في هذا المجال بصورة لا لبس فيها، ولا نبالغ إذا قلنا بأن عملية التمييز بين تحقق عنصر النهائية من عدم تحققه بشأن قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية ستظل من المسائل الشائكة حتى على المتخصصين في مجال القانون والقضاء الإداريين؛ ما دامت سمة الغموض هي السمة السائدة في الإطار التنظيمي الداخلي لعمل الإدارات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي.

والواقع أن أبعاد حقيقة الأزمة لم تنتهي لهذا الحد، لأن تحديد طبيعة الولاية التي تتمتع بها محكمة العدل العليا إزاء نظر المنازعات الإدارية، يلعب دوراً في غاية الأهمية عند نظر الطلب المتعلق بإلغاء قرار صادر عن مؤسسة تعليم عال، والسبب في ذلك يكمن في أن نطاق ولاية محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الإدارية يقتصر كأصل عام على فحص مشروعية القرار الإداري، دون إمكانية ممارسة ولاية القضاء الشامل إلا في حالات ضيقة يشوبها الاضطراب والغموض<sup>(4)</sup>، منها صلاحية المحكمة بتوجيه أوامر للإدارة مصدرها العمل تتضمن الطلب بتنفيذ أمر معين أو الامتناع عن تنفيذه، وهي صلاحية لا يملكها القاضي الإداري بشأن منازعات التعليم العالي بالرغم من كونها تمثل من وجهة نظرنا السواد الأعظم من المنازعات المثارة مع جموع الطلبة المتعاملين مع مؤسسات التعليم العالي، والتي كان من الأفضل اعتمادها في هذا المجال بشكل لا لبس فيه<sup>(5)</sup>، كإلزام مؤسسة معينة بتسليم الطالب شهادة تخرجه من الجامعة، أو توجيه أمر للمؤسسة بتعديل معدل الطالب في شهادته

(1) نص المادة (27) القرار بقانون بشأن التعليم العالي.

(2) المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 1998 بشأن التعليم العالي، وكان نصها على النحو الآتي: "بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون، تضع كل مؤسسة تعليم عال نظامها الداخلي الذي ينظم شؤونها، على أن يقتزن هذا النظام بمصادقة الوزارة".

(3) حيث انتقد بعض الفقهاء استخدام كلمة "نهائي" لوصف القرار محل الطعن بالإلغاء، لأن القرار الإداري قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها، لذا يُفضل أصحاب هذا الرأي استعمال كلمة "تنفيذي" بدلاً من "نهائي"، بحيث تصبح القرارات الإدارية قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ، وبالمقابل تمسك اتجاه آخر بمصطلح "النهائية"، لكونها صفة لازمة لاستكمال القرار الخصائص اللازمة لوجوده وليس استنفاد كل جهة من الجهات لولايتها على حدّ. انظر في هذا الخلاف الفقهي بالتفصيل: (شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ص 425 وما بعدها)، وكذلك: (كنعان، نواف، القضاء الإداري، ص 193).

(4) انظر: (خويرة، بهاء الدين، ص 1372 وما بعدها).

(5) رأينا سابقاً أن المحكمة العدل العليا والمحكمة العليا (قبل إنشاء الأولى)، مارسنا هذه الصلاحية في أحكام معدودة بشأن بعض الجامعات العامة (انظر الهامش رقم 43)، لكن هذه العملية تمت بدون توافر السند القانوني الواجب توافره في هذا المجال، لا سيما أن اجتهادات محكمة العدل العليا اللاحقة والحديثة لم تجعل هذه الصلاحية إلا في مجال الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

الجامعية الصادرة عنها، ففي هذه الحالات سيقف القاضي الإداري مكتوف الأيدي إزاء توجيه أوامر لإدارات مؤسسات التعليم العالي، لكون هذه الصلاحية مقتصرة على الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يُطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع، فهذا اختصاص صريح نص عليه المشرع في الفقرة الثالثة من نص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ومارسته المحكمة بشكل ملحوظ في مواجهة قرارات التوقيف (الاحتجاز) الإداري<sup>(1)</sup>.

في نهاية المطاف، نخلص إلى القول أن السياسة التشريعية المرسومة في مجال توسيع اختصاصات محكمة العدل العليا لتشمل صلاحية النظر في مشروعية قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية جاءت ضمن غايات لها ما يبررها من الناحية الواقعية، لكنها خطوة أتت دون تخطيط مسبق واستشراف واعي لحجم التعقيدات الناتجة عن ممارسة القضاء لهذه الصلاحية، ودون الأخذ بعين الاعتبار أهمية الدور الأصيل للسلطة الإدارية في الإشراف على مرفق التعليم العالي وضرورة إعطاءه مساحة أكبر من التنظيم الملائم والفعال والمحدد بالشكل الذي يحقق أهداف التعليم العالي (التقليدية والمعاصرة) وبالتوازي مع المحافظة على سيادة القانون، وبما يكفل دوام سير مرفق التعليم العالي على الوجه الأمثل.

#### الخاتمة:

من المفترض في أي تحرك تشريعي أن يأت لتنظيم الحالات الواقعية المستمدة من مصدر القاعدة القانونية ومضمونها، وذلك استناداً لطبيعة المشكلة المراد معالجتها عبر التشريع، فلا تنظيم يولد من فراغ أو يتحرك بأوامر اعتباطية، بل ينبغي أن تسيّر سياسية المشرع في فرض القاعدة القانونية لتحقيق الأهداف المرسومة والمدرسة سلفاً بدقة ووضوح؛ لكي تكون قابلة للتطبيق في البيئة المستهدفة دون أن يطرأ عوائق غير مرغوبة بها في المستقبل.

وبناءً على ذلك، تبين من خلال تأصيل سياسة المشرع في تنظيم شؤون مؤسسات التعليم العالي أن الترابط كان مفقوداً بين أهداف التحرك التشريعي والنتائج المتولدة عنه، فأصبحت السياسة التشريعية تسيّر باتجاهات مجهولة، محدثة حالة من الارتباك بدلاً من تحقيق الفائدة العملية والقانونية، وهذا ما حصل حينما حاول المشرع في قانون التعليم العالي الجديد وضع إطار قانوني لتنظيم مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، وهو تنظيم متأخر أتى بعد مرحلة سابقة من إعطاء محكمة العدل العليا الاختصاص بفحص مشروعية القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي كافة.

ولعله كان من الواضح، من واقع القوانين التي تعرضنا إليها، أن المشرع تجنب وضع أحكام معينة تحدد وتضبط عملية اللجوء إلى القضاء الإداري في المنازعات الناشئة عن أعمال مؤسسات التعليم العالي، وكأنه بذلك السلوك فضل أن يخطو خطوة إلى الأمام نحو إجازة الرقابة القضائية في تلك المنازعات والمحافظة على مرفق التعليم العالي من أية تجاوزات قد تتلأ مبدأ المشروعية، ليخطو خطوات عديدة إلى الوراء حينما تجاهل الوضع المتميز لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية والطبيعة القانونية المرافقة لنشأتها، تاركاً على ما يبدو لاجتهاد القضاء أن يكمل طريق كله ألغام قانونية، ولفقه القانوني أن يتحرك في مجال دقيق وحساس، خاصة أن التصنيف التشريعي لمؤسسات التعليم العالي (حكومية وعامة وخاصة) سيقف عائقاً أمام تحقيق مقتضيات الأمن القانوني، وهو تصنيف كما تبين في ثنايا الدراسة لظالماً أثار خطأً وتداخلاً كان بالإمكان الاستغناء عنه أو على الأقل تنظيمه بشكل مستقل خارج الإطار التشريعي الموحد بشأن شؤون التعليم العالي.

فلقد كان من الواضح أن المشرع لم يوفق في تحديد الإطار القانوني لمفهوم الإشراف الذي منحه للسلطات الإدارية من أجل مراقبة مؤسسات التعليم العالي الخاصة والعامة خاصة لناحية تنظيم العلاقة التكاملية بين الرقابتين الإدارية والقضائية، وهذا ما تبين بجلاء حينما حوّل المشرع بصورة مثيرة للجدل كل من: مجلس التعليم العالي والهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية صلاحيات جوهرية تدرج ضمن عملية الإشراف والرقابة جاءت ضمن حالة من التشويش في تحديد المهام وخلل في

(1) انظر في ذلك: (المرجع السابق، ص 1374).

التنظيم القانوني لهذه الأجهزة الإدارية وتشكيلاتها، وهي مسألة بحاجة إلى دراسات مستقبلية تعالج مفردات أزمة الإشراف الإداري على قرارات مؤسسات التعليم العالي في ضوء التنظيم التشريعي للأجهزة الإدارية ذات العلاقة، وضمن النظر إلى الأساليب الوقائية باهتمام يفوق علاج الخلل بعد فوات الأوان، انطلاقاً من القاعدة البسيطة: "الوقاية خير من العلاج"، وهي قاعدة تطبق حتى في الشؤون القانونية الخالصة.

ولكي لا تأخذ نتائج الدراسة نصيب توصياتها، ومن أجل اقتراح الحلول النظرية والعملية بشأن الإشكالات التي تم طرحها في مقدمة هذه الدراسة، نورد توصيات الدراسة في النقاط الآتية:

1- العمل من قبل الجهات المختصة على مراجعة المنظومة التشريعية والإدارية والتنظيمية والرقابية التي تحكم مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية؛ تمهيداً لمعالجة الثغرات الموضوعية والإجرائية والفنية كافة، بما يضمن الانتقال من مرحلة التنظيم النظري المجرد إلى مرحلة التطوير العملي التطبيقي، ضمن إطار رؤية المشرع في تحقيق أهداف التعليم العالي والمحافظة على سيادة القانون دون الإخلال بدوام سير مرفق التعليم العالي بانتظام واطراد، وهو ما يستلزم تمكين الجهات الإدارية المختصة من ممارسة رقابة دقيقة على مؤسساتنا التعليمية العالية لضمان توافر المقومات الرئيسة في عملية التعليم والبحث العلمي وعدم انحراف هذه المؤسسات عن الأهداف المرسومة لها.

2- مراجعة أنظمة مؤسسات التعليم العالي (غير الحكومية) الداخلية وتوحيدها في المؤسسات المتشابهة من حيث التأسيس؛ لتصبح أكثر توافقاً وملائمة مع اختصاص محكمة العدل العليا بنظر قرارات مؤسسات التعليم العالي، مع إعطاء السلطات الإدارية المختصة صلاحية فحص هذه الأنظمة وتدقيقها بما يقتضيه الأمر من تحديد لطبيعة القرارات الإدارية النهائية القابلة للطعن القضائي في ميدان دعوى الإلغاء، مع تبيان دقيق وواضح للمرجع الإداري المختص داخل المؤسسة بالمصادقة أو المناقشة أو التعقيب على القرارات الإدارية.

3- توصية أخيرة نوجهها للمشرع، يلزم بموجبها مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بإنشاء دائرة قانونية مستقلة ضمن البناء التنظيمي للهيكلية الإدارية لها، وهي الخطوة العملية الأبرز لترسيخ حكم القانون وسيادته، على أن تكون من مهامها إبداء الرأي القانوني السليم بشأن مدى مشروعية كل عمل قانوني يصدر عن المؤسسة، دون الاكتفاء بوجود مستشار أو مستشارين قانونيين معتمدين بصفة دائمة أو مؤقتة لغايات الاستشارات الطارئة أو المطالبات القضائية المتفرقة، فمما لا شك فيه أن هذه الخطوة ستساعد الجهات المعنية في تحديد المشاكل القانونية التي تحيط بالعمليتين الأكاديمية والإدارية، فيصبح جميع المشاركين في الحياة الجامعية عندئذ عارفين لحقوقهم وواجباتهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم.

## المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

الكتب والرسائل العلمية:

- 1- بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور. (2011). مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الإدارة العامة: تنظيمها ونشاطها. ط1. عمان: دار إثراء للنشر والتوزيع.
- 2- الحلو، ماجد راغب. (2000). القضاء الإداري. بدون طبعة. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- 3- الخلايلة، محمد علي. (2015). القانون الإداري. الكتاب الأول. ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 4- شديد، إسلام زياد متقال. (2014). الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن جامعة النجاح الوطنية. (رسالة ماجستير غير منشورة). كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. نابلس.
- 5- شطناوي، علي خطار. (2011). موسوعة القضاء الإداري. ج1+2. ط3. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 6- شطناوي، علي خطار. (2009). القانون الإداري الأردني. الكتاب الثاني. ط1. عمان: دار وائل للنشر.
- 7- الشوبكي، عمر. (2011). القضاء الإداري. ط4. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 8- الطهراوي، هاني علي. (1997). القانون الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 9- عبد الهادي، بشار. (2013). التفويض في الاختصاص. ط1. عمان: دار الفرقان للنشر والتوزيع.
- 10- عبد الهادي، بشار. (1983). دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري. ط1. عمان: دار الفرقان للنشر والتوزيع.
- 11- عمرو، عدنان. (2015). القضاء الإداري في فلسطين. بدون طبعة. القدس: بدون دار نشر.
- 12- القبيلات، حمدي. (2010). القانون الإداري. ج1. ط2. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- 13- القبيلات، حمدي. (2010). القانون الإداري. ج2. ط1. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- 14- كنعان، نواف. (2011). اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق. ط9. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 15- كنعان، نواف. (2010). القيادة الإدارية. ط3. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 16- كنعان، نواف. (2010). القانون الإداري. الكتاب الأول. ط4. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 17- كنعان، نواف. (2010). القانون الإداري. الكتاب الثاني. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 18- كنعان، نواف. (2010). القضاء الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الأبحاث والمقالات:

- 19- الأمين، عدنان (2017). ثقافة القانون في الجامعات العربية. المجلة العربية لعلم الاجتماع (إضافات). لبنان. العددان 36-37، ص72-99.
- 20- بابكر، عبد الباقي عبد الغني. (2009). أسس ترخيص مؤسسات التعليم العالي الخاصة ومتابعتها في الدول العربية، المؤتمر الإقليمي العربي (نحو فضاء عربي للتعليم العالي: التحديات العالمية والمسؤوليات المجتمعية). مصر. القاهرة، ص451-461.
- 21- بدران، شبل (ابريل 1997). الجامعات الخاصة دعم للاستثمار أم للاستقرار الاجتماعي؟. مجلة التربية المعاصرة. مصر. العدد 46، ص5-39.
- 22- الحوت، محمد صبري (2007). مشروع قانون التعليم العالي الموحد بين القبول والرفض. مجلة مستقبل التنمية العربية. مصر. مجلد 13. عدد 45، ص222-228.

- 23- الخطيب، نعمان (حزيران 2006). الإطار القانوني لمؤسسات التعليم العالي الخاصة في الأردن. أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية". المجلد 22. العدد (2).
- 24- خويرة، بهاء الدين (2018). نظرة قانونية نقدية على اختصاصات محكمة العدل العليا الفلسطينية: إشكالات وحلول. مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية). المجلد 32. العدد 7، ص 1326-1329.
- 25- الفقي، إسماعيل (1987). مشكلات التعليم. التربية المعاصرة. مصر. العدد 5-6، ص 429-430.
- 26- فيكتور بالدريديج وآخرون (حزيران 1981). صنع السياسات والقيادة الفعالة "دراسة عن الإدارة الجامعية في الولايات المتحدة. عرض وتحليل: علوي، حسين، والنجار، محمد عدنان، المجلة العربية للإدارة (مجلة علمية ربع سنوية تُعنى بشؤون التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية). المجلد الخامس. العددان الأول والثاني.
- 27- القدر، سالم. (2007). القاضي الإداري التونسي وقرارات الجامعات الرياضية. المؤتمر العلمي السنوي الثالث لكلية الحقوق بالاشتراك مع كلية التربية الرياضية: جامعة أسبوط (القانون والرياضة)، ص 623-638.
- الأحكام القضائية:**

- 28- مجلس الدولة "المكتب الفني"، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- 29- الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الفلسطيني، متوفرة على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي): <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 30- مجموعة متنوعة من الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية، متوفرة على الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي في المملكة الأردنية الهاشمية: <http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/default.aspx>
- ثانياً: المراجع الأجنبية:**

- 1- Alam, Gazi Mahabubul.(December 2009), Can governance and regulatory control ensure privet higher education as business or public goods in Bangladesh?, *African Journal of Business Management*. Vol 3 (12).pp.890-906.
- 2-Marginson, Simon.(2007), The public/private divide in higher education: A global revision, *Springer Science+Business Media*. Vol 53.pp.307-333.
- 3-Volkwein, James Fredreicks and Zhou,Ying .(April 2003), Testing A Model of Administrative Job Satisfaction, *Research in Higher Education*. Vol 44. No 2.