الرقابة الإدارية والقضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق (دراسة مقارنة)

أ.م.د. رفاه كريم رزوقي الباحث. ازهر عبد علي عبد الامير

كلية القانون/ جامعة بابل

Administrative and Judicial Control over Higher Education Institutions in Iraq (Comparative Study)

Ass. Prof. Dr. Rafah Karim Rizouki
Researcher. Azhar Abd Ali Abdul Amir
College of Law\ University of Babylon
azheralreefie@gmail.com

Abstract

Administrative corruption is the most important impediment to development in the modern state. Regrettably, most countries need development from developing countries. It is one of the most prevalent countries in which administrative corruption is widespread. Among the means of dealing with administrative corruption is administrative control and the activation of this administration is one of the conditions for the success of different institutions Turning them into paths other than the paths for which they were found.

Keywords: censorship, administration, judiciary, institution, civil higher education, Iraq.

الملخص

إن الفساد الإداري أهم عوائق التنمية في الدولة الحديثة وللأسف فإن اكثر الدول حاجه الى التنمية من الدول النامية هي من أكثر الدول التي يتنشر فيها الفساد الإداري ومن بين وسائل مواجهة الفساد الإداري هو الرقابة الإدارية وتفعيل تلك الإدارة هو من بين شروط إنجاح المؤسسات المختلفة وتحقيقاً لأهدافها ومنع تحولها لمسارات غير مساراتها التي وجدت من أجلها.

الكلمات المفتاحية: رقابة، إدارة، قضاء، مؤسسة، التعليم العالي الأهلي، العراق.

المقدمة

أولاً / أهمية البحث

تُعد الرقابة من أهم الوظائف والأدوات التي تباشرها الجهات المختصة من خلال أساليبه وإجراءات تستخدمها لمتابعة سير العمل وعدم الحياد عن الأهداف الموضوعة مسبقاً وتقييم ما تم تحقيقه من إنجازات ومحاسبة المخطأين حين يكون هناك عدول عن الهدف الرئيسي الذى من أجله نشأ التعليم العالي الأهلي بمؤسساته المختلفة وغالباً ما يتم فهم الرقابة على أنه تصيد للأخطاء فقط وتطبيق الجزاءات في حين أن الرقابة الإدارية لها مهام وجوانبها الإيجابية في التأكيد ووضع ضوابط لسير العمل وفى حال مخالفته فالمتابعة لتلك العملية التعليمة سوف يكون هناك جزاءات مختلفة وهذا يتم من جانب المؤسسات المختصة بذلك الشأن كالرقابة الإدارية أو رقابة المؤسسات التعليمية الرسمية أو الحكومية كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي[1] كجهة الاختصاص بالموضوع محل الدراسة وهو التعليم العالي الأهلي في كلاً من العراق ومصر ولبنان، فالرقابة الإدارية على أعمال أجهزة القطاعات الأهلية التي تقدم خدمة عامة كالتعليم العالي فهو بمثابة آلية ضابطة وضرورية للقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل الأهداف المراد تحقيقها والتي تهدف الى خدمة المتقدمين للالتحاق بالتعليم العالي وهو بالتالي يحقق القانون وينفذه ويحافظ على الصالح العام فعملية الرقابة لا تقتصر على مجرد التأكد من سلامة التصرف في الأداء بل يشمل أيضا الحرص على تقديم أفضل الخدمات في الوقت المحدد وبالسرعة المطلوبة علاوة على عدم مخالفة القانون ففي حال ذلك سوف تكون هناك جزاءات رادعه وعقاب للمخالف من تلك المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي.

(1) أحمد بن صالح هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، 2003، ص6.

والاهتمام والتركيز على قطاع المنظمات الأهلية هام لأنه من أهم القطاعات التي تستطيع الدولة استغلالها بالقدر الذي يسمح بتقديم الخدمات المختلفة العامة التي تفيد في النهاية جمهور كبير من المواطنين فقد أدت المنظمات الأهلية أو المؤسسات الأهلية للتعليم العالي دوراً مهماً في المساهمة في تقديم خدمات تعليمية للكثير من طالبي التعليم وقد تميزت تلك المؤسسات التعليمية بفعالية هذا الدور بشكل واضح في ظل الأزمات والانعطافات التي يمر بها العراق في ظل الاضطرابات المختلفة وحاجة الدولة الى العمل على تقيم خدمة التعليم العالي للمواطنين فتلك المؤسسات تساهم بشكل كبير في تغطية الخدمات الموجهة للمناطق والقطاعات والفئات المختلف وكان لازاماً من وجود رقابة على تلك المؤسسات كي لا تحيد عن المهام المطلوبة من تلك المؤسسات في إطار من التشريعيات والدستور الموضوع.[1]

فالرقابة على المؤسسات التعليمة الأهلية لكونها ذات نظام خاص وطبيع مستقلة كما رأينا في كلاً من العراق وقانون تنظيم المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي وهو ما وجدناه أيضا في الحالة اللبنانية وأخيراً مصر، فتلك الاستقلالية لابد من وجود قواعد تربطها بالجهات الرسمية وهو ما تجلى في بعض من المواد القانونية التي تهدف الى تحقيق ذلك ومنعاً للخروج عن المسار المخصص للجامعات أو الكليات أو المعاهد الخاصة بالتعليم العالي الأهلي فإن للرقابة على التعليم باتت أمراً ضرورياً حتي تتحقق الأهداف المرجوة من تلك المؤسسات.

فإلى جانب الرقابة الذاتية التي تعتمدها تلك المؤسسات التعليمية الخاصة أو الأهلية فإنه لابد من التوجه الى تحقيق رقابة إدارية على تلك المؤسسات التعليمية على المنظومة التعليمية برمتها وهو ما سنتطرق اليه في الأجزاء التالية بالتطبيق على الحال العراقية من حيث القواعد التي أرساها القانون رقم 25 لسنة 2016 من متابعة ورقابة المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي من رقابة إدارية ورقابة قضائية.

ثانياً: مشكلة البحث

تتضمن مشكلة البحث عن دور الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي والتساؤلات عن القضاء المختص على هذه المؤسسات هل هو من اختصاص القضاء الإداري أو القضاء العادي.

ثالثاً: منهجية البحث

سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي المقارن إذ أنه أكثر انسجاماً مع طبيعة موضع البحث، وسنسعى إلى استعراض النصوص القانونية ذات العلاقة بالتعليم العالي الاهلي في العراق ومقارنتها بمثيلاتها في كل من مصر ولبنان.

رابعاً: خطة البحث

سنقسم هذا البحث إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الاول إلى الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي في العراق، وأما المطلب الثاني نخصصه إلى الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي في مصر ولبنان، أما بالنسبة للمبحث الثاني فأنه يتضمن الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي من خلال تقسيمه إلى مطلبين، المطلب الأول يتضمن الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي في العراق، أما المطلب الثاني فأنه يتضمن الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي في مصر ولبنان، ثم نختم البحث من خلال تقديم الاستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول

الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي

تعد الرقابة الإدارية داخل كافة المنظمات أو المؤسسات بالدولة والرقابة الإدارية عملية مكملة لحلقات العملية الإدارية وتقوم بمهمة الضبط والتعديل والتقويم لباقي الحلقات الأخرى وتعتبر هي الضابط لسير العملية التعليمية بداية من شروط تأسيس الجامعات أو

(1) سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، غزة، 2007، ص65.

الكليات أو المعاهد وصولا الى سير العملية التعليمة وعن معوقات التنفيذ والانحرافات المختلفة عن الأهداف الموضوعة ومن ثم تصويبها وتعديلها أو تغييرها ببدائل أخري.

والرقابة ظاهرة صحية لإنجاح المؤسسات المختلفة في تحقيق أهدافها، وقد قيل على أن الرقابة هي وسيلة استخدام السلطة والقوة لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات والرقابة بصفة عامة [1] ووفقاً لمفهوم بسيط هي تعبير عن عملية عقلانية مدروسة ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد بتحقيق هدف أو أهداف معينه عندما يضع المرء لنفسه هدفاً يرغب في تحقيقه فلا بد من المراجعة الدورية لخط سير العمل في تحقيق الأهداف المرجوة.

وتُعد عملية الرقابة الإدارية على الأداء من أهم مكونات العملية الإدارية كما تعتبر خطوة حيوية في العملية التعليمية فهي عملية مستمرة وملازمة للوظائف الإدارية الأخرى فهي بمثابة عملية متابعة دائمة ومتجددة تمارسها الإدارة بنفسها كحالة رقابة ديوان المالية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي في مصر والعراق لبنان على العملية التعليمية والمؤسسات التعليم العالي الأهلي وهو عملية خاصة للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخل الوحدات الإدارية يتم وفقاً للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة في حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق الأهداف المنشودة والنتائج المرغوبة والأهداف الموضوعة والمراد تحقيقها، وانسجاماً مع توجهات وزارة التعليم العالي وتعزيز العمل الرقابي الإداري في الدول المذكورة واستمرارية العملة يُعد بمثابة خطوة هامة في الرقابة على أداء مؤسسات التعليم العالي الأهلي في أداء وظيفتها ودورها وهذا لتعزيز واقع العمل التعليمي والتربوي وإخراجه بشكل سليم في إطار القوانين والتشريعات المختلفة. [2]

وهنا يمكننا توضيح معني الرقابة في اللغة: الكلمة الانجليزية control تتكون من مقطعين المقطع الأول فهو مشتق من الكلمة اللاتينية cotre وتعني مواجهة أما المقطع الثاني role وتعني السجل أو القائمة وتركيبتها تعني السجل أو القائمة التي تشمل في طياتها بعض الأسماء التي يمكن بواسطتها التحقيق من سلامة أسماء أخري أي أن الكلمة تحمل معني الرقابة ويعرف قاموس webster كلمة الرقابة على أنها "تطبيق السياسات والاجراءات لتوجيه وتنظيم وتنسيق الانتاج والإدارة وأنشطة المشروعات والمؤسسات المختلفة بطريقه تحقق أهداف المنظمة".

لقد ظهرت عدة تعاريف للرقابة الإدارية من قبل فقهاء القانون إذ عرفها الفقيه قابول (الرقابة الإدارية هي التحقق إذا كانت الاعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة وهدفها الاشارة إلى نقاط الضعف والاخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها)[3].

ومن خلال تعريف الرقابة الإدارية نلاحظ أن للرقابة الإدارية مبادئ اساسية التي بينت على أيدي الفقيه وليم تراتيرس جيوم (Jerome Williom) حيث حدد المبادئ الاساسية للرقابة الإدارية على النحو الآتي:

أ- تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة.

ب- يجب أن تحقق الرقابة نتيجة إيجابية وذلك للتعرف على العوامل التي تؤثر على حسن قيام المنظمة باعمالها عن طريق التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين.

ج- تسعى الرقابة إلى قياس الاداء الفعلي طبقاً لمعايير موضوعية.

د- وجوب النظر للرقابة على أنها اتجاه في العلاقات وليست ارقاماً.

هـ- تتطلب الرقابة الفعالة وجود مرنة كافية في العمل مع الالتزام بالخطة المحددة.

و- تعتبر المراجعة والمتابعة من اساسيات أي نظام رقابي.

(1)عبدالله عبدالرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، 2005، ص 22

(2) مرح طاهر شكري، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدي ميديري المدارس الحكومية الأساسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2016، ص 3.

(3) د.أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، 2016، ص384–385.

ويمكننا تعريف الرقابة الإدارية بأنها " وظيفة إدارية تنطوي على قياس وتوضيح أعمال المساعدين والمرؤوسين بغرض التأكد من أن الأهداف الموضوعة والخطط المرسومة والاستراتيجية المختلفة في موضع تنفيذ وقد تحققت ونفذت وعلى ذلك فهي وظيفة يقوم بها رئيس لمجموعة من الأفراد للتأكد على ما انجز فعلا من أعمال وأهداف وما يتفق عليه".[1]

وللرقابة الإدارية مراحل مختلفة تمر بها بداية من تحديد الأهداف ووضع المعايير ويساعد ذلك في تحديد الهدف بدقة في أية منظمة على وضع المعايير الرقابية الملائمة لقيسا النتائج المراد تحقيقا وثاني تلك العناصر أو المراحل التي تشملها الرقابة الإدارية وهي مقارنة النتائج المتحققة مع المعايير المرسومة وبعد أن يتم التنفيذ تقاس النتائج بواسطة المعايير المحددة ويتم هنا المقارنة بين النتائج المحققة بالنتائج المستهدفة التي وضعها كفايات يجب الوصول اليها، وأخيرا تصحيح الانحرافات ومتابعة العملية التعليمية أو سير العمل والتنفيذ.

وتُعد الرقابة الإدارية من بين حلقات العمليات الرقابية على العمليات التعليمية خاصة في التعليم العالي الأهلي لضمان تحقيقه الأهداف المنشودة وعدم الخروج عنها وبالتالي تخريج طلاب تسبب أعباء على الدولة أو حتى في تأسيسها فإذا أخلت بشروط تأسيسها فهو بالتالي يعتبر فقدان للمصداقية لتلك المؤسسات وعبء على الدولة، لذلك فالرقابة الإدارية تهدف الى تحسين الأداء الإداري على كافة المستويات مالي وإداري ومهني وغيره وهي حلقة هامة والتي يتم من خلالها التأكيد على سير المؤسسات التعليمية وفقاً للوائح والقوانين المرسومة لها وعدم الحياد عنها.[2]

وتُعد عملية الرقابة الإدارية بالتحديد هي من الأمور القديمة غير أن أهيمتها وضحت في الوقت الحاضر نتيجة لاتساع نطاق الإدارة والتخصصات المختلفة والمؤسسات التي تؤدي خدمات تعليمية كما هي الحالة موضوع الدراسة الدائرة عن عملية التعليم العالي حيث نجد تعدد في المؤسسات المختلفة التي تقدم الخدمات التعليمية علاوة على تعدد واتساع نطاق الغدارة وتعدد أجهزتها وضخامة حجمها وتطور تقنياتها والرقابة تعد مهمة ومطلوبة في جميع المستويات الإدارية فهي لا تقتصر على الإدارة العليا وإنما تمتد الى جميع المستويات الإدارية الأخرى هذا بالإضافة الى أن وظيفة الرقابة الإدارية ترتبط بالعملية الإدارية ارتباطاً وثيقاً وتعد في نفس الوقت الأداة الفعالة لتحقيق أهداف المنشأة فالرقابة هي عملية تقييم نشاط المنظمة الفعلي ومقارنته بالنشاط والخطوات المخطط أدائها ومن ثم تحديد الانحرافات ومعرفة أسبابها لمعالجتها.[3]

وسوف نتطرق في هذا المطلب فرعين الأول يتناول الجهات المختصة بممارسة الرقابة مؤسسات التعليم العالي الأهلي ويتناول الفرع الثاني اثار الرقابة غير القضائية.

المطلب الاول

الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق

هناك العديد من الجهات المخصصة بالرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي في العراق والتي تضمن حسن سيرة العملية التعليمية بها ومراجعة كافة الإجراءات التأسيسية ومراقبة الأداء العلمي بها ومدي الاستفادة منها وهنا مواد في القانون رقم 25 لسنة 2016 توضح طبيعة العلاقة بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ودورها في الرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي ووضع كافة الإجراءات التي تضمن بأن يحقق التعليم العالي الأهلي الأهداف المنشودة منه على مختلف المؤسسات الناشئة له علاوة على وجود ديوان الرقابة المالية الذى يتناول الأبعاد المالية في تلك المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي وهنا سوف نتطرق الى كلاً من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وديوان الرقابة المالية.

(1) عبدالله عبدالرحمن النميان، المصدر السابق، ص 12

(2) آدم البشير المبارك إدريس، دور نظام الرقابة الداخلية في تحسين الأداء المالي في مؤسسات التعليم العالي، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 16، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، كلية الدراسات التجارية، 2015، ص 235.

(3) مرح طاهر شكري، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدي مدير المدارس الحكومية الأساسية، مصدر سابق، ص ص 3-4.

الفرع الأول: رقابة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي:

تعتبر الإدارة الجامعية من بين أهم العوامل التي تؤدي الى نجاح المؤسسات التعليمية العليا الأهلية وخاصة في ظل الكوادر الوسطى العاملة في الجامعات والكليات الأهلية والتي تتشابه كثيراً إذا ربما لا تختلف عن الإدارة الحكومية من حيث روتين العمل واستخدام الإدارة التقليدية في سير العمل واتخاذ القرارات الإدارية منها والتنفيذية والقرارات المالية ولما كان هناك حتمية لإضافة هذا التعليم الأهلي الى واقع العراق فنظم القانون رقم (25) لسنة 2016 الأمور التي تتعلق بالرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي سواء جامعات أو كليات أو معاهد وهو ما يراه بعض الأفراد على أنه تحدي يواجه تلك المؤسسات وهو بالرغم من نص القانون على أن يكون للتعليم الجامعي الأهلي استقلاليته أو كونه ذا شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري الإ أن الواقع ووفقاً للقانون أيضا رقم 25 لسنة 2016 الى العمل على الرقابة[1] الإدارية على تلك المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي حيث تخضع تلك المؤسسات الى العديد من التساؤلات ورقابة من جانب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأمور التي تختص بالأبعاد أو السلوكيات الإدارية والتنظيمية مما يمنع الخصوصية من أن تتحقق في تلك المؤسسات ضمن المسارات الأكاديمية للجامعات والكليات والمعاهد.

وقد نص القانون في فصله الثالث الذى جاء بعنوان الإشراق والتقويم والذى شمل المادة (10) و المادة (11) بمراقبة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المؤسسات التعليمية الأهلية فقد جاءت في المادة (10) الفقرة الأولي نصت على "تخضع الجامعة أو الكلية أو المعهد الأهلي الى إشراف وتقويم الوزارة لضمان تنفيذ الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون والحفاظ على مستوي كفاءة الأداء المطلوب من خلال اعتماد الوزارة الأساليب والصيغ المتعارف عليها في التقاليد الجامعية".[2]

ونصت الفقرة الثانية على "تخضع الدراسات الاولية والعليا في الجامعات أو الكليات أو المعاهد الأهلية الى ذات التعليمات والضوابط المعمول بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي".

وعبرت المادة رقم (11) من ذات القانون على أهمية التزام الجامعة والكلية والمعهد الأهلي بتزويد الوزارة بمحاضر مجلس الجامعة أو الكلية أو المعهد، وتقارير فصلية وسنوية عن المسيرة العلمية والتربوية ونسب النجاح والرسوب والتسرب وأيه معلومات أخري تطلبها الوزارة لتقييم مسار العملية الإدارية والتعليمية داخل تلك المؤسسات.

وقد ذهب القانون في مادته الثانية عشر واستكمالاً لدور وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في المراقبة على مؤسسات التعليم العالي الأهلي فقد نصت المادة (12) بتكوين مجلس التعليم العالي الأهلي وهو يشكل في مركز الوزارة مجلس يسمي مجلس التعليم العالي الأهلي وهو يعتبر أعلي هيئة علمية وإدارية تقوم بالإشراف على التعليم الأهلي وتتكون من رئيس جهاز الإشراف والتقويم العلمي في الوزارة وخمسة من رؤساء الجامعات الأهلية وأربعة من عمداء الكليات الأهلية غير المرتبطة بجامعة واثنان مع عمداء المعاهد الأهلية ويتم انتخابهم وتشمل ايضا الكثير من المتخصصين وحددت المادة (13) من القانون مهام ذلك المجلس والتي بيّنت أن للمجلس اقتراح خطة التعليم الأهلي بنا ينسجم مع خطة التعليم في العراق، والمصادقة على تعداد الطلاب داخل تلك الجامعات أو الكليات أو المعاهد والمصادقة على المناهج الدراسية المقترحة من الجامعة أو الكلية أو المعهد بعد إقرارها من الهيئات المختصة داخل الوزارة وأبداء الرأي والموافقة على مقدار الأجور الدراسية السنوية المقترحة من الجماعة أو الكلية أو المعهد والتوصية بفتح الجامعات والكليات الاهلية بعد توفر شروط الاستحداث فيها علاوة على متابعة إجراءات توفير وتطوير المستلزمات الدراسية ومتابعة شؤون الإشراف العلمي والتربوي على التعليم الأهلي.[3]

(1) عبد الرسول عبد جاسم، تقويم التعليم الجامعي الأهلي المهمات والمستلزمات، تقويم التعليم الجامعي الأهلي المهمات والمستلزمات، كلية المنصور الجامعة، 2016، ص 12.

(2) انظر كلاً من المادة (10) والمادة (11) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016، ص ص 6-7.

(3) ينظر المادة (12) والمادة (13) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016، ص 14-15.

وقد نص القانون على بعض العقوبات وفقاً للمادة (38) والتي أشارت الى أن للوزير إنذار الجامعة أو الكلية عن طريق دائرة كاتب العدل عن طريق جريدة واسعة الانتشار في حالة ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة بإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد عن تسعين يوماً وللوزير تعليق القبول في الجامعة أو الكلية أو المعهد لمدة لا تتجاوز عن ثلاثة سنوات إذا ما حدث مخالفة أي من الأحكام الخاصة باتفاقية 25 لسنة 2016، بالإضافة الى حق الوزير في غلق القسم أو الفرع العلمي في حالة عدم إزالة المخالفة في المدة المنصوص عليها ويغلق الوزير القسم أو الفرع دون إنذار في حالة ثبوت خرق جسيم للشروط المطلوبة ويعطي القانون للوزير في سياق تلك المادة الحق في أشفاع توصية لمجلس الوزراء بغلق جامعة أو كلية او معهد في حالة عدم إزالة المخالفة بعد مرور مدة الانذار ومدة التعليق المذكورة وللوزير أيضا الحق في الغاء إجازة الجامعة والكلية والمعهد الأهلي بعد انذارها في حالة وقوع وثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة.[1]

الفرع الثاني: رقابة ديوان الرقابة المالية:

اختلفت تسميات اجهزة الرقابة المالية العليا في الدول وذلك وفقاً للمسميات التي اوردتها تشريعات انشائها كما أن هذا الاختلاف لم يكن مقتصراً على التسمية التنظيمية للجهاز فحسب بل شمل ايضاً اختلاف في المدلول الوظيفي لهذه الاجهزة، وقد انشى المشرع العراقي ديوان الرقابة المالية كجهاز مخصص وفرض له ممارسة الرقابة المالية ليحقق من حسن استخدام المال العام[2].

وينشى القانون الهيئات المستقلة بقصد إدارة مرفقٍ عامٍ ولكي يجعل من هذه الهيئات كياناً قانونياً مستقلاً عن سائر الاجهزة الحكومية يتيح لها شخصية اعتبارية فتكون لها الاهلية اللازمة لأن ترتب لنفسها حقوقاً ويترتب عليها التزامات، وتكون لها ذمة مالية مستقلة وان تجري كافة التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع الاهداف التي من اجلها تم انشاء هذه الهيئات، كما يكون لها الحق في التقاضي فتكون مدعياً أو مدعياً عليها وأيضاً يكون لها التعاقد والتعامل والتملك وتتميز هذه الهيئات بقدر من استقلال مالي وإداري وفني وذلك لتسهيل تأدية وظيفتها على اكمل وجه وتحريرها من القيود واللوائح التي تسير عليها الاجهزة الحكومية[3].

بينت المادة (44) من قانون التعليم العالي الاهلي في العراق رقم (25) لسنة 2016 (تخضع حسابات الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية)[4].

ويعرف ديوان الرقابة بأنه هيئة مستقلة مالية وإدارياً تتمتع بالشخصية المعنوية كما ويعد أعلى هيئة رقابية مالية ترتبط بمجلس النواب ويمثله رئيسه أو من يخوله[5].

ومن خلال النظر إلى تعريف ديوان الرقابة المالية نرى أنه هيئة مستقلة ويتمتع بالشخصية المعنوية وان الجهة الرسمية التي يرتبط بها هي مجلس النواب الذي يعتبر هو أعلى سلطة تشريعية في الدولة وان أهم اهداف ديوان الرقابة المالية هي:

1 – الحفاظ على المال العام، الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه.

2 – تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة.

3 – المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم ندوة واستقراره.

4 – نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل مستمر.

5 – تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة[6].

ثم بينت المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية على أهم المهام التي يقوم بها هذا الديوان وهي:

(1) ينظر المادة (38) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016، ص ص 23- 24.
(2) حامد جسوم حمزة، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2015، ص21.
(3) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص269.
(4) ينظر المادة (5) من قانون الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011 المعدل. نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد 4217 لسنة 2011/11/14.
(5) ينظر المادة (44) من قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
(6).ينظر المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

أ – رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات.

ب – رقابة تقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ج – تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من امور تنظيمية وفنية.

د – تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

هـ – اجراء التدقيق في الامور التي يتطلب مجلس النواب اجراء التدقيق بها[1].

أما بالنسبة للجهات التي تخضع إلى رقابة وتدقيق والديوان فقد بينتها المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011 المعدل وهي:

1 – مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطياً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو انتاج أو اعيان أو انتاج السلع والخدمات.

2 – أية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان[2]. ويستدل في نص المادة (8) الفقرة (ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية أن مؤسسات التعليم العالي الأهلي نص قانونها رقم 25 لسنة 2016 في المادة 44 منه (تخضع حسابات الجامعات والكليات والمعاهد لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية) [3].

ومن أجل تمكين الديوان من اداء المهام التي أوكلت إليه فقد منحته المادة (13) من القانون السلطات الآتية والتي تتمثل في إمكانية الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والاوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله اجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والايضاحات من قبل المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه[4].

كما بينت الفقرة (ثانياً) من المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 إذا امتنعت الجهة الخاضعة للرقابة وتدقيق لديوان عند تقديم السجلات والبيانات اللازمة لا عمال الرقابة والتدقيق فعلى الديوان اشعارها ومكتب المفتش العام منها لتقديمها خلال عشرين يوماً وبيان اسباب الامتناع[5].

أما الفقرة (ثالثاً) من نفس المادة بينت في حالة عدم اقتناع الديوان بأسباب الامتناع فأنه يقوم بإشعار مجلس الوزراء وهيئة النزاهة لأجراء التحقيق بذلك والتزام الجهة الممتنعة على تقديم السجلات والبيانات المطلوبة وفي حالة استمرار الجهة عن الامتناع يقوم الديوان بمفاتحة مجلس النواب بذلك[6].

أما بالنسبة للأعمال التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية فقد منحته المادة (13) من القانون السطات الآتية والتي تمثل في امكانية الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والاوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق، وله اجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والاجابات من قبل المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه[7].

وللديوان أيضاً عند اكتشافه مخالفة ما أن يطلب من المفتش العام أو من هيأة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة لإزالة المخالفة واثارها[8].

(1) ينظر المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(2) ينظر المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(3) ينظر المادة (44) من قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
(4) أحمد حمندي، رقابة المفتش العام على اعمال الادارة، بيروت، دار السنهوري، 2017، ص84.
(5) ينظر المادة (12) الفقرة (ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(6) ينظر المادة (12) الفقرة (ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(7) ينظر المادة (13) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(8) ينظر المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.

فإذا ما ثبت للديوان مخالفة مالية معينة فللرئيس ان يطلب من الوزير أو من رئيس الجهة الخاضعة للرقابة إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله أن يطلب سحب يده واقامة الدعوى المدنية فيما ثبت للدولة من حقوق عن المخالفات المالية وكذلك تضمين الاضرار التي تكبدها الجهة الخاضعة للرقابة أما المادة (6) من قانون الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 فقد بينت أنه في حالة عدم قيام المفتش بأخذ ملاحظات هيئة الرقابة المالية والتحقيق في المخالفات المكتشفة يلتزم الديوان بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية كل بحسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة[1].

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد بل نجد أن المشرع شبه لحالة عدم قيام المفتش بإكمال التحقيق خلال 90 يوماً من تاريخ اشعاره من ديوان الرقابة المالية إذ يتم رفع يد المفتش عن القضية ليتولى الديوان هذه المهمة[2].

بعد بيان كل ما يتعلق بديوان الرقابة المالية من خلال تعريفه والاهداف التي يسعها لها واختصاصاته في الاعمال التي خولها له القانون في رقابة العمليات الحسابية للأجهزة الدولة، وغيرها من المؤسسات غير الحكومية منها مؤسسات التعليم العالي والاهلي التي نص قانونها في المادة (44) على أن تخضع حسابات الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية[3].

ويكون ذلك من خلال اطلاع مُدققي ديوان الرقابة المالية على حسابات مؤسسات التعليم العالي الاهلي وللديوان عند اكتشافه مخالفة ما أن يطلب من المفتش العام التابع للوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بإجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة لإزالة المخالفة واثارها[4].

وبالمقابلة فأن المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية قد نبهت إلى احتمالية عدم قيام المفتش العام يأخذ ملاحظات هيئة الرقابة المالية والتحقيق في المخالفات المكثفة إذ نصت على أن يلتزم الديوان باختيار الادعاء العام أو هيأة النزاهة أو الجهات التحقيقية كل بحسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة[5].

ولو نظرنا إلى اثار الرقابة غير القضائية نجدها تتمثل في الآتي:

أ. **في حال رقابة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي** نجد أن طبيعة القانون رقم (13) لسنة 1996 الخاصة بالمؤسسات في التعليم العالي الأهلي نجد أن المادة (34) منها تنص على ارتباط المؤسسات الخاصة بالتعليم العالي الأهلي في العراق على أن للوزير غلق القسم أو الفرع العلمي في حالة مخالفته للشروط المطلوبة بعد للوزير في احقيته في غلق أي قسم أو فرع علمي داخل الجامعة أو الكلية أو المعهد الأهلي إذا ما خالف قواعد التأسيس الموضوعة مسبقاً ويكون مثل هذا القرار باتاً فهنا تأتي الرقابة على تلك المؤسسات من جانب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وفى الجزئية الثانية أو البند ثانياً من تلك المادة نجد أن الوزير أيضاً وهو هنا يمثل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي له الحق في متابعه الإجراءات الإدارية داخل تلك المؤسسات وله الحق فى إصدار توصية لمجلس الوزراء بسحب إجازة الجامعة فالقانون يعطيه حق سحب التراخيص وإجازة تلك المؤسسة سواء كانت جامعة أو كلية أو معهد وذلك في حالة ما إذا حدث خلل في المنظومة التعليمية الداخلية لتلك المؤسسة سواء أكانت في جوانبها العلمية أو التربوية علاوة على أيضا ووفقاً للمتابعة والتقييم والمراقبة الإدارية عليها فأن للوزير الحق في سحب الإجازة إذا ما ثبت عدم التزام تلك المؤسسات المختلفة بالأهداف التي أنشأت من أجلها وهذا يتم بعد التنبيه والإنذار واعطي القانون الحق لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي هذا الحق بتوصية لمجلس الوزراء ويكون سحب الإجازة يكون قراراً باتاً فيه.[6]

وفى قراءة تلك القرارات على وفق ذلك القانون لأننا سنتحدث أيضا عن القانون رقم (25) لسنة 2016 لمعرفة الاختلاف والتغيير فيه فيما يخص برقابة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على المؤسسات الأهلية التي تختص بالتعليم العالي، نجد في هذه القرارات

(1) ينظر المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
(2) ينظر: المادة (28) فقرة (خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (13) لسنة 2011 المعدل.
(3) ينظر المادة (44) من قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
(4) ينظر المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل
(5) ينظر المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم(31) لسنة 2011 المعدل.
(6) ينظر المادة (34) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم (13) لسنة 1996 (الملغى)، مصدر سابق،

وفقاً لقانون 13 لسنة 1996 (الملغي) أنه أعطي رقابة إدارية للوزارة في متابعة ومراقبة المؤسسات الأهلية للتعليم العالي وتكون قرارته باته أو نافذه.

فيما يتعلق بالقانون رقم (25) لسنة 2016 نجد أن القانون رسخ لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي أحقية الرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي التي تنشأ في العراق وفى هذا الشأن نجد أن الفقرة الثانية من المادة (5) من القانون تشير الى أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لها الحق في متابعة مسيرة الجامعة العلمية والإدارية وفقاً لأحكام هذا القانون.[1]

ب. **رقابة ديوان الرقابة المالية:** إن ديوان الرقابة المالية في العراق الحق في الرقابة على مؤسسات التعليم العالي الأهلي من جامعات وكليات ومعاهد وهو ما نص عليه قانون رقم 13 لسنة 1996 في المادة (36) حيث أشار الى أن حسابات الجامعات والكليات الأهلية تخضع لمراقبة ديوان الرقابة المالية وهو ما يختص بشكل أساسٍ في مراجعة المالية الخاصة بالمؤسسات التي تقدم تعليم عالٍ أهلي ووضع كافة الإجراءات والآليات المناسبة لتحقيق الرقابة عليه.[2]

على وفق للمادة (6) لقانون ديوان الرقابة المالية فأنه وبحكم ما نصت عليه المادة فإن التعليم العالي الأهلي ومؤسساته المختلفة تخضع مالياً الى رقابة الديوان إذ نصت المادة الى أبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية المختلفة والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت أتت منظمة ومتماشية مع المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة بالإضافة الى ذلك رقابة تقويم الأداء للجهات المختلفة التي تخضع الى رقابة الديوان وتقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.[3]

وفى خضم الحديث عن دور ديوان الرقابة المالية في الإشراف المالي على مؤسسات التعليم العالي الأهلي بمختلف مسمياتها فإن القانون رقم 25 لسنة 2016 وضع سلطة الإشراف المالي والرقابة المالية لديوان الرقابة المالية وهو ما تجلي في المادة (43) التي تنص الآتي "تخضع حسابات الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية".[4]

المطلب الثاني

الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر ولبنان

الفرع الأول: الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر

تنص مادة (49) من قانون تنظيم الجامعات المصرية لسنة 2016 تقوم الأجهزة الفنية والإدارية بوازرة التعليم العالي بمتابعة العمل بالمعاهد العالية الخاصة وفقاً للقواعد التي تضعها الوزارة في هذا الشأن ويتولى العاملون الذين يصدر بهم قرار من وزير التعليم العالي أعمال الرقابة على تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له وإثبات ما يقع من مخالفات ولهم في سبيل تحقيق هذا الغرض أن يدخلوا مقر المعهد وأن يطلبوا جميع البيانات الخاصة وأن يطلبوا الاطلاع على سجلاته وملفاته وتكون لهم في هذا الخصوص صفة مأموري الضبطية القضائية.[5]

الفرع الثاني: الرقابة غير القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في لبنان

وفي إطار الحديث عن الرقابة على التعليم العالي الأهلي المتمثلة في الرقابة الخاصة بوزارة التعليم العالي فقد جاءت المادة (13) من قانون الأحكام العامة للتعليم العالي وتنظيم التعليم العالي الخاص رقم 285 لسنة 2014 نصت على أن الرقابة على مؤسسات التعليم الخاص أو الاهلي تأتي من جانب وزارة التعليم العالي إذ نصت علي (ينشأ مجلس يدعى مجلس التعليم العالي يرأسه وزير التربية والتعليم العالي ويتكوّن من لبنانيّين كالآتي المدير العام للتعليم العالي؛ ورئيس الجامعة اللبنانية أو من ينتدبه من بين

(1) ينظر المادة (5) الفقرة الثانية من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016، ص 4.
(2) ينظر المادة (36) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 13 لسنة 1996 (الملغى).
(3) ينظر المادة (6) من القرار رقم (31) لسنة 2011 الخاص بديوان الرقابة المالية، ص 16.
(4) ينظر المادة (43) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016، ص 25.
(5) ينظر المادة(49) من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم 12 لسنة 2009، ص 122.

العمداء في الجامعة؛ وقاضٍ عامل من مجلس شورى الدولة أو متقاعد من ملاكه؛ وثلاثة ممثلين عن المؤسّسات الخاصة للتعليم العالي).[1]

وفى الفصل الرابع عشر من القانون ذاته نجد انه نص على الآتي الرقابة والتدقيق والاعتراف بالمؤسسات

المادة 54: مقومات الانتظام العام في التعليم العالي (تُعتبر العناصر الآتية من مقوّمات الانتظام العام للتعليم العالي التي يتوجّب على المؤسّسة الخاصّة للتعليم العالي التقيّد بها الاستحصال على ترخيص الإنشاء بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء؛ الاستحصال على إذن بمباشرة التدريس بقرار من الوزير؛ التعريف عن نفسها باسمها الدال على حقيقة نوعها وفق الترخيص الذي حصلت عليه؛ توفير التعليم في الاختصاص أو الاختصاصات المرخص لها بها حصرًا لنيل الشهادات التي أجيز لها منحها؛ الالتزام بأنظمة المؤسّسة وبتأمين مستلزمات التعليم العالي بما يتوافق مع مقتضيات النصوص التشريعيّة والتنظيميّة التي ترعى أوضاعها إيداع المديرية العامة للتعليم العالي لائحة بأسماء الطلاب المنتسبين إليها سنويا وفق جدول معلومات إلكتروني يحدد مضمونه وإطار تقديمه بقرار من الوزير بناء على اقتراح اللجنة الفنية الاكاديمية).

المادة 55: التدقيق الدوري بالمؤسسات تقوم اللجنة الفنّيّة الأكاديميّة دورياً لكل ست سنوات، وعند الضرورة، بالتدقيق بأوضاع المؤسّسات الخاصّة للتعليم العالي بناءً لتكليف من مجلس التعليم العالي ويتناول التدقيق مدى انطباق أوضاع المؤسّسة على أحكام النصوص التشريعيّة والتنظيميّة التي ترعى المؤسّسات الخاصّة للتعليم العالي يتم التدقيق الدوري للمؤسسات غير الحاصلة على الاعتماد المؤسسي كل ست سنوات على الاقل للوقوف على واقعها واتخاذ الاجراءات المناسبة وفق ما هو منصوص عليه في الباب السابع من هذا القانون، وذلك على وفق برنامج سنوي تحدد فيه المؤسسات التي يشملها، ويصدق هذا البرنامج بقرار من الوزير بناء على اقتراح المجلس.

المادة 56: دراسة تقارير التدقيق الدوري يدرس مجلس التعليم العالي التقرير المرفوع إليه، فإذا تبيّن له أن مؤسّسة خاصّة للتعليم العالي عاملة قانونًا باتت في وضعيّة مخالفة لأحكام هذا القانون أو لأحكام المراسيم والقرارات الصادرة بالاستناد إليه، وجّه لها إنذارًا لإزالة المخالفة خلال مهلة يحدّدها لها على أن لا تقلّ عن ستّة أشهر، فإن لم تبادر للاستجابة لمقتضاه، أوصى بفرض العقوبات الملائمة على وفق الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون.[2]

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي

لقد استقر فقهاء القانون العام على أن الضمان الحقيق والفعال لمبدأ المشروعية يتمثل في اخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية حتى يكتمل نظام دولة القانون من جهة وتعزز المبادئ التي يرتكز عليها من جهة اخرى فلا بد أن تكون للمواطنين سلاحاً فعالاً يحول دون تعسف الإدارة أو تماديها في التعسف بعد وقوعه لذلك فأن خضوع الإدارة لرقابة القضاة يمثل أهم ركن في بناء الدولة القانونية[3]. وهذا ما يؤكده أحد فقهاء القانون بمقولة (إذا لا يكفي أن تكون الدولة قانونية من الناحية النظرية فقط بل ينبغي أن يكون من الضمانات ما يكفل عملاً صفة قانونية في الدولة وإذا كان لرقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية أثر عظيم في ضمان خضوع الإدارة للقانون إلا أن هذه الرقابة لا تكفي وحدها وينبغي أن يكون إلى جانبها رقابة قضائية فعالة تتوفر لها مقوماتها وضمانات استقلالها الضرورية لتناقش الإدارة قانونية تصرفاتها إذا ما طرح أمامها نزاع بشأن قانونية هذا التصرف أو ذاك)[4].

(1) ينظر قانون الأحكام العامة للتعليم العالي وتنظيم التعليم العالي الخاص اللبناني رقم 285، لسنة 2014، ص8.
(2) ينظر المادة (55)، والمادة (56)، من قانون الأحكام العامة للتعليم العالي وتنظيم التعليم العالي الخاص اللبناني 285 لسنة 2014.
(3) رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الادارة فيفرض الجزاءات على المتعاقد معها، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2010، ص119.
(4) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق، ص64.

لهذا تُعد الرقابة القضائية أفضل أنواع الرقابة حيث تتوفر فيها مزايا وضمانات لا توجد في انواع الرقابة الاخرى ذلك أن الرقابة الإدارية لا تتوفر فيها الخبرة الكافية لكي يطمئن الافراد إليها فقد يرفض مصدر القرار المعيب إعادة النظر فيه وتصحيحه له في نفسه أو خصومة مع من صدر له القرار، ونلاحظ ذلك عند النظر إلى الرقابة السياسية لا يكون لها أثر فعال في حسن سير الإدارة والزامها بإصدار قراراتها صحيحة علاوة على أنها لا تعني برقابة اعمال الإدارة التي ينتج عنها اثر على الفرد في حد ذاته ولا يمارس القضاء رقابته على اعمال الإدارة تلقائياً وإنما يمارس القضاء رقابته عندما ترفع منازعة يطلب منه الحكم بإلغاء العمل الإداري المطعون فيه[1].

وأن ممارسة الرقابة القضائية يختلف باختلاف النظام القضائي فقد لا يكون في الدولة سوى هيكل قضائي واحد الذي يسمى **(نظام القضاء الواحد)** الذي تشمل ولايته في حسم جميع المنازعات ومن بينها المنازعات الإدارية، أو تكون مهمة حسم المنازعات الإدارية من اختصاص قضاء متخصص يسمى **(القضاء الإداري)** إلى جانب القضاء العادي فيكون النظام في هذه الدولة نظام قضائي مزدوج يسمى **(نظام القضاء المزدوج)**[2].

أماعن تعريف الاصطلاحي للرقابة القضائية فقط اختلف فقهاء القانون فيما بينهم في تعريف الرقابة القضائية ولكن مهما كان نوع الخلاف حول تعريف الرقابة القضائية ولكن مهما كان نوع الخلاف حول تعريف الرقابة القضائية إلا إنه استقر على تعريفها بانها (تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم العادية أو الإدارية استناداً إلى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها واصدار أحكام المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحريات الخصوم)[3].

وتعرف أيضاً على انها (رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف انواعها ودرجاتها يهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون عن طريق مختلف الدعاوي والدفوع القانونية المرفوعة من جانب الاشخاص اصحاب المصلحة)[4].

أما بالنسبة إلى موضوع دراستنا وهي مؤسسات التعليم العالي الأهلي لما لها من أهمية في تحقيق المصالحة العامة في المجتمع ولضمان حقوق هذه المؤسسات أي مؤسسات التعليم العالي الأهلي من جهة ضمان حقوق الأفراد العاملين معها من جهة اخرى نبين دور القضاء على مؤسسات التعليم العالي الأهلي من خلال تقسيم المطلب إلى فرعين نذكر في المطلب الأول الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق ثم نبين في المطلب الثاني الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي لكل من مصر ولبنان وعلى الشكل الآتي:

المطلب الأول

الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق

الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي من أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به من استقلال وحياد وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة ولا تعرض المخالف للمساءلة[5].

والسؤال الذي يطرح هنا هل أن مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق تخضع للقضاء الإداري أم تخضع للقضاء العادي أم تخضع للقضائيين هذا ما سنبينه على الشكل الآتي:

(1) د. محمد ابراهيم الدسوقي، الرقابة على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 2010، ص68.
(2) د. فاروق احمد غماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب، جامعة الموصل، 1988، ص83.
(3) رشا محمد جعفر الهاشمي، مصدر سابق، ص124.
(4) قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار، عناية كلية الحقوق، قسم القانون العام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2006، ص14.
(5) د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الاكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص64.

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري

أنشيء القضاء الإداري في العراق بتأسيس محكمة القضاء الإداري سنة 1989 إذ نص المشرع على تشكيلها بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لسنة 1989 وقد الحقت بمجلس شورى الدولة المشكل بموجب القانون رقم 65 لسنة 1979[1].

إذا العراق كان من دول القضاء الموحد من تاريخ انشاء المحاكم المدنية وإلى سنة 1977 عندما صدر قانون تشكيل المحاكم الإدارية رقم 140 لسنة 1977 حيث كان القضاء العادي ينظر أو يختص في جميع المنازعات سواء كانت مدنية أو إدارية وهذا ما يستشف من منطوق المادة (29) من قانون المرافعات المعدل رقم 83 لسنة 1969 وقد تأكدت هذه الولاية في المادة (3) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 بقولها (تسري ولاية القضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوي العامة والخاصة إلا ما استثنى منها بنص خاص)[2].

وهذا يؤكد لنا ان العراق من الدول ذات القضاء الموحد سابقاً لكن بعد انشاء المحاكم الإدارية في العراق تنفيذ لما ورد في قانون الاصلاح النظام القانون رقم (35) لسنة 1977 الذي أكد على أنشاء المحاكم الإدارية يمثل الاستجابة لضرورة قيام قضاء متخصص بتولي حسم المنازعات التي تكون الهيئات طرقاً فيها[3].

إلا أن هذه المحاكم ظلت متأثرة بالطابع المدني الذي يسود النظام القضائي في العراق فلا نفرق بين المنازعات الإدارية فهي تدخل في اختصاصها أي نزاع تكون الإدارة طرقاً فيها دون النظر إلى طبيعة هذا النزاع في حين أن الغرض من أنشاء القضاء الإداري في الدول التي اخذت به هو انشاء قضاء مستقل تمام الاستغلال عن القضاء العادي ويختص بالمنازعات الإدارية فقط فليست جميع المنازعات التي تقوم بين الهيئات الإدارية والافراد من طبيعة إدارية ومن ثم لا يختص القضاء الإداري فيها دائماً فقط تلك التي تطلق عليها وصف المنازعات الإدارية[4].

أن من أهم اختصاصات محاكم القضاء الإداري هي الفصل في صحة الاوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك المصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو لنا التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن. (البند 12 من المادة 7 من قانون شورى الدولة رقم 17 لسنة 2013)[5].

واشترط القانون قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم من القرار الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه به أو اعتباره مبلغاً وعلى الجهة المذكورة أن تبين في التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها وعند عدم البت في التظلم أو رفضه فعلى المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني على ان لا يمنع سقوط الحق في الطعن مراجعة القضاء العادي للمطالبة بالحق في التعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون[6].

أما عن سلطات محاكم القضاء الإداري فإنها تبين في الطعون المقدمة إليها ولها ان تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي علماً بأن المحاكم المذكورة لا تستطيع تعديل الأمر أو القرار الإداري المطعون فيه بذاته لأن ذلك يهدم الفواصل بين الإدارة العامة والقضاء بل لها ان تلزم الإدارة بالتعديل إذا كان ذلك مما يصحح المخالفة القانونية ويعيد الحق إلى صاحبه غير منقوص. ويكون قرار محكمة القضاء الإداري الصادر بنتيجة الطعن

(1) د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل، القضاء الاداري، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، حي عدن، الطبعة الثانية، بغداد، سنة 2013، ص130.
(2) رشا محمد جعفر الهاشمي، مصدر سابق، ص241.
(3) فاروق أحمد خماس، مصدر سابق، ص90.
(4) رشا محمد جعفر الهاشمي، مصدر سابق، ص 242.
(5) صباح صادق جعفر الانباري، قانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013، الطبعة الثانية لسنة 2013، طبع وتوزيع مكتبة الرياحين، ص40.
(6) د. غازي فيصل، ود. عدنان عاجل، مصدر سابق، ص145، ص146.

قابلاً للطعن فيه تميزاً، لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً ويعد قرار المحكمة غير المطعون فيه قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتاً وملزماً.[1]

يعد ما بين مفهوم هذا القضاء وهو القضاء الإداري وأهم اختصاصاته وسلطات محاكم القضاء الإداري نستنتج ان هذا القضاء يتعلق فقط في الاختصاصات التي تكون ذات طبيعة إدارية من جهة أو تكون الإدارة طرف من جهة اخرى وبما ان مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق كما بينا سابقاً عن طبيعة هذه المؤسسات استنتجنا انها مؤسسات خاصة ذات نفع عام وانها تخضع إلى القانون الخاص وان قرارات هذه المؤسسات لا تتصف بالصفة الإدارية.[2]

ويستنتج من هذا النص أن القضاء المختص على هذه المؤسسات هو القضاء العادي ولكن ان هناك نقطة يجب الاشارة إليها وهي عند النظر إلى نص المادة (6) البند (ثالثا) الفقرة (ج) (في حالة رفض طلب التأسيس من قبل مجلس الوزراء فلطالب التأسيس حق التظلم لدى محكمة القضاء الإداري خلال (30) ثلاثين يوما من تاريخ رفض الطلب) قانون التعليم العالي الاهلي في العراق رقم (25) لسنة 2016[1].

عند تحليلنا نص المادة المذكورة نجد أن المشرع العراقي قد اعطت الحق لمؤسسات التعليم العالي الاهلي في العراق حالة رفض مجلس الوزراء العراقي في طلب التأسيس خلال مدة زمنية الثلاثين يوماً يحق لمقدم الطلب أو صاحب طلب التأسيس في التوجه إلى محكمة القضاء الإداري والتظلم أمامه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الرفض، وهو يعتبر خطوة نحو ترسيخ الديمقراطية واعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات بما يضمن حقوق المؤسسين لمختلف المؤسسات التعليمية الاهلية في إقامة تلك المؤسسات.

يرى الباحث: أن المشرع العراقي قد جعل في نص المادة المذكورة من قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016 في حالة النزاع على طلب التأسيس وذلك عندما يرفض مجلس الوزراء طلب التأسيس فأن المفصل أو الجهة المختصة للاعتراض على رفض الطلب يكون من اختصاص القضاء الإداري على اعتبار ان القضاء الإداري في هذه الامور التي نحن بصددها هو اكثر خير أو ادق من القضاء العادي.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الاعتيادي:

كان العراق إلى وقت قريب من مليون القضاء الموحد إذ كان للقضاء ولاية العامة للنظر في جميع المنازعات دون تمييز بين الافراد العاديين ومنازعات إدارية[2]. لكن بعد أنشاء القاء الإداري في العراق كما بينا ذلك سابقاً أصبح القضاء العراقي من دول القضاء المزدوج ويعني هذا النظام أي القضاء المزدوج وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة نتولى الأولى وهي جهة القضاء العادي في المنازعات الناشئة بين الافراد بعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة إذا ظهرت في العلاقات القانونية باعتبارها فرداً عادياً، أما الجهة الثانية، فهي جهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين جهات الإدارة أو تلك التي تثور بينها وبين الافراد بوصفها سلطة عامة[3].

إن القضاء العادي في العراق له الولاية العامة في الفصل في كافة المنازعات التي تعرض عليه سواء كانت تلك التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد من جهة والدولة من والأشخاص من جهة أخري أو بين التي تنشأ بين الدولة والأشخاص العامة الأخرى بعضها البعض، وهو ما يحقق اقرار القانون والحق ومشروعية القرارات ومبدأ سيادة القانون.

(1) ينظر في ذلك المادة (7) البند (ثامناً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
(2) غسان زكي كاظم، التنظيم القانوني للتعليم الجامعي الأهلي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2001 م، ص142.
(1) ينظر في ذلك المادة (6) البند (ثالثا) الفقرة (ج) من قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
(2) غسان زكي كاظم، مصدر سابق، ص135.
(3) د. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، طبعة بغداد، مكتب السنهوري، شارع المتنبي، 2011، ص80.

فأن القضاء الإداري لا ينظر في الدعاوى المتعلقة بالامتحانات والعقوبات الانضباطية التي تفرض على الطلبة والفصل بسبب الرسوب وغيرها استناداً الى نص المادة (1/38) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988.[1]

وفى هذا الشأن يمكننا توضيح أن قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 وغيرها من القوانين كما هو الحال في المادة 38 من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قد استثنت قضايا كثيرة تختص بالمجال التعليمي فيما تخص الطلبة والاساتذة من الطعن أمام القضاء العادي والإداري ووفقاً للمادة (100) من دستور العراق لسنة 2005 قد منعت من تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء عليه.[2]

وفى هذا السياق يمكننا الحديث أيضا علي قانون العمل كأحد الأدوات الرقابية على العمل وكذلك لتماسه مع التعليم العالي الأهلي فنجد في القانون الصادر بقرار من رئيس الجمهورية بتاريخ 19 أكتوبر 2015 استناداً الى أحكام البند أولاً من المادة (61) والبند ثالثاً من المادة (73) من الدستور تطرق القانون في مادته الأولي في الفقرة (خامس عشر) الى توضيح طبيعة منازعات العمل إذ أشار القانون الى أن أي نزاع ينشأ بين عامل أو مجموعة عمال أو منظمة عمال أو مجموعة منها من جهة مع صاحب عمل أو مجموعة منهم أو منظمة أصحاب عمل أو مجموعة منها من جهة أخرى حول حقوق قائمة تتمثل بأحكام هذا القانون أو القوانين النافذة الأخرى الخاصة بالعمل والعمال أو حول قضايا تتعلق بآليات تطبيق أو تفسير عقد عمل فردي أو اتفاقية عمل جماعية نافذة أو قرار تحكيم. أو نزاعات ناشئة حول مصالح مستقبلية تتعلق باقتراح تعديل شروط الاستخدام أو اعتماد شروط استخدام جديدة[3]

وفى ظل الحديث عن التعليم العالي الأهلي فإننا نجد في المادة 115 من قانون العمل أشارت الى أهمية لتعاون مع الجهات ذات العلاقة في توفير المعلومات والتعليم والتدريب في مجالات الصحة والسلامة المهنية ودراسة علاقة العمال بالبيئة.[4]

وهو ما يهدف في ذات السياق على الرقابة على العملية التعليمية في المؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق من أجل ضمان تحقيق أهدافها وبرامجها في إطار من القانونية، ان منتسبي شركات القطاع الخاص مشمولون بقانون العمل وان محكمة العمل هي التي تختص بنظر الدعاوى والقضايا والمنازعات المدنية والجزائية المنصوص عليها في قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

أما بالنسبة للمسألة التي نحن بصددها وهي رقابة القضاء العادي على مؤسسات التعليم العالي الأهلي، من خلال النظر إلى قرار محكم العمل في بغداد بإعادة اساتذة جامعتين إلى وظائفهم وإلغاء أوامر صدر لحقهم من جامعاتهم الأهلية بإقالتهم. وقال قاضي محكمة عمل بغداد عبد الخالق عمران مؤسى في بيان نشرة مع السلطة القضائية.

واطلعت عليه السومرية نيوز أن المحكمة اصدرت حكماً بإعادة استاذين جامعتين أحدهما يدعى عبدالله حسين ويعمل في كلية صدر العراق الجامعة الأهلية، والأخر احمد عبد القادر اسماعيل الذي يعمل في كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة إلى وظيفتها بعد قرار جامعاتهما بأنهاء عقودهم[5].

وتابع أن تلك الكليات مشمولة بالقواعد الموضوعة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تسمى (قواعد خدمة العاملين) التي تنص على أن تنتهي خدمة العاملين وأكد أيضاً ان الكليات الأهلية تعود إلى القطاع الخاص، وبالتالي فأنها مشمولة بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

(1) عيد عبداللطيف نايف، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية المنعقدة في الإمارات الفترة من 11-2012/9/12، ص 7.

(2) سلاي صاحب محسن العاملي، موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري، جامعة واسط، كلية القانون، مجلة كلية التربية، العدد الحادي عشر، 2000، ص 11.

(3) ينظر: قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015، المادة الأولي الفقرة (خامس عشر).

(4) ينظر: المادة (115) من قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2105.

(5) موقع انترنت / تاريخ الزيارة 2018/5/23

www.alsumaria.tv.mobil/news/

نستنتج من ذلك ان القضاء العادي قد خول أحد محاكمه المختصة بالنظر في المنازعات التي تثار لدى مؤسسات التعليم العالي الأهلي إلى محكمة العمل بالنسبة للمنازعات التي يكون النزاع بين أحد مؤسسات التعليم العالي الأهلي، مع احد العاملين فأنه في هذه الحالة يكون القضاء المختص هو من اختصاص محكمة العمل، اما بالنسبة للمنازعات التي تثار لدى مؤسسات التعليم العالي الأهلي الأخرى فأنها تكون من اختصاص القضاء العادي لأنه كما بينا سابقاً لطبيعة هذه المؤسسات على أنها مؤسسات خاصة تقع ذات نفع عام تخضع للقانون الخاص وإلى القضاء العادي.

وتتمثل آثار الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العرق نجد أنه لها الحق في الفصل في المنازعات التي تتم بين الموظفين أو العاملين كما أن للرقابة القضائية دوراً في تحقيق مسار العملية التعليمية ففي حالات المخالفة للشروط التأسيسية وإجراءات تلك التأسيس فأنها تحال الى الجهات القضائية المختصة والتي تفصل في أحقية استمرار التأسيس من عدمه الى علاوة كونه له دوراً في الحفاظ على حقوق العاملين في تلك المؤسسات وحقوق الطلاب وللرقابة القضائية أحكام تنظيمية وعقابية حول عمل هذه المؤسسات في إذا ما حدث خلل في عملية تسجيل الكيان المدني أو المنظمة غير الحكومية وشروط التسجيل والوثائق المطلوبة وكيفية التقديم وغيرها وعرج تكون هناك أحكام واجراءات عقابية التي تقع على الكيان المخالف لأحكام الأمر 45 لسنة 2003 ومنها رفض الطلبات وإلغاء الإجازات أو تعليقها ومنعها من مزاولة أعمالها كما أن حل تلك المنظمات وتوقيف أعمالها وعدّت حل المؤسسة نوع العقوبة على من لم يلتزم بشروط التسجيل.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر ولبنان

يعد القضاء المرجع والملاذ الحقيق الذي تلجأ إليه الإدارة والأفراد على حد سواء للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية وتعتبر الرقابة التي تباشرها المحاكم لضمان المشروعية من انواع الرقابة المهمة التي تمارسها على أعمال الإدارة[1].

هذا سوف نبين في هذا الفرع الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي، لكل من مصر ولبنان، على الشكل الآتي:

الفرع الأول: الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر

نظام القضاء في مصر كان في بادئ الأمر نظام القضاء الموحد ولم تعرف نظام ازدواجية القضاء المدني ففي عام 1875 تم انشاء محاكم مختلفة اقتصرت مهامها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق الحكم بالتعويض للمتضررين دون ان يسمح للقضاء بإلغاء قرارات السلطة التنفيذية المخالفة لمبدأ الشرعية وتطور الوضع حتى صدر قانون سنة 1949 الذي انشاء مجلس الدولة على قرار ما هو مطبق في فرنسا وبذلك خرجت مصر من دائرة القضاء الموحد ودخلت في خطير القضاء المزدوج، إلا أن القانون المذكور لم يعطي مجلس الدولة واسعة في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية لكن بعد صدور القانون رقم (47) لسنة 1972 ادخلت تعديلات على اختصاصات مجلس الدولة المصري حيث جعل المجلس صاحب الاختصاص العام في جميع النزاعات الإدارية فأصبح بإمكانه مراقبة السلطة التنفيذية بإلغاء قراراتها غير المشروعة أو الحكم بالتعويض عن الاضرار التي يمكن ان تصيب الغير من تصرفاتها أو الاثنين معاً[2].

وعليه أصبح اختصاص القضاء الإداري في مصر متعلقاً بالمنازعات الإدارية التي تتصل بنشاط جهة الإدارة في صدد ممارستها وظيفتها الإدارية، إذا ما استخدمت بشأن هذا النشاط اساليب لسلطة العامة، أما المنازعات التي لا تتصف بالصفة الإدارية فأنها تكون من اختصاص القضاء العادي[3].

(1) رشا محمد جعفر الهاشمي، مصدر سابق، ص126.

(2) د. أدم ابو القاسم احمد اسحق، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية – دراسة تأصيلية مقارنة، مطابع شتات، دار الكتب القانونية، 2014، ص147-148.

(3) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص227.

ويترتب على ذلك بالنسبة للمؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر أن هذه المؤسسات قد حددت طبيعتها بموجب القانون الخاص بالتعليم العالي الأهلي، كما بين ذلك سابقاً على أنها مؤسسات خاصة ذات نفع عام، وبما ان الاعمال التي تمارسها هذه المؤسسات لا تتصف بالصفة الإدارية فأنه يستنتج من ذلك أن القضاء المختص بالمنازعات مؤسسات التعليم العالي الأهلي في مصر من اختصاص القضاء العادي والمحاكم العادية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في لبنان

أن النظر بالمنازعات الإدارية كان حتى العام 1918 تاريخ دخول الحلفاء إلى لبنان منوطاً بالقضاء العدلي، ولكن بعد الانتداب الفرنسي على لبنان في العام 1922 من قبل عصبة الأمم اصدر الغموض السامي الفرنسي قرارين انشأ بموجبها القضاء الإداري في لبنان، وبذلك اصحى لبنان أول بلد عربي يتبنى نظام ثنائية القضاء أو أسلوب القضاء المزدوج.

لابد من الإشارة أيضاً أن القضاء الإداري في لبنان لم يكن منوطاً فقط بمجلس شورى الدولة بل هنالك أيضاً المحكمة الإدارية الخاصة المنشأة بالمرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ 1954/11/30 والتي كانت قراراتها قابلة للاستئناف أمام مجلس الشورى[1].

بالنسبة للقضاء العدلي اللبناني فإنه يختص بالمنازعات التي لا تتصف بالصفة الإدارية لأن ذلك يكون من اختصاص القضاء الإداري[2].

يستنتج من ذلك بالنسبة إلى موضوع دراستنا، وهي مؤسسات التعليم العالي الأهلي في لبنان أن هذه المؤسسات كما بينا سابقاً هي مؤسسات خاصة ذات نفع عام، وأيضاً قد حدد طبيعتها قانون التعليم العالي الخاص الأهلي اللبناني، وهذا يدل على أن القضاء المختص بالمنازعات التي تحدث عند مؤسسات التعليم العالي الأهلي اللبناني هو القضاء العدلي اللبناني.

الخاتمة:

توصلنا من خلال بحثنا الى النتائج والمقترحات الاتية:

أولاً: الاستنتاجات

1- إن للرقابة دور مهم وفعال على مؤسسات التعليم العالي الاهلي لتنفيذ النصوص القانونية الذي وضعها القانون على هذه المؤسسات.
2- انشأ قانون التعليم العالي الأهلي في العراق رقم (25) لسنة 2016 في كل جامعة أهلية مجلس يدعى (مجلس الجامعة) يكون الجهاز الاعلى في الجامعة وأيضاً في كل كلية مجلس يدعى (مجلس كلية) يعتبر أعلى جهاز في الكلية.
3- نص قانون التعليم العالي الأهلي في العراق رقم (25) لسنة 2016 على أن تكون مؤسسات التعليم العالي الأهلي تحت إشراف ورقابة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
4- الدور الفعال لجهاز ديوان الرقابة المالية في الحفاظ على المال العام من خلال مراقبة مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق.
5- نص قانون التعليم العالي الاهلي رقم (25) لسنة 2016 على دور القضاء الإداري في نص المادة (6) البند (ثالثاً) الفقرة (ج) وهذه تُعد خطوة جيدة نحو انحراف القضاء العراق إلى التطور نحو ازدواجية القضاء.
6- دور الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي لما للقضاء من دور مهم في إظهار الحق وتحقيق العدالة في الدولة.

(1) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007، ص254.
(2) د. أدم ابو القاسم احمد اسحق، مصدر سابق، ص152.

ثانياً: التوصيات:

1- التكثيف بالعمل الرقابي من قبل وزارة التعليم العالي على مؤسسات التعليم العالي الاهلي من خلال الجهات المختصة بالوزارة على هذه المؤسسات.

2- نرجو من المشرع التوسيع من صلاحيات ديوان الرقابة المالية على مؤسسات التعليم العالي الاهلي.

3- تفعيل دور القضاء الإداري إلى جانب القضاء الاعتيادي في مراقبة مؤسسات التعليم العالي الاهلي في العراق.

المصادر

أولاً: الكتب

1. آدم البشير المبارك إدريس، دور نظام الرقابة الداخلية في تحسين الأداء المالي في مؤسسات التعليم العالي، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 16، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، كلية الدراسات التجارية، 2015.
2. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، سنة 2011 م
3. د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، 2016.
4. د. أدم ابو القاسم احمد اسحق، الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية – دراسة تأصيلية مقارنة، مطابع شتات، دار الكتب القانونية، 2014.
5. صباح صادق جعفر الانباري، قانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013، الطبعة الثانية لسنة 2013، طبع وتوزيع مكتبة الرياحين.
6. د. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، طبعة بغداد، مكتب السنهوري، شارع المتنبي، 2011.
7. د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس، العراق، النجف الاشرف، الطبعة الثانية، بغداد، سنة2013.
8. د. فاروق احمد غماس، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب، جامعة الموصل، 1988.
9. د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007.
10. د. محمد ابراهيم الدسوقي، الرقابة على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
11. رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة فيفرض الجزاءات على المتعاقد معها، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2010.
12. عبد الرسول عبد جاسم، تقويم التعليم الجامعي الأهلي المهمات والمستلزمات، د.ت، د.ت.
13. قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2006.
14. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الاكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. عبدالله عبدالرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، 2005.
2. غسان زكي كاظم، التنظيم القانوني للتعليم الجامعي الأهلي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2001 م.
3. أحمد بن صالح هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، 2003.

4. مرح طاهر شكري، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدي ميديري المدارس الحكومية الأساسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2016.
5. حامد جسوم حمزة، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2015.
6. سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، غزة، 2007.

ثالثاً: الدراسات والأبحاث والدوريات والمجلات

1. سلاي صاحب محسن العاملي، موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري، جامعة واسط، كلية القانون، مجلة كلية التربية، العدد الحادي عشر، 2000.

رابعاً: مواد قانونية

1. انظر كلاً من المادة (10) والمادة (11) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016.
2. انظر المادة (12) والمادة (13) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016.
3. انظر المادة (38) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016.
4. انظر المادة (4) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 31 لسنة 2011 الخاص بديوان الرقابة المالية، الوقائع العراقية، العدد 4217، الصادر في 14 نوفمبر 2011.
5. انظر المادة (36) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 13 لسنة 1996 (المغلى).
6. انظر المادة (6) من القرار رقم (31) لسنة 2011 الخاص بديوان الرقابة المالية.
7. انظر المادة (43) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم 25 لسنة 2016.
8. انظر المادة (35) من الدستور العراقي الصادر بتاريخ 21 أيلول 1968.
9. انظر المواد 65 و 66 من مشروع دستور العراق 1990، وكذلك يمكن الاطلاع على المادة 14 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2003، والمادة الرابعة والثلاثين من الدستور العراقي المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4012 في ديسمبر 2008.